



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
Centro de Ciências Matemáticas e da Natureza
Instituto de Geociências

GUSTAVO SOARES IORIO

SEGURANÇA NACIONAL, DESENVOLVIMENTO E GEOPOLÍTICA: A
INSTITUCIONALIZAÇÃO DO MINISTÉRIO DO INTERIOR NO BRASIL
(1964-1969)

Rio de Janeiro

2015

**SEGURANÇA NACIONAL, DESENVOLVIMENTO E GEOPOLÍTICA: A
INSTITUCIONALIZAÇÃO DO MINISTÉRIO DO INTERIOR NO BRASIL
(1964-1969)**

GUSTAVO SOARES IORIO

Tese de Doutorado apresentado ao
Programa de Pós Graduação em
Geografia como requisito parcial à
obtenção do título de Doutor em
Geografia.

Orientadora: Prof^a Dr^a Ana Maria de
Lima Daou.

Rio de Janeiro
Março de 2015

SEGURANÇA NACIONAL, DESENVOLVIMENTO E GEOPOLÍTICA: A
INSTITUCIONALIZAÇÃO DO MINISTÉRIO DO INTERIOR NO BRASIL
(1964-1969)

GUSTAVO SOARES IORIO

TESE SUBMETIDA À BANCA EXAMINADORA COMO PARTE DOS
REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE DOUTOR EM
GEOGRAFIA

Examinada por:

Prof^a. Dr^a Ana Maria de Lima Daou – PPGG/UFRJ (orientadora)

Prof^a Dr^a. Gisela Aquino Pires do Rio – PPGG/UFRJ (Presidente da banca)

Prof^o Dr^a Lia Osório Machado (PPGG/UFRJ)

Prof^o Dr^o. Antônio Carlos de Souza Lima (PPGAS/Museu Nacional/UFRJ)

Prof^o. Dr^o Sérgio Luiz Nunes Pereira (DG/UFF)

Prof^o. Dr^o Manoel Fernandes de Sousa Neto (DG/USP)

RIO DE JANEIRO, RJ - BRASIL

MARÇO DE 2015

Ao meu filho Caio,
concebido no decorrer desse percurso,
fez de mim uma pessoa melhor.
Amarei-te sempre, até o mundo acabar.

AGRADECIMENTOS

Esta tese é devedora de muitos, sinceros e genuínos sentimentos de agradecimento. Ela não poderia existir sem a ajuda de muitas pessoas, todas elas muito queridas.

Começo pela minha família, que ficou maior nesses quatro anos. Meu filho Caio, nascido no decorrer desta tese, trouxe enorme ternura para minha vida, mesmo assim, teve que dividir minha atenção com esta tese. Minha companheira Alessandra, me deu carinho, me deu conforto, sacrificou seus objetivos pessoais para preencher minha ausência, muito mais frequentes do que gostaria. Minha mãe Cecília, sempre apoio verdadeiro e importante, minha fonte de segurança e inspiração. Minha irmã, mesmo distante sempre presente, trouxe-me outra fonte de ternura, meu sobrinho Benjamin, que também veio ao mundo nestes tempos recentes.

Da parte dos amigos, a gratidão é enorme. Heitor e sua família, que foram o esteio primeiro dessa “aventura” que é o Rio de Janeiro. Carolzinha e Isabela, amigas queridas, companheiras e conselheiras, acolhedoras na maioria das vezes, fizeram das minhas estadas no Rio muito mais interessantes. Zé Luís e Sandrão, velhos camaradas, amigos, companheiros de risadas e broncas, também me deram muitas acolhidas no Rio. Léo Dupin, Léo Leite, Harry e Mateusinho, amigos fraternos. Caio e Pietro, amigos da mais longa data, sem vocês o mundo não seria o mundo. Clarinha, Amorinha e Godi, família amiga que me acolheu com muito carinho em Brasília, fizeram do árduo trabalho de campo uma temporada prazerosa. Eduardo Maia, professor, interlocutor de grandes contribuições, e amigo. A todos esses, que foram muito mais meus amigos do que eu deles, peço desculpas pelas minhas falhas. Vocês são todos muito mais do que importantes, são essenciais.

Ao decorrer dessa jornada muitas amizades conquistei. Meus colegas de doutorado, Igor, Mateus, Sara, Helena, Anice, Lenice, Sávio, Faber, Diogo, Simone e Danielle. No IFMG fiz amigos para sempre; Fernando, Jaime, Brunão, Patrício, Venílson, Flávio, Marcos (Física).

A vida acadêmica também me reservou encontros valiosos. Ana Daou, pessoa muito especial, orientadora, amiga zelosa, conselheira, incentivadora. Obrigado por toda a confiança e apoio, que nunca faltaram, mesmo nos momentos mais drásticos. Sérgio Nunes, a quem devo muito do que foi minha vida acadêmica nos últimos seis ou sete anos. Antônio Carlos de Souza Lima e Lia Osório Machado, professores no melhor

sentido do termo, têm me acompanhado e enriquecido minhas investidas de pesquisa, sempre com muita paciência, solicitude e inteligência. Manoel Fernandes, amigo que conquistei nas jornadas acadêmicas Brasil afora, tenho hoje o prazer de tê-lo na minha banca. Vincent Berdoulay, que sempre me atendeu, solícito e gentil. Agradeço também à professora Gisela Aquino Pires do Rio, que aceitou com grande gentileza assumir as incumbências para que essa banca ocorresse, e ainda contribuir com a leitura crítica desta tese. Muito importantes são meus professores da graduação, especialmente Leonardo Civale, Isabel Chrysostomo e Eduardo Maia, muito obrigado por me darem a base necessária para trilhar essa jornada até aqui.

Gostaria ainda de agradecer aos funcionários de todas as repartições que frequentei para realizar esta tese. Às secretárias e às bibliotecárias do PPGG e, especialmente, à equipe de atendimento da área de consulta do Arquivo Nacional de Brasília, sempre muito atenciosos e dispostos a ajudar, em especial à Dayse, que a tenho como amiga, cujas sugestões foram cruciais para o rumo que tomou esta tese. Agradeço À sociedade brasileira, em nome do CNPq, pelo financiamento deste doutoramento, desenvolvido com bolsa de estudos em uma instituição pública que me ofereceu ensino de qualidade.

Mais pessoas merecem meu agradecimento, a não menção a todos os nomes não diminui meu sentimento de gratidão. Por tudo o que fizeram e são essas pessoas, o meu imenso muito obrigado!

“Il n’est pas moins vrai que ce que l’on désigne dans les États moins développés comme <<absence de structure>> ne tient pas seulement à l’absence d’une armée de métier, d’une administration ou d’une fiscalité, mais dépend d’une série de facteurs géographiques, et, en particulier, de la faiblesse de la population, de son inégale répartition, du manque de voies de communication”.

(RATZEL, 1987[1897]. p 62)

RESUMO

Esta tese se debruça sobre a institucionalização do Ministério do Interior (MINTER) no Brasil (1964-1969), intervalo correspondente à criação do Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais (MECOR) – seu precursor imediato – e a renúncia do Ministro Afonso Augusto de Albuquerque Lima. Neste intervalo o ministério em questão foi oficialmente criado pelo Decreto-Lei nº 200/1967 e chegou a seu desenho institucional definitivo. Procura se demonstrar aqui que neste período o MINTER foi definido enquanto um dispositivo de governamentalização, tributário de um ideal de modernização do território, significado fundamentalmente pela estruturação de dois campos de poder: o desenvolvimento e a segurança nacional. Mais do que dois motes doutrinários, defende-se aqui, que estes dois vocábulos referem-se a campos efetivos de poder, articulando instituições, sujeitos e discursos de escalas diversas. A análise tem como fonte as Exposições de Motivos, expediente ministerial de comunicação direta com o presidente da República, emitidas pelos ministros no intervalo delimitado.

Palavras-chave: Ministério do Interior; Geopolítica; Desenvolvimento; Segurança Nacional.

ABSTRACT

This thesis focuses on the institutionalization of the Ministério do Interior (MINTER) in Brazil (1964-1969), the corresponding range of the creation of the Ministério Extraordinário dos Organismos Regionais (MECOR) - its immediate precursor - and the resignation of Minister Afonso Augusto Albuquerque Lima. In this range the ministry concerned was officially established by Decree-Law nº 200/1967 and reached its final institutional design. Seeks to demonstrate that in this period the MINTER was set as a governmentalisation device, tributary of an ideal to modernizing the territory, meant mainly by the structuring of two fields of power: the development and national security. More than two doctrinal notes, it is argued here, those two words refer to effective fields of power, linking institutions, subject and speeches of various scales. The analysis takes as source the “Exposições de Motivos”, ministerial expedient of direct communication with the president, issued by ministers in the defined range.

Keywords: Ministério do Interior; Geopolitics; Development; National Security.

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	v
RESUMO	vii
ABSTRACT	ix
LISTA DE FIGURAS E TABELAS	xii
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	xiii
INTRODUÇÃO.....	1
Contextos.....	2
O Ministério do Interior: primeiras incursões	4
O Ministério do Interior, a História da Geografia e a Geografia Histórica	12
Sobre as fontes da pesquisa	18
Apresentação dos capítulos	27
1. O MINISTÉRIO DO INTERIOR NO CERNE DA MODERNIZAÇÃO BRASILEIRA.....	29
A modernização do país.....	31
Território, Estado e modernização no Brasil	35
A modernização segundo o Ministério do Interior	44
A modernização e sua antítese: identificando o atraso	47
2. SUJEITOS, TRADIÇÕES DO CONHECIMENTO E FORMAÇÃO MILITAR: OS FUNDAMENTOS DA GOVERNAMENTALIZAÇÃO DO TERRITÓRIO	54
Objetivação metodológica dos “sujeitos”	56
Profissionalização, corporação e intervencionismo: o Exército brasileiro na política nacional.....	63
Os ministros do Interior	86
3. O INTERIOR ‘ATRASADO’ E A ‘FUNÇÃO ALTAMENTE CIVILIZADORA DO DESENVOLVIMENTO’	100
O desenvolvimento como campo de poder no Brasil	100

O MINTER no campo do desenvolvimento	111
A estruturação do desenvolvimento em bases regionais no Brasil.....	127
A modernização e suas contradições	131
4. DESENVOLVIMENTO, SEGURANÇA NACIONAL E GEOPOLÍTICA NO MINISTÉRIO DO INTERIOR.....	141
A mundialização da segurança nacional.....	142
A segurança nacional no Brasil	148
Segurança nacional, desenvolvimento e geopolítica	153
O MINTER, a segurança nacional, o desenvolvimento e a geopolítica	158
Centralismo e geopolítica no Ministério do Interior	164
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	173
FONTES DE PESQUISA.....	181
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	184
APÊNDICE	194
Apêndice 1.....	194
Apêndice 2.....	195
ANEXOS.....	196
Anexo 1: Exposição de Motivos nº001/1964.	196
Anexo 2: Mapa “O território e a circulação” de Golbery do Couto e Silva.....	197
Anexo 3: Quadro comparativo dos cortes de gastos segundo Albuquerque e Lima (E.M 18/1969).	198

LISTA DE FIGURAS E TABELAS

Figura 1: Viagem de S.Exa. o Sr. Ministro O. Cordeiro de Farias ao Vale do S. Francisco (setembro de 1964).	p. 85
Figura 2: Afonso Augusto de Albuquerque Lima (1909-1981).	p. 91
Tabela 1: Exposição de Motivos por órgão (08/07/1964-27/01/1969).	p. 112
Tabela 2: Exposição de Motivos por órgão (Cordeiro de Farias - 25/06/1964 a 16/06/1966).	p. 113
Tabela 3: Exposição de Motivos por órgão (João G. de Souza - 16/06/1966 a 16/02/1967).	p. 113
Tabela 4: Exposição de Motivos por órgão (Albuquerque Lima - 15/03/1967 a 27/01/1969).	p. 114
Tabela 5: Exposição de Motivos por assunto (08/07/1964-27/01/1969).	p. 119
Tabela 6: Exposição de Motivos por assunto (Cordeiro de Farias - 25/06/1964 a 16/06/1966).	p. 120
Tabela 7: Exposição de Motivos por assunto (João G. de Souza - 16/06/1966 a 16/02/1967).	p. 121
Tabela 8: Exposição de Motivos por assunto (Albuquerque Lima - 15/03/1967 a 27/01/1969).	p. 121
Tabela 9: Exposição de Motivos – documentos de natureza administrativa.	p. 167

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABIN: Agência Brasileira de Inteligência.

ALN: Ação Libertadora Nacional.

BASA: Banco da Amazônia S.A.

BIRD: Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento.

BNB: Banco do Nordeste do Brasil S.A.

BNDE: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico.

BNDES: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

BNH: Banco Nacional de Habitação.

CAT: Comissão de Assuntos Territoriais.

CM Brasil-Uruguai: Comissão Mista Brasil-Uruguai.

CCMI: Comissão Coordenadora do Ministério do Interior.

CEFF: Comissão Especial da Faixa de Fronteiras.

CEPAL: Comissão Econômica para a América Latina e Caribe.

CNI: Confederação Nacional da Indústria.

CODAC: Coordenação de Documentos Audiovisuais e Cartográficos do Arquivo Nacional.

CODENE: Conselho de Desenvolvimento do Nordeste.

CODES: Coordenação de Documentos escritos do Arquivo Nacional.

COREG. Coordenação Regional do Arquivo Nacional no Distrito Federal.

CNP: Conselho Nacional do Petróleo.

CPDOC/FGV: Centro de Pesquisa de Documentação de História Contemporânea do Brasil/Fundação Getúlio Vargas.

CMBEU: Comissão Mista Brasil-EUA.

CM Brasil-Uruguai: Comissão Mista Brasil-Uruguai.

CMN: Conselho Monetário Nacional.

COMESTRA: Comissão de Estudos de Reforma Administrativa.

DASP: Departamento Administrativo do Serviço Público.

DNOCS: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas.

DNOS: Departamento Nacional de Obras de Saneamento.

DSN: Doutrina de Segurança Nacional.

ECEME: Escola de Comando e Estado-Maior do Exército.

E.M.: Exposição de Motivos.

EMFA: Estado Maior das Forças Armadas.
EEM: Escola do Estado Maior do Exército.
EsAO: Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais.
ESG: Escola Superior de Guerra.
FAO: Food and Agriculture Organization of the United Nations.
FBC: Fundação Brasil Central.
FEB: Força Expedicionária Brasileira.
FIESP: Federação das Indústrias do Estado de São Paulo.
FIRTOP: Fundação Interestadual para o Desenvolvimento dos Vales do Tocantins e Araguaia e Paraguai-Cuiabá.
FUNAI: Fundação Nacional do Índio.
GERAN: Grupo Especial para Racionalização da Agro-Indústria Canavieira do Nordeste.
GI: Grupo de Operações.
GLC: Grupo de Levantamento da Conjuntura.
GTDN: Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste.
IAA: Instituto do Açúcar e do Alcool.
IBAD: Instituto Brasileiro de Ação Democrática.
IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
IBRA: Instituto Brasileiro de Reforma Agrária.
INCRA: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.
INDA: Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário.
IPEA: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas.
IPES: Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais.
IPM's: Inquéritos Policiais Militares.
ISEB: Instituto Superior de Estudos Brasileiros.
LIDER: Liga Democrática Radical.
MACOP: Ministério da Agricultura, Comércio e Obras públicas.
MECOR: Ministério Extraordinário para Coordenação dos Organismos Regionais.
MINTER: Ministério do Interior.
MPCG: Ministério do Planejamento e Coordenação Geral.
ONU: Organização das Nações Unidas.
PAEG: Programa de Ação Econômica do Governo.
PND: Plano Nacional de Desenvolvimento.

PROTERRA: Programa de Redistribuição de Terras.

RBG: Revista Brasileira de Geografia.

RFFSA: Rede Ferroviária Federal S.A.

SEMA: Secretaria Especial do Meio Ambiente.

SENAM: Secretaria Nacional dos Municípios.

SERFHAU: Serviço Federal de Habitação e Urbanismo.

SGRJ: Sociedade de Geografia do Rio de Janeiro.

SNI: Serviço Nacional de Informações.

SUDAM: Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia.

SUDECO: Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste.

SUDEFSO: Superintendência do Desenvolvimento da Fronteira Sudoeste.

SPVERFSP: Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Região Fronteira Sudoeste do País.

SUDENE: Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste.

SUDESUL: Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul.

SUNAMA: Superintendência Nacional de Abastecimento.

SUFRAMA: Superintendência da Zona Franca de Manaus.

SUVALE: Superintendência de Desenvolvimento do Vale do São Francisco.

SPI: Serviço de Proteção ao Índio.

SPVEA: Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia.

TVA: Tennessee Valley Authority.

UDN: União Democrática Nacional.

USAID: United States Agency for International Development.

USARSA: United States Army School of the Americas.

INTRODUÇÃO

As décadas de 1960 e 1970 foram, no Brasil, “tempos extremos”. As empresas transnacionais, instaladas em território nacional, alteravam substancialmente a estrutura econômica do país; movimentos migratórios do campo para a cidade concentravam a população nas grandes metrópoles; Brasília, a nova capital, já estava erguida e em funcionamento no longínquo Planalto Central; os conflitos sociais se acirravam com a emergência de movimentos populares, como as Ligas Camponesas que evidenciavam para o país as contradições entre latifundiários e segmentos sociais empobrecidos do Nordeste; a Amazônia ainda soava como uma terra distante e desconhecida. Em 1964 se passa uma inflexão nesse estado das coisas, o conflito, levado ao seu limite, acarretou um desfecho autoritário. Implantou-se, por força de golpe de Estado, um governo ditatorial que, a toque de caixa e graças à força do bastão, liquidou as contradições, impondo uma ordem pretensamente homogênea.

As questões relativas ao território e ao seu governo estavam, como se pode ver, no centro dos processos em curso. Os governos que se sucederam até então iam, a seu tempo e a seu modo, implantando ações ou mesmo apenas intenções, para equacionar e administrar o território. Órgãos, agências, Leis e Decretos foram criados de forma dispersa, respondendo a demandas e princípios variados. A inflexão de 1964 incidiu fortemente sobre este aspecto. Os mesmos princípios de ordem e coerência impostos no campo social se fizeram valer também na administração e gestão das questões territoriais. Os dispositivos dispersos foram enquadrados em um mesmo sentido, uma mesma lógica. A tarefa de realizar este enquadramento coube ao Ministério do Interior (MINTER), objeto de análise desta tese.

Para se compreender o significado da implantação de um ministério com a forma e o conteúdo em que se desenhou o MINTER, é preciso antes situa-lo do ponto de vista mais amplo, i.e., localizá-lo na ordem política e econômica que se construía no mundo e no Brasil nesta segunda metade do século XX.

Contextos

Nos anos subsequentes à Segunda Guerra Mundial, até meados da década de 1970, houve um grande crescimento econômico e uma difusão deliberada das relações capitalistas de produção mundo afora, o que Hobsbawm (1995) chamou de “a era de ouro” do capitalismo. *Pari passu* ao desenvolvimento das forças produtivas, a Doutrina Truman e a “Guerra Fria” que ia se definindo, provocaram o acirramento ideológico que, no espectro ocidental, elegeu o comunismo como o maior inimigo.

O Brasil não esteve à parte desse contexto. Por aqui houve um recrudescimento no combate ao comunismo e uma euforia com os horizontes apresentados pelo desenvolvimentismo capitalista. Os anos áureos do capitalismo chegaram nesse país através de corporações transnacionais que reestruturaram a ordem produtiva, alicerçando-a a níveis expressivos de crescimento econômico e diversificação do parque industrial. A base econômica foi efetivamente transformada (OLIVEIRA, 2011). A presença das grandes corporações agravou ainda mais a concentração política e econômica. Segundo Oliveira (1981), esse é o momento de formação do capital monopolista no Brasil, com forte participação do Estado enquanto investidor direto e facilitador político.

Politicamente, o pós-guerra repercutiu por aqui no esgotamento do modelo político do Estado Novo (1937-1945), a ditadura comandada por Getúlio Vargas, que ficou muito associada aos regimes nazifascistas derrotados pelos Aliados. Mas perseverou o formato “populista”, substanciado no apoio das camadas populares como fonte e base do poder político, lançado por Vargas nos derradeiros anos de seu governo estadonovista. Com o retorno do sufrágio como meio de escolha do presidente, este formato se manteve através do *pacto populista* de dominação, acordado entre as tradicionais elites agrárias, sobretudo do Nordeste do país, e as elites urbanas do Sudeste, o “Brasil desenvolvido”. Esse pacto se perpetuava através da popularidade do voto e a política econômica de substituição de importações, acompanhado sempre de perto pelo poder militar, em uma relação mais ou menos tensa.

Dada o dinamismo e a força das circunstâncias, este pacto mostrou-se demasiadamente frágil e incapaz de acomodar os interesses rivais que se confrontavam. Três fatores decretaram o fim do pacto: *i*) exaustão do modelo político-econômico; *ii*) mudanças na economia que fugiram ao controle do Estado; *iii*) e o crescimento populacional do sudeste, que provocou um desequilíbrio no pacto de dominação

vigente, provocando um imobilismo político (LAFER, 1974). As elites políticas ficaram desencontradas e a instabilidade foi incontornável.

O desfecho desta história foi o golpe de Estado em março/abril de 1964 posto em prática pelas Forças Armadas com o suporte de setores da sociedade civil. O ideário conservador e anticomunista prevaleceu em um ambiente político, econômico e ideologicamente conturbado. A “limpeza política” suprimiu os “elementos indesejáveis”. João Goulart, o então presidente e herdeiro do trabalhismo varguista, foi deposto. O receio da emergência de um regime comunista no Brasil, a exemplo da Revolução Cubana de 1959, aproximou dos militares os investidores internacionais, o empresariado brasileiro e parte da classe média. A partir de então, se instalou no Brasil um governo ditatorial. Esse governo estava mantido através de um novo pacto de poder sustentado em dois polos; *i*) positivo, oriundo dos bons resultados econômicos, e *ii*) negativo, proveniente da coerção física no combate às oposições (LAFER, *op.cit.*).

O novo protagonismo político dava o modelo político “populista” como preso à imobilidade graças às suas características estruturais, favorecendo a “politicagem”¹ em detrimento da eficiência administrativa. A alta inflação e outros problemas macroeconômicos eram apontados como a prova da incapacidade que condenava o país. Contra o “estado de desordem”, os agentes do novo regime prometiam uma reordenação do Estado e da administração pública, mesmo que “medidas corretivas”² fossem necessárias. Essa foi a preocupação central no governo do general Castello Branco (1964-1967), e em nome dela adotou uma política econômica de austeridade e equilíbrio macroeconômico e reestruturou a máquina pública através da Reforma Administrativa de 1967 (BRASIL, 1967).

A inserção do Brasil nos “ditosos” caminhos do capitalismo mundial se dá, portanto, através do endurecimento da política ao ponto da supressão dos procedimentos da democracia representativa, tão cara ao espírito de liberdade da qual se envaidece o sistema de mercado. Uma nova racionalidade econômica só pôde ser instaurada através de mudanças bruscas tocadas através de uma intervenção brusca e autoritária através da tomada do governo do Estado, convertendo sua ação em medidas vigorosas e centralizadoras (MACHADO, 1992).

¹ Termo comumente utilizado pelos generais de 1964 para se referir ao período político anterior. Ver as memórias de Cordeiro de Farias (FARIAS, 2001).

² “Medidas corretivas”, eufemismo para repreensão violenta, foi o termo utilizado por Márcio de Souza e Mello, ministro da Aeronáutica em 1968, ao dar seu parecer a favor do Ato Institucional nº5 na reunião do Conselho de Segurança Nacional. (Ver transcrição da reunião em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/treinamento/hotsites/ai5/reuniao/index.html>>).

O regime autoritário tratou cuidadosamente do território, também através de forte intervenção estatal associada ao capital nacional e internacional. O que se passou foi um processo de fixação de valor (SOJA, 1993)³ impregnado de alto conteúdo tecnológico que reconfigurou o território nacional, adequando-o aos imperativos modernizantes do novo modelo de acumulação do capital (MACHADO, 1987; SANTOS, SILVEIRA, 2011; BECKER, 1988, 1991, 2002, 2005). Mas essa tarefa não foi simples, ao contrário, impôs uma readequação do dispositivo administrativo com que contava o Estado para gestar o território. Os órgãos dispersos precisariam de um formato coerente, articulado, dinâmico e próprio para atender aos novos imperativos. Assim fez-se o MINTER.

O Ministério do Interior: primeiras incursões

Em termos gerais, o MINTER tem sido notado na bibliografia pertinente como um ministério envolvido no cerne da produção e apropriação territorial do período correspondente, e de fato ele o foi. Para Antônio C. R. Moraes (2005):

Essa visão centrada no território fica bem evidente na estrutura institucional do aparelho de Estado adotada pela ditadura, com o agrupamento de todas as políticas territoriais – pela primeira e única vez na história brasileira – num único órgão executor, no caso o Ministério do Interior, que englobava agências tão distintas (como o INCRA, a Funai, o BNH, a Sema, as Superintendências de Desenvolvimento Regional, entre outras), sendo o nexo entre tais instituições o fato de todas operarem políticas de produção e organização do espaço (p. 100)

A assertiva parece válida, mas há de se notar um pouco de exagero no que concerne ao “agrupamento de *todas as políticas* territoriais”, o que seria subestimar, por exemplo, o papel seminal do Ministério dos Transportes, marcante para a visão de integração nacional com a construção da rodovia Transamazônica (BR 230). Berta Becker (1981) observa isso:

A malha do MINTER é apenas uma parte da malha imposta pelo Estado. A malha urbana, programada igualmente ao nível nacional, os pólos industriais também foram componentes-chave na estratégia espacial do governo rompendo a organização econômica, social e espacial preexistente. (BECKER, 1981. p. 118)

A transformação territorial que toma curso no Brasil pós-1964 é bem mais ampla e complexa do que aquilo que se pode enquadrar no bojo de atribuições do

³ Ou *valorização do espaço*, como preferem Moraes e Costa (1999).

MINTER, mas este fato não invalida o reconhecimento desse ministério como um órgão essencialmente voltado para a administração e gestão da produção territorial. Este fato é notável ao examinar a sua institucionalização. Formalmente criado pelo Decreto-Lei nº 200 de fevereiro de 1967, sua gênese remonta a 1964, nos primeiros momentos de implantação do regime militar, quando em 21 de junho de 1964 foi criado o cargo de Ministro extraordinário através da Lei nº 4344. Não se sabe ao certo o que motivou o surgimento deste ministério totalmente novo, aventa-se inclusive que poderia estar ligada a uma “cortesia pessoal” do presidente nomeado, Castello Branco, para seu antigo companheiro da Força Expedicionária Brasileira (FEB), Cordeiro de Farias, o primeiro a assumir esse ministério. Esta hipótese é levantada pelo próprio Cordeiro de Farias no registro de suas memórias:

Isso foi em junho, dois meses após a posse de Castello [Branco, Presidente da República]. Eu me pergunto: terá sido idéia de um Geisel, de um Golbery ou de em Ademar de Queirós? Auxiliares diretos do presidente, não se conformavam com minha situação. Terão eles tido a iniciativa de propor a criação do novo ministério, levando minha indicação ao Castello? Ou terá sido idéia do próprio Castello? Não sei, não tenho como sabê-lo. Geisel, Golbery e Tico-Tico⁴, muito ligados ao Castello, jamais me diriam, caso a iniciativa tivesse partido deles. Não iriam expor o presidente. De qualquer forma, eu percebia em Castello uma sensação de desconforto diante de mim; provavelmente sentia-se em falta comigo, com dores de consciência. (FARIAS, 2001. p. 498)

Fato é que o ministério foi criado, e a ele se confiou as seguintes atribuições:

Art. 1º É criado um cargo de Ministro Extraordinário, ao qual caberá coordenar as atividades dos seguintes órgãos e serviços, que lhe ficam subordinados:

- a) Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia;
- b) Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Fronteira Sudoeste do País;
- c) Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste;
- d) Comissão do Vale do São Francisco;
- e) Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística;
- f) Fundação Brasil Central;
- g) Administração dos Territórios Federais;
- h) Serviço Nacional de Municípios;
- i) Comissão de Desenvolvimento do Centro Oeste;
- j) Comissão Especial de Faixa de Fronteiras;
- l) Parque Nacional do Xingu.

⁴ Na publicação não há maiores esclarecimentos sobre a identidade formal da pessoa chamada por Cordeiro de Farias de “Tico-Tico”.

No mês subseqüente ele é renomeado, passa a ser o Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais (MECOR) através da Lei nº 54026 de 17 de julho de 1964, com as mesmas atribuições. Basicamente, o ministério extraordinário assumia para si onze órgãos agrupados em torno da alcunha “organismos regionais”. Estes organismos refletem contextos, propósitos e modo de funcionamento diferentes.

Estão aí dispostos o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) [Decreto-Lei nº 218/1938] e a Fundação Brasil Central (FBC) [Decreto-lei nº 5.878/1943], criados em pleno Estado Novo; aquele com o desafio de fornecer base segura de dados sobre o país e este um projeto de natureza pouco clara, inserido no espírito da “Marcha para Oeste”, uma primeira tentativa de institucionalizar um aparato estatal de ocupação e apropriação territorial (MAIA, 2010; VELHO, 1979). Deste mesmo contexto se tem a Comissão Especial da Faixa de Fronteiras (Decreto-Lei Nº 4.265/1939), política varguista que chamava para o governo central o poder de conceder terras em zona fronteiriça, retirando dos governos estaduais essa prerrogativa em nome da segurança nacional.

Perfilam junto a eles a Comissão do Vale do São Francisco (Lei nº 541/1948) e a Comissão de Assuntos Territoriais (CAT) [Decreto nº 44.491/1958] que expressam políticas territoriais muito antigas no Brasil, como o combate às secas (RIBEIRO, 2003) e a administração dos Territórios Federais⁵. Está também a Comissão de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Decreto nº 50741/1961), órgão pouco ambicioso decretado pelo presidente Jânio Quadros; o Serviço Nacional de Municípios (SENAM) [Decreto 50.334/ 1961], órgão mediador entre os governos da união e dos municípios. Acrescente-se aí o Parque Nacional do Xingu, criado em 1961 (Decreto nº 50.455/1961) como parte da política indígena que reproduzia as linhas de trabalho do antigo Serviço de Proteção ao Índio (SPI) de tutela e aculturação⁶.

Mas as entidades mais destacadas eram as Superintendências, inicialmente foram as Superintendências de planos de valorização econômica, da Amazônia

⁵ Território Federal foi uma modalidade administrativa utilizada no Brasil pra conferir regime especial de administração de determinadas unidades da federação, diretamente subordinada ao governo da União. Foi previsto pela primeira vez em 1926,regido e regulamentado pela Constituição de 1937 (ver Porto, 2000).

⁶ “Figura inexistente na legislação da época, que fundiria a imobilização de uma imensa quantidade de terras com o fim duplo de preservar a flora e a fauna, e de criar uma espécie de ‘estufa’ para que os grupos da região pudessem se aculturar paulatina e espontaneamente à experiência, sem paralelo até aquele momento, de implantar o Parque Indígena do Xingu parece ter sido nodal para os planos e a ação tutelar”. (LIMA, 1995. p.295)

(SPVEA) [Lei nº 1806/53] e da Fronteira Sudoeste do País (SPVEFSP) [Lei nº 2.976/1956]; esforços deliberados de planejamento e intervenção econômica, mas frágeis devido à falta de instrumentos concretos de ação e metas objetivas e claras. Esta fragilidade fora revertida com a criação em 1959 da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) [Lei nº 3692/1959]. Para além de “planos de valorização econômica”, a SUDENE apresenta um projeto claro de desenvolvimento e os mecanismos adequados para esse fim.

Este foi o conjunto considerado como “organismos regionais”, anteriormente dispersos, a maioria deles diretamente subordinados à presidência da República, exceção feita ao CAT, atrelado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Seria precipitado dizer o que efetivamente sustentou esse arranjo sem uma pesquisa mais detida sobre o assunto. O nexó territorial explica o que ficou dentro, mas o não que ficou de fora, outras entidades poderiam estar nessa mesma classificação. Uma curiosidade sobre a montagem do ministério está no caso do IBGE, que em 1964 estava acoplado ao MECOR, mas no Decreto-Lei nº 200/1967, que formaliza o MINTER, aparece subordinado ao Ministério do Planejamento. O que ocasionou esse fato, segundo o testemunho de José de Nazaré Teixeira Dias, um dos principais componentes da comissão responsável por elaborar o projeto da Reforma de 1967 (a Comissão de Estudos de Reforma Administrativa – COMESTRA⁷), foi:

o Roberto Campos [então ministro do Planejamento] me chamou e disse: ‘Você vai ao ministro [Cordeiro de Farias], e vai fazer o seguinte: Vamos negociar com o ministro. Eu quero que o IBGE - que estava lá – passe para o Planejamento e eu passe para lá esse Banco Nacional de Habitação. Isso foi agregado aqui pelo governo porque não tinha outro lugar onde pendurar.’ [então eu fui ao ministro e disse:] ‘Ministro, eu trouxe aqui uma missão do ministro Roberto Campos, a de trazer uma proposta para o senhor. o Banco de Habitação ficou ligado lá no Planejamento, pendurado, e o IBGE está aqui. No entanto o Ministério do Planejamento tem que funcionar com estatísticas. É fundamental. Eu lhe proponho uma troca. Passe o IBGE para lá, e o plano de habitação aqui. (DIAS, 1991. pp 274-275.)

Cordeiro de Farias parece ter outra versão sobre o fato. Em seus arquivos pessoais depositados no Centro Brasileiro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas (CPDOC/FGV)⁸ há um documento manuscrito (CFa 64.05.11 tv IV-1) de onde se extraiu a seguinte passagem:

⁷ A Comissão foi instituída pelo Decreto nº 54401 de 9 de outubro de 1964.

⁸ A explicação geral sobre as fontes de pesquisa está tratada mais adiante, nesta mesma introdução.

O IBGE estaria mal situado no Ministério do Interior. É (rasura) uma autarquia, de âmbito nacional (federal), coletora e manipuladora de dados, com o fim de registrar a realidade nacional. Assim, por proposta nossa, deverá (rasura) ser colocado no Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica onde, a nosso ver, melhor se situa. (p.26. riscos e rasuras no original)⁹

Nesta investigação, as razões que explicam o primeiro arranjo institucional do MECOR interessam menos do que o que se sucede depois. O foco dessa pesquisa se dirige muito mais para a institucionalização do MINTER, configurado por uma prática de governamentalização do território cujo sentido e significado é o que pretende compreender esta tese. Por ora, é mais importante observar o arranjo institucional formal.

O MECOR torna-se MINTER através da Reforma Administrativa desenhada pelo Decreto-Lei nº 200/1967, inserido no rol denominado “Setor econômico”, qualificado com as seguintes atribuições:

- I - Desenvolvimento regional.
- II - Radicação de populações, ocupação do território. Migrações internas.
- III - Territórios federais.
- IV - Saneamento básico.
- V - Beneficiamento de áreas e obras de proteção contra secas (*sic*) e inundações. Irrigação.
- VI - Assistência às populações atingidas pelas calamidades públicas.
- VII - Assistência ao índio.
- VIII - Assistência aos Municípios.
- IX - Programa nacional de habitação. (BRASIL, 1967)

Essa é a definição básica das atribuições que competem ao MINTER. Organizacionalmente, aos moldes do que ficou estabelecido com a Reforma Administrativa, ele também se dispôs em administração direta e indireta através do Decreto 66.882/1970:

- Art. 2º** A estrutura básica do Ministério do Interior compreende os seguintes órgãos da administração direta:
- I - Órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro:
 - a) Gabinete
 - b) Consultoria Jurídica
 - c) Divisão de Segurança e Informações
 - II - Órgãos Centrais de planejamento, coordenação e controle [*sic*] financeiro:
 - a) Secretária Geral

⁹ No documento não há referência direta do que se trata o manuscrito. A suposição que parece mais aceitável, pela leitura do documento, é de que se trata da preparação de uma conferência ou algo do gênero para a Escola Superior de Guerra (ESG).

- b) Inspeção Geral de Finanças
 - III - Órgão Central de direção superior:
 - a) Departamento de Administração
- § 1º São vinculadas ao Ministério do Interior as seguintes entidades de administração indireta:
- I - Entidades de coordenação e planejamento regional:
 - a) Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM;
 - b) Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE;
 - c) Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste - SUDECO;
 - d) Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul - SUDESUL;
 - II - Entidades de desenvolvimento sub-regional:
 - a) Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA;
 - b) Superintendência do Vale do São Francisco - SUVALE;
 - c) Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS;
 - III - Entidades relacionadas com o desenvolvimento urbano e local integrado e a melhoria das condições do meio ambiente:
 - a) Banco Nacional de Habitação - BNH;
 - b) Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - SERFHAU;
 - c) Departamento Nacional de Obras de Saneamento - DNOS.
 - IV - Entidades regionais e sub-regionais de financiamento:
 - a) Banco da Amazônia S.A. - BASA;
 - b) Banco do Nordeste S.A. - BNB;
 - c) Banco de Roraima S.A.
 - V - Entidade de integração sócio-econômica ao processo de desenvolvimento:
 - a) Fundação Nacional do Índio - FUNAI.
- § 2º Os Territórios Federais, unidades descentralizadas da Administração Federal, a nível sub-regional, com autonomia administrativa e financeira, equiparados, para os efeitos legais, às entidades da administração indireta, são vinculados ao Ministério do Interior para os fins de supervisão ministerial de que tratam o Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e as demais leis e regulamentos pertinentes ao assunto. (BRASIL, 1970)

As diferenças entre os textos de 1964 e de 1970 são sensíveis. A primeira delas já se falou sobre, a saída do IBGE. As superintendências dos planos de valorização e a Comissão do Vale do São Francisco são extintas e dão lugar às superintendências de desenvolvimento regional e sub-regional, todas conforme o modelo criado com SUDENE. É criada a SUVALE, a SPVEA torna-se SUDAM, a SPVEFSP divide-se entre a SUDESUL e a SUDECO, que abarca ainda a Comissão de Desenvolvimento do Centro-Oeste e a Fundação Brasil Central, que deixam de existir. Mesmo destino tem o CAT, os governadores dos Territórios Federais ficam subordinados diretamente ao ministro do Interior. A SERFHAU, criada pela Lei nº 4380/64, transfere-se para o MINTER – assim como o BNH, criado pela mesma Lei – e assume as funções da extinta SENAM, convertida em um Departamento dentro da Superintendência. O Parque Nacional do Xingu passa a ser dirigido pela nova entidade responsável pela

política indígena, a FUNAI, que substitui o antigo SPI, que não estava no formato original do MECOR. A Comissão Especial da Faixa de Fronteiras deixa o MINTER e passa a ser coordenada pela Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional (CSN).

Trata-se de mudanças substanciais, muito mais do que mera nomenclatura. O texto de 1970 apresenta um arranjo institucional muito mais coerente e coordenado de entidades, que se uniformizam no que tange a modos de operação e metas a atingir. O desenvolvimento se torna o caráter central desse ministério, suprimindo qualquer ambiguidade; fato visível pela proliferação de superintendências de desenvolvimento justapostas aos bancos regionais, a maioria deles existentes previamente. Ao caráter central soma-se a política voltada para os municípios e a política indígena. A política migratória, prevista no Decreto-Lei de 1967 só será estabelecida efetivamente no MINTER após 1970. O caráter e o sentido do MINTER ao longo de toda sua trajetória são definidos em seus aspectos estruturais neste intervalo entre 1964 e 1970, doravante chamado de fase de institucionalização.

Desde a criação do MECOR até a sua definitiva revogação, o MINTER teve um total de nove ministros (sem contar os provisórios)¹⁰, quase todos eles (até 1985) militares, exceção feita a Maurício Rangel Reis (15/03/1974 a 15/03/1979), economista, ministro durante o governo do general Ernesto G. Geisel (03/1974 a 03/1979). A base instituída em 1970 sofreu alterações em alguns aspectos específicos somente em 1975 através do Decreto 75.444, mas a estrutura geral se mantém. Em 1985 o MINTER perde as funções relativas ao desenvolvimento urbano e meio ambiente¹¹ pelo Decreto nº 91145/1985, em 1990 são extintas as superintendências de desenvolvimento regional e outros órgãos subordinados ao MINTER via Medida Provisória nº 151/1990 e pela Lei nº 8028 de abril de 1990 o ministério é definitivamente extinto.

Nestes primeiros anos duas figuras proeminentes das Forças Armadas estão entre os ocupantes do cargo de ministro: o mar. Oswaldo Cordeiro de Farias (de junho de 1964 a junho de 1966) e o gal. Afonso Augusto de Albuquerque Lima (abril de 1967 a janeiro de 1969). Entre eles, de junho de 1966 e abril de 1967, assume o cargo o agrônomo João Gonçalves de Souza, superintendente da SUDENE enquanto Cordeiro de Farias era o ministro.

¹⁰ Ver apêndice 1.

¹¹ O MINTER foi pioneiro na formação de um aparato burocrático-administrativo voltado para a política ambiental com a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA) através do Decreto nº 73.030/1973. Para outras informações sobre a SEMA ver Iorio (2010).

Esses anos revelam também dois estilos político-ideológicos de certa maneira distintos: os “castellistas” de Cordeiro de Farias, e os “linha-dura”¹² de Albuquerque e Lima (SKIDMORE, 1988). Ambos renunciaram ao cargo por divergências políticas; o primeiro por discordar do processo sucessório do mar. Humberto de Castello Branco, quando eleito o mar. Arthur da Costa e Silva, e o segundo por discordar da política econômica em vigor pelo então ministro da Fazenda Antônio Delfim Netto. Com a renúncia de Albuquerque Lima, assume o MINTER José da Costa Cavalcanti, outro militar que até então ocupava o cargo de ministro das Minas e Energias. Quando José da Costa Cavalcanti assume o cargo, a institucionalização da pasta e sua forma de ação já estavam assentadas em bases claras. No exercício de João de Souza, o sentido geral da institucionalização do MINTER impresso pelo seu ex-superior se manteve. Na mensagem presidencial de sua posse, Castello Branco menciona:

Cabe a Vossa Excelência substituir o General Oswaldo Cordeiro de Farias no Ministério da Coordenação dos Organismos Regionais. É uma garantia de continuidade administrativa, de continuado esforço na conquista de objetivos já planejados e de mesma eficiência.

Temos certeza dessa não solução de continuidade, porque conhecemos o desempenho que Vossa Excelência deu ao cargo de Superintendente da SUDENE e como enquadrou a sua gestão na orientação e nas decisões do Ministro Cordeiro de Farias. (BIBLIOTECA DA PRESIDENCIA DA REPÚBLICA, 1964)

O período entre a posse de Cordeiro de Farias e a renúncia de Albuquerque Lima é o intervalo temporal da análise a que se propõe esta tese. O ministro João de Souza não impôs uma marca própria à institucionalização do MINTER e, por esta razão, não será analisado com a mesma efetividade. Não que este recorte seja representativo de todo o exercício do MINTER, mas é nele que se define o conteúdo substantivo da prática de governamentalização do território que irá ser praticada ao longo de seus vinte e seis anos de existência.

¹² Na verdade, a clivagem de “linha dura” denota um segmento diversificado e nem tão articulado de militares, e a posição de Albuquerque Lima não converge plenamente com estes. Para uma análise mais profunda que evidencia a pluralidade a não organicidade do que se convencionou chamar de “linha-dura” ver Chirio (21012). Para o enquadramento dos segmentos políticos das Forças Armadas e das lutas ideológicas na sociedade como um todo ver o capítulo dois desta tese.

O Ministério do Interior, a História da Geografia e a Geografia Histórica

Esta investigação enquadra-se, como gostaria de sugerir, numa apreciação da história da geografia do Brasil. Não se trata, porém, de uma história das “teorias teóricas”¹³, criticada por Bourdieu (2007a); mas da história da geografia em sua forma concreta; narrativa carregada de intencionalidade e significados, inserida em disputas e conflitos simbólicos e concretos (op.cit.). O discurso geográfico¹⁴ sobre a ordem espacial, a composição intelectual de nexos articulando as formas e os conteúdos espaciais (GOMES, 2006) prescreve e orienta ações objetiva nas formações sociais, inclusive nos próprios processos de territorialização (ou produção do espaço), ao que David Harvey (1990), chamaria de estudo das representações geográficas como parte do movimento geral de reprodução social.

Os discursos sobre o território convergem com a formação territorial em si, implicando, do ponto de vista analítico, que os estudos de história da geografia se encontrem com aqueles da geografia histórica (ZUSMAN, 2000). Essa confluência destacou o papel das práticas, sujeitos e instituições que protagonizam a construção da representação geográfica do mundo, manifestadas nas formações territoriais de fato¹⁵. A formação social brasileira em muito passa pela constituição de seu território, e a formulação de um vasto e diverso imaginário geográfico do país atravessa esse processo (MORAES, 2000). O discurso sobre a ordem espacial é parte da legitimação dos projetos territoriais:

É possível que fique óbvio o fato de que, a certa formação territorial, deva proceder uma modalidade discursiva e um conteúdo substantivo e que, por intermédio de ambas, viabilize-se a legitimidade ideológica e a consecução prática daquele projeto que o construiu materialmente.” (ESCOLAR, 1996. p. 141)

¹³ “Diferentemente da teoria teórica – discurso profético ou programático que tem em si mesmo o seu próprio fim e que nasce e vive da defrontação com outras teorias –, a teoria científica apresenta-se como um programa de percepção e de ação só revelado no trabalho empírico em que se realiza. Construção provisória elaborada para o trabalho empírico e por meio dele, ganha menos com a polémica teórica do que com a defrontação com novos objetos” (BOURDIEU, 2007a. p. 59)

¹⁴ Emprego o termo “discurso geográfico” de forma genérica e maleável, sem preocupação nem intenção de referência a um conceito estável e bem delimitado. Para este debate, ver Escolar (1996) e Moraes (2002).

¹⁵ O trabalho de Zusman (op.cit.) sobre a fronteira é bastante ilustrativo neste sentido: “Las prácticas materiales y discursivas respecto de la frontera se producen sobre las prácticas materiales y discursivas del otro. Geografías materiales, discursivas, imaginadas, se yuxtaponen en la definición política de la frontera”. (As práticas materiais e discursivas sobre a fronteira se produzem sobre as práticas materiais e discursivas do outro. Geografias materiais, discursivas, imaginadas, se justapõem na definição política da fronteira [Tradução Livre]) (ZUSMAN, op.cit., p. 46).

As modalidades discursivas de que fala Marcelo Escolar são instrumentos e meios de ação e realização do poder simbólico convertido em poder de conformação da realidade social. É relevante atentar para o fato de que, no campo científico ou fora dele, as teorias e discursos ganham ou perdem legitimidade não somente pela sua eficácia interna, mas também pelos instrumentos de ação e penetração sociais mais eficazes que as teorias concorrentes (BERDOULAY, 2008).

A historiografia da geografia tem avançado na compreensão do significado de seus enunciados nas formações sociais concretas. Compreender as histórias da geografia através da análise de seus discursos concretos é uma tarefa empregada por Félix Driver (1992) por meio da concepção segundo a qual as modalidades discursivas são *práticas sociais situadas*:

Broadening the scope of the critical history of geography during the age of empire would allow us to consider more directly the cultural and political dimensions of geographical knowledge during this period. This is not necessarily to abandon a materialist approach; the development of 'knowledge' would instead be grasped as a situated social practice rather than a spontaneous reflex of the imperatives of economic development. (p.28)¹⁶

A meu ver, a concepção do discurso geográfico como prática social situada resume o que foi dito até então nesta seção. Esta noção implica em reconhecer as modalidades discursivas em seus sentidos intencionais e relacionais, visualizar os sujeitos portadores e sua dinâmica íntima de produção. Este horizonte analítico também é apontado por Vincent Berdoulay (1981) em sua *abordagem contextual*. O contexto a qual se refere Berdoulay é mais objetivo do que aquele de que trata Harvey (op.cit.), não está focado majoritariamente na escala ampla (que para Harvey é a da reprodução do capital), atenta-se para questões mais palpáveis e bastante significativas. No foco da análise sobre a história da geografia estão aspectos de continuidade e descontinuidade de ideias; o resgate de “ideias vencidas”, tendências significativas à época abordada que não podem ser negligenciadas; o contexto social mais amplo; os intercâmbios e debates de pensamento e, por fim, as razões que justificam o uso destas ou daquelas ideias.

As investigações derivadas desta perspectiva metodológica têm se afastado da busca pelos grandes sistemas teóricos no universo restrito das ideias, direcionando-se

¹⁶ “Ampliar o escopo da história crítica da geografia durante a era dos impérios poderia nos permitir considerar mais diretamente as dimensões culturais e políticas do conhecimento geográfico durante este período. Isto não é necessariamente abandonar uma abordagem materialista, o desenvolvimento do ‘conhecimento’ seria ao invés apreendido como uma prática social situada mais do que um reflexo espontâneo dos imperativos do desenvolvimento econômico.” (Tradução Livre)

para os “pequenos usos” na história da geografia. Por “pequenos usos” – na falta de expressão melhor – entenda-se os enunciados concretos, contextualizados, socialmente situados por agentes reais em circunstâncias empíricas da formação social e territorial. Esta abordagem historiográfica enriquece a análise da geografia histórica das formações sociais em si, e também fornecem um instrumental capaz de acessar a riqueza e a diversidade das ideias. Isto porque, em contextos concretos, as ideias são sempre reinventadas, nunca são simples reprodução, cópias fiéis de concepções teóricas anteriormente formuladas. Berdoulay (1988) expõe o caráter criativo com que ideias distintas – mesmo que contraditórias entre si – são combinadas e ajustadas ao contexto material e simbólico em que estão dadas, ganhando conteúdos novos em relação aos originais¹⁷. As tradições do conhecimento (LIMA, 2002, 2008), os conjuntos de saberes, modos de ver e decodificar o mundo que funcionam como matrizes interpretativas, formas de levantar questões e equacionar explicações são sempre recriadas nas situações concretas em que são chamadas, nunca são tomadas em estado puro, mas sim em resposta aos imperativos da ocasião e ajustadas aos *conglomerados ideológicos* já estabelecidos (MACHADO, 2000).

As tradições são constantemente recriadas em novas modalidades discursivas na medida em que se apresentam em cada contexto, orientado pela intencionalidade de quem a emite. Representações formadas a partir destas tradições são materializadas através dos mecanismos de poder (BOURDIEU, op.cit.), convertendo-se em objetos ativos e prescritivos da vida social¹⁸.

Por esta trilha a história da geografia é enriquecida não só quando é posta ao lado da geografia histórica, mas também quando se dá conta das multiplicidades de sujeitos que reinventam as tradições do conhecimento, ofertando grande diversidade de discursos geográficos a serem investigados. Uma das linhas de investigações mais

¹⁷ “La façon dont ces idées sont utilisées ou invoquées n’implique pas toujours qu’elles le soient selon la conception générale qu’en avait leur premier auteur. Elles peuvent très bien être coupées de leurs ramifications avec la pensée totale du maître. C’est pourquoi elles ne dessinent pas, seules, une configuration stable comme celle que la notion de paradigme a essayé de saisir. Leurs recompositions et articulations changeantes avec des idées issues d’autres sources ne leur donne pas une structure durable. » (p. 406). (“A forma cuja essas ideias são utilizadas ou evocadas não implica sempre que elas saiam segundo a concepção geral que tinha seu primeiro autor. Elas podem muito bem ser cortadas de suas ramificações com o pensamento total do mestre. É porque elas não desenham, sozinhas, uma configuração estável como aquela que a noção de paradigma tentou alcançar. Suas recomposições e articulações cambiáveis com ideias procedentes de outros autores fornecedores não lhes dá uma estrutura durável.” Tradução Livre)

¹⁸ “na realidade, as lutas que tem lugar no campo intelectual têm o poder simbólico como coisa em jogo, quer dizer, o que nelas está em jogo é o poder sobre um uso particular de uma categoria particular de sinais e, deste modo, sobre a visão e o sentido do mundo natural e social” (BOURDIEU, 2007a. p. 72 nota 16)

proficuas e instigantes que se abre é sobre o papel dos discursos geográficos como mediação no processo de formação dos Estados e das nações, tarefa que tem sido buscada pela historiografia da geografia brasileira.

O Estado se faz através das relações sociais que o compõem. A afirmativa parece óbvia, e de fato o é. Entretanto, é comum deparamos com certas análises que acabam por reproduzir uma visão reificada do Estado, reduzindo suas funções e os seus sentidos práticos a uma atitude pretensamente racional, apartada dos conflitos e dos jogos de poder presentes na chamada “sociedade civil”. A concepção relacional do Estado (ABRAMS, 1988) o interpreta como objeto em disputa, cuja natureza só pode ser identificada em seu contexto social concreto.

Tomar o Estado como relações sociais implica também reconhecê-lo como objeto em movimento, ou, dito de outra forma, processo em formação. Por isso Antônio Carlos de Souza Lima (1995), inspirado em Michel Foucault, prefere falar de *processos de estatização* ao invés de Estado. Os processos de estatização ocorrem através das disputas operadas no interior do campo político¹⁹, mas também além dele. Envolvem-se nesse processo capitais simbólicos e econômicos. Tradições de conhecimento convertem-se em formas estatais. O dispositivo estatal é montado por processos de estatização, de diversas fontes sociais, em momentos históricos dispersos, e seu arranjo atual é a acomodação entre as heranças do passado e os imperativos do presente. A execução deste aparato, a maneira pela qual ela é exercida como mediação entre governo e aqueles definidos como objeto de sua ação (a “sociedade civil”) é a *governamentalização do Estado*²⁰. Dito de outra forma, a governamentalização do Estado se faz em um complexo campo de disputas onde se define o objeto da ação, seus meios e suas metas. A este campo chamarei de “campo de poder”. Refiro-me diretamente à teoria dos campos de Bourdieu (op.cit.):

A teoria geral da economia dos campos permite descrever e definir a forma específica de que se revestem, em cada campo, os mecanismos e os conceitos mais gerais (capital, investimento, ganho), evitando assim todas as espécies de reducionismo, a começar pelo economicismo, que nada mais conhece além do interesse material e a

¹⁹ “O campo político é o lugar em que se geram, na concorrência entre os agentes em que nele se acham envolvidos, produtos políticos, problemas, programas, análises, comentários, conceitos, acontecimentos, entre os quais os cidadãos comuns, reduzidos ao estatuto de ‘consumidores’, devem escolher, com probabilidades de mal-entendidos tanto maiores quanto mais afastados estão do lugar de produção.” (BOURDIEU, 2007a. p. 164)

²⁰ Segundo Foucault (1981): “O que é importante para nossa modernidade, para nossa atualidade, não é tanto a estatização da sociedade mas o que chamaria de governamentalização do Estado” (p.292)

busca da maximização do lucro monetário. Compreender a gênese social de um campo, e apreender aquilo que faz a necessidade específica da crença que o sustenta, do jogo de linguagem que nele se joga, das coisas materiais e simbólicas em jogo que nele se geram, é explicar, *tornar necessário*, subtrair ao absurdo do arbitrário e do não-motivado os actos dos produtores e as obras por eles produzidas e não, como geralmente se julga, reduzir ou destruir. (p.69. grifo no original)

Conceber o poder como campo implica em reconhecer a ordem dos conflitos e os instrumentos das disputas. Significa lançar luz aos aspectos disjuntivos e conjuntivos, os elementos que agremiam e os que sectarizam, conformando grupos de afinidades²¹ e rivais. Lança luz também sobre as hierarquias e as posições de subordinação e dominação, fazendo necessário compreender os fatores constitutivos de tudo isso. Recuperar estes fatos constitutivos demanda uma análise genealógica. Conforme Foucault (1981):

A questão de todas as genealogias é: o que é o poder [...]? O que é o poder, ou melhor – quais são, em seus mecanismos, em seus efeitos, em suas relações, os diversos dispositivos de poder que se exercem a níveis diferentes da sociedade, em domínios e com extensões tão variados? (p.174)

Assim como os processos de estatização e governamentalização do Estado não se limitam ao campo político propriamente dito, sua análise também requer a compreensão de um campo mais amplo, que abarque de maneira intercruzada o campo intelectual, o político, o econômico, o profissional entre outros. Este entrecruzamento também pode ser entendido como um campo em si mesmo, com seu próprio capital, seus dispositivos peculiares.

Esta é a abordagem que orienta a análise do MINTER nesta tese. O MINTER é uma prática de governamentalização do território, um mecanismo de ação cujo sentido pode ser buscado através de seu significado enquanto dispositivo dentro de campos de poder. Neste ponto se impõe uma questão escalar importante. Os campos de poder são objetivados por agentes sociais cuja ação remonta a níveis diferentes, p.ex.; empresas multinacionais, agências internacionais, órgãos governamentais nacionais, regionais, estaduais e municipais, técnicos e empresários locais, etc. Todos esses agentes se relacionam e através dessa relação forjam campos de poder. Para a compreensão desta unidade exige-se o reconhecimento de toda aquela multiplicidade, fato que impõe a

²¹ A ideia de grupos de afinidades está aqui aplicada em sentido parecido aos *círculos de afinidades* que Vincent Berdoulay usa em sua análise da formação da escola francesa de geografia(2008) em que se revelam as interações e os princípios compartilhados entre os intelectuais e outros agentes sociais, como os políticos e outras pessoas em posição de poder.

consideração da escala como relação social objetiva (MACKINNON, 2010) e a multiescalaridade (BENSA, 1996).

Ao analisar a prática de governamentalização do MINTER é evidente que fatores de ordens diferentes mas interdependentes são acionados. Na fase de institucionalização do ministério – contemplado nessa pesquisa – é perceptível que a montagem do desenho institucional do ministério responde a imperativos geopolíticos relativos ao movimento de mundialização do capitalismo, assim como questões específicas da formação social brasileira e também aspectos próprios dos sujeitos envolvidos e seus agrupamentos políticos mais diretos. Não quero sugerir com isso um “encaixe” entre escalas pré-estabelecidas (local, nacional, global, p.ex.), ao modelo do *russian dolls*²², que simplifica as menores escalas a meros arranjos simplificadores do processo global. Esta concepção escalar pressuporia uma hierarquia entre os níveis da análise, do mais simples ao mais complexo (o *nested hierarchies*²³), o que não me parece apropriado.

A formação de um campo de poder se faz em diferentes níveis, mas não sobrepostos uns aos outros. Seria, na minha concepção, tanto errôneo reduzir esse fenômeno às determinações da ordem mundial de reprodução do capital, quanto ignorar este fato e reduzir o processo aos desígnios de seus sujeitos proponentes pura e simplesmente. A compreensão do fenômeno não está nem em um nem noutro, mas em ambos a uma só vez. E a simultaneidade não reside no encaixe, mais sim na continuidade. Dito de outra forma, todas as escalas se encontram em uma coisa (ou um processo) que só que se explica por fenômenos oriundos de diferentes níveis.

O exemplo da institucionalização da prática de governamentalização do MINTER pode ser elucidativo. Ocorrido na segunda metade da década de 1960, ele enquadra-se perfeitamente no contexto da Guerra Fria no Brasil, no fortalecimento das empresas transnacionais. Por outro lado, se vertemos a mirada para a formação social e territorial brasileira, percebe-se que o mesmo ministério é caudatário de uma longa tradição de esforços no sentido de modernização do país e de seu território. Se, de outra feita, contempla-se o MINTER pelos seus ministros, Cordeiro de Farias e Albuquerque Lima, se nota uma visão do país marcada pelo peso de sua instituição profissional (o Exército brasileiro) e pelas suas relações pessoais e políticas particulares. Todos estes

²² “Bonecas russas”, em referência ao brinquedo. Trata-se de uma metáfora muito utilizada na bibliografia mais recente sobre escala para criticar as concepções escalares rígidas. Para esta crítica ver Marston, Jones III, Woodward (2005).

²³ “Ninhos hierarquizados” é a metáfora utilizada por Howitt (2008).

prismas representam muito mais que escalas sobrepostas, são múltiplas dimensões de um mesmo processo. Os ministros são parte da Guerra Fria, assim como esta se define em alguma medida pela ação daqueles; ambos também são significados pelos elementos da formação territorial do Brasil que, por sua vez, ganha novo sentido a partir de então. Não são três processos que somados formam uma unidade, é um só processo.

Desta forma, chegamos à delimitação definitiva dos contornos teórico e metodológicos desta pesquisa. Interessa-me investigar o processo de institucionalização do MINTER (1964-1969) enquanto uma prática de governamentalização do território e dispositivo dentro de campos de poder. O que explica esta institucionalização? Ao que pude examinar, o conteúdo e o significado deste processo pode ser explicado através da: *i*) formação social e territorial brasileira e seus aspectos particulares da segunda metade do século XX; *ii*) a posição social, política e institucional dos sujeitos que o encabeçam (os ministros); *iii*) a lógica de dois campos de poder complementares, edificados a partir do caso da Segunda Guerra Mundial: o do desenvolvimento e da segurança nacional.

Nesta prática de governamentalização não interessa investigar suas consequências materiais, isto é, o que se fez e o que não se fez sobre o território. Tampouco interessam as grandes planificações, que revelam um conjunto articulado e abstrato de intenções. Apesar de serem ambas as hipóteses matéria valiosa para muitas análises possíveis, nesta investigação pretendo alcançar o nível mais concreto da governamentalização, sem perder a dimensão do plano. Situo minha análise no imediato encontro entre a planificação e a execução, sem ser efetivamente nem um nem outro. Entendo esse encontro como a governamentalização em si, fato que se revela nos *projetos de ação* (LIMA, op.cit.). A apreciação sobre a base documental em que repousa a análise pode contribuir ao esclarecimento dessa perspectiva.

Sobre as fontes da pesquisa

Meu contato com a documentação do MINTER vem da minha pesquisa de mestrado, desenvolvida entre Março de 2008 e Março de 2009. Esta pesquisa (IORIO, 2010) estudou a revista INTERIOR, uma publicação oficial desse ministério editada entre 1974 e 1989, em um total de setenta edições. Na ocasião, fui ao Arquivo Nacional em Brasília, a instituição arquivística²⁴ em que oficialmente está depositada a documentação do MINTER. Pretendia nesta busca encontrar fontes relevantes que me

²⁴ Expressão usada por Castro (2008).

pudessem esclarecer algo sobre a revista, o porquê de sua criação, orçamento, pessoal, etc. A busca não logrou êxito, e pouco pude extrair dos documentos examinados; felizmente consegui contatar a editora-chefe da revista, Valéria Velasco, que me forneceu uma entrevista importante para responder muitas das perguntas que me guiavam. A opção metodológica da pesquisa foi refeita a partir de então.

Ao ingressar no doutorado, desta vez disposto a pesquisar o MINTER em si, pressupus esse mesmo arquivo como minha base fundamental de onde se extrairiam os documentos que consubstanciariam a pesquisa. Foi munido da intenção de buscar elementos suficientes para examinar a prática de governamentalização do MINTER que me dirigi ao Arquivo Nacional novamente. Antes, foram necessárias algumas reflexões de ordem metodológica.

As práticas de governamentalização não poderiam ser reduzidas à bases legislativas, aos pronunciamentos e discursos; ou às compilações de dados, números e estatísticas sobre ações e inversões. Seria necessária uma base documental que dê conta de revelar no cotidiano do ministério aspectos que fundamentam os modos de ver e conceber sua prática. Neste sentido, é pertinente e enriquecedora para a análise sobre a administração pública a sugestão de Lima (1995):

Sua análise [da administração pública] não pode, porém, se resumir a um trabalho de arrolamento de leis e regulamentos administrativos, muitas vezes sem sequer declarar seu estatuto diferencial e limites de atribuição. Ainda que estes sejam matérias-primas importantes não se pode nem desprezá-los nem autonomizar o estudo do texto da lei, prescindindo-se de interpretá-los como peças de *projetos de ação*, cujo sentido só pode ser melhor apreendido em estudos que considerem também – mas não só – sua execução, perceptível através de investigações específicas. (p.96. grifo nosso.)

Esta base documental está em geral depositada em instituições arquivísticas, responsáveis pela organização e disposição dos documentos, tarefas fundamentais que se refletem nas possibilidades de alcance das pesquisas. A pesquisa arquivística é uma maneira de “dar voz” a sujeitos históricos a partir daquilo que se quer compreender contemporaneamente; é uma reconstrução histórica que tem como fim inserir o passado no presente²⁵ (ZUSMAN, 2000). Há aí dois extremos: os sujeitos que produziram a

²⁵ “Pero también podríamos preguntarnos si este interés por la reconstrucción histórica no supone, de manera contraria entonces, la necesidad actual de que el pasado se inmiscuya em nuestro presente.” (Mas também poderíamos perguntar se este interesse pela reconstrução histórica não supõe, de maneira contrária então, à necessidade atual de que o passado se imiscua em nosso presente [Tradução Livre]) (ZUSMAN, *op.cit.* p.106).

documentação em suas práticas e o pesquisador que se dirige a essa documentação com perguntas que são dele, e não do sujeito primeiro. Há ainda um terceiro elemento que é a mediação entre os dois extremos, representada pela instituição arquivística, com seus procedimentos próprios, regidos por princípios técnicos adaptados às especificidades dos documentos geridos.

Vários encontros e desencontros resultam desta tripla incidência. Em primeiro lugar, o pesquisador procura por algo que não forçosamente foi formulado de maneira clara e objetiva pelo seu sujeito pesquisado, com isso, a resposta para o inquérito do investigador estará, provavelmente, disperso em documentos avulsos, e não em um documento pronto, definitivo e conclusivo. Em segundo lugar, o acesso a esses documentos dispersos se dará por intermédio dos critérios de organização escolhidos pelo arquivador; não necessariamente coincidentes com aqueles do sujeito e – menos provável ainda – com os do pesquisador. Os princípios de ordenação do arquivamento precisarão ser minimamente decifrados para facilitar o acesso àquilo que se busca.

Por todo este complexo percurso, os arquivos revelam aquilo que eles mostram e também o que não mostram. O investigador carece de zelo para não reproduzir acriticamente *i)* a intenção do sujeito, ao refletir justamente o que ele quis mostrar e silenciar sobre o que não foi pronunciado; *ii)* ou os princípios e conceitos do arquivador, que impôs (mesmo que de forma técnica, e não totalmente arbitrária) seus critérios de ordem sobre os documentos.

Este zelo, recomenda Antônio C. de Souza Lima (op.cit.), implica em que o pesquisador esteja munido de perguntas seguras, assentadas em critérios claros para que o objetivo da consulta logre êxito. Em função de a lógica de ordenação dos documentos serem alheias aos interesses de pesquisa, a clareza sobre aquilo que se busca auxilia o pesquisador a encontrar as trilhas dos documentos necessários para responder sua própria questão. Na medida em que vão se revelando os conteúdos dos documentos, outras questões relevantes surgem, o que parece enriquecedor para a análise; mas há que se ter sempre a precaução em não reproduzir princípios alheios à investigação.

Esses cuidados foram valiosos no enfrentamento da documentação do MINTER. Os primeiros contatos com o arquivo passaram a nítida impressão de que eu era um “geógrafo em terra estrangeira”, tão inusitada me era a “situação de campo” em arquivo público. Lidar com arquivos é uma prática comum em outras disciplinas, daí decorre certa familiaridade com pesquisas documentais, estranha à formação de um geógrafo, ou mais particularmente à minha formação, em que não fui incitado a esta

prática, muito menos à reflexão teórica sobre ela. De toda sorte, busquei nos arquivos por alguma base de documentos que revelasse a governamentalização praticada pelo MINTER a partir de sua lógica própria. Como estava intencionado em verter a análise para os projetos de ação, e não para as “grandes planificações” nem para o inventário de obras e gastos, me era necessário encontrar algo que estivesse no intermédio destes dois extremos. Busquei principalmente algo que pudesse ser organizado em sequências seriadas, algo que identificasse sistematicamente uma prática.

A documentação disponível estava organizada em uma base digitalizada, mas a consulta ao sistema de busca e aos documentos em si só pode ser efetuada na sede do Arquivo Nacional de Brasília. Esta base chegou ao Arquivo Nacional via Ministério do Planejamento, instituição responsável por organizar os documentos quando o MINTER foi extinto, em 1990. No sistema digital a busca se faz por entradas livres nas categorias: fundo, subfundo, grupo e subgrupo. Preenchi o fundo “Ministério do Interior” com praticamente todas as combinações possíveis entre as demais categorias. Desta busca deu-se uma primeira seleção de cerca de cinco mil documentos, a maioria deles examinei pelas ementas e outros tantos pelo documento físico. Fundamentalmente, estes documentos diziam respeito a pareceres jurídicos de projetos, anteprojetos de leis, convênios e parcerias com prefeituras (para construir obras, liberar recursos de assistência, projetos comunitários, etc.). Há também convênios com institutos de pesquisa, como o IBGE, esboços de regimentos dos órgãos subordinados, e coisas do gênero. Alguns documentos emitiam conteúdos que poderiam parecer mais substantivos, mas estavam sempre isolados, o que dificultou os contextualizar e, a partir daí, extrair qualquer significado. Além disso, esses documentos me forneciam uma visão muito parcial e fragmentada da prática de governamentalização do MINTER. Não encontrei ali qualquer possibilidade de seriação mais sistemática. Os documentos de mesma natureza tinham procedências diversas ou intervalos temporais muito longos.

Trabalhei com essa documentação por dois anos, tentando estruturar alguma base consistente e que me fornecesse conteúdos substantivos sobre a prática de governamentalização do MINTER. Estava com muitas dificuldades, e as possibilidades de se extrair elementos suficientes para realização da tese não eram animadoras; a discrepância entre os documentos disponíveis e os propósitos da pesquisa era gritante. Foram procurados relatórios ministeriais, atas de reuniões, cartas de ministros a seus superiores ou subordinados, ou qualquer outro material que indicasse os propósitos que orientaram a prática de governamentalização do MINTER. Entretanto, é flagrante a

ausência de documentos de conteúdos mais substantivos. Segundo Torres (1989), o MINTER primou cuidadosamente da administração dos documentos produzidos²⁶, porém, o trabalho dela se refere à prática de documentação iniciada já no fim da década de 1970, quando já se passavam mais de dez anos de funcionamento desse ministério. De toda forma, mesmo considerando a documentação a partir deste período, a flagrante ausência de documentos com a natureza desejada permanece válida.

Esta me parecia uma situação incontornável, um empecilho difícil de superar e que comprometeria forçosamente o bom andamento de minhas pesquisas. Cheguei a crer que estes documentos poderiam não mais existir. Imaginei isso frente ao que prescrevia o Decreto nº 79.099 de 06 de janeiro de 1977, assinado pelo então presidente da República Ernesto Geisel e seu ministro da Justiça Armando Falcão. Este decreto trata da salvaguarda de assuntos sigilosos, sua tipologia e aplicação, na seção seis “Destruição” do capítulo IV “DOCUMENTOS SIGILOSOS” a prática de destruição de documentos está prescrita da seguinte maneira:

Destruição

Art. 70. À autoridade que elabora documento ULTRA-SECRETO, SECRETO ou CONFIDENCIAL, ou autoridade superior, compete julgar da conveniência da respectiva destruição e ordená-la oficialmente.

§ 1º Os documentos RESERVADOS não controlados serão destruídos por ordem da autoridade que os tenha sob custódia, desde que, perdida a oportunidade ou a utilidade, sejam por ela julgados desnecessários.

§ 2º A autorização para destruir documentos sigilosos constará do seu registro.

Art. 71. Os documentos sigilosos serão destruídos pelo responsável por sua custódia, na presença de duas testemunhas.

Art. 72. Para a destruição de documentos ULTRA-SECRETOS e SECRETOS, bem como de CONFIDENCIAIS e RESERVADOS controlados, será lavrado um correspondente "Termo de Destruição", assinado pelo responsável por sua custódia e pelas testemunhas, o qual, após oficialmente transcrito no registro de documentos sigilosos, será remetido à autoridade que determinou a destruição e ou à repartição de controle interessada. (BRASIL, 1977)

Frente a este decreto, imaginei que os documentos que buscava poderiam ter sido objeto de destruição. Mesmo que tenha sido oficializado já no fim da década de 1970, quando já se tinham aí treze anos de funcionamento do MINTER (contando sua

²⁶É importante salientar que o controle e a preservação da produção documentária do MINTER sempre se constituiu numa grande preocupação para a Coordenadoria de Documentação - COD. Já em 1977, sua programação incluía projetos voltados para esses aspectos. Haja visto o Projeto do Módulo Documentos Oficiais do Sistem Eu. (sic) Documentação do Ministério do Interior, que definiu a política de identificação (sic), reunião, controle, normalização, tratamento técnico, distribuição e disseminação de seus documentos oficiais.”(TORRES, 1989. p.188)

existência como MECOR), esse decreto revela uma prática oficial de destruição que poderia se imaginar vinha sendo adotada corriqueiramente.

Em minha terceira visita ao arquivo, no último ano da pesquisa, em 2014, vivia-se um movimento de elevação dos ânimos em relação às pesquisas e investigações debruçadas sobre os arquivos do período do regime militar. Isto por duas razões principais: *i*) porque neste ano completaram quarenta anos do golpe de 1964, reacendendo o assunto na opinião pública em geral; *ii*) em função do andamento dos trabalhos realizados pelo projeto “Memórias Reveladas”²⁷. Este projeto, segundo a página “Histórico” de seu site, começou em 2005 através do Decreto nº 5.584, que transferiu a guarda dos documentos do Conselho de Segurança Nacional (CSN) da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) para o Arquivo Nacional. Mas foi entre agosto de 2013 e março de 2014 que cerca de treze milhões destes documentos, depois de um longo processo, foram digitalizados. Esta digitalização facilitou a consulta aos documentos. Interesses acadêmicos, de pesquisa, ou pessoais, sobre perseguição, processos, etc., voltaram-se para estes documentos. Minha pesquisa que também versava sobre o regime militar, estava agora em um ambiente mais favorável.

Assim, nesta terceira visita, alguns pesquisadores do projeto trabalhavam no próprio prédio do Arquivo Nacional, em uma sala reservada ao lado da sala de consulta pública²⁸. Durante um dos intervalos da busca, em uma conversa despreziosa com a funcionária do Arquivo que me atendeu²⁹, falávamos sobre o trabalho desses pesquisadores e a questioneei sobre a possibilidade deles encontrarem algo que poderia ser do meu interesse. Foi desta questão que avançamos a conversa sobre a base em que estava trabalhando, mencionei toda a dificuldade que estava encontrando e ela referiu-se

27 Segundo o site do programa:

“O Centro de Referência das Lutas Políticas no Brasil, denominado “Memórias Reveladas”, foi institucionalizado pela Casa Civil da Presidência da República e implantado no Arquivo Nacional com a finalidade de reunir informações sobre os fatos da história política recente do País.

Dando continuidade a iniciativas dos últimos governos democráticos, em novembro de 2005, o Presidente Lula assinou decreto regulamentando a transferência para o Arquivo Nacional dos acervos dos extintos Conselho de Segurança Nacional, Comissão Geral de Investigações e Serviço Nacional de Informações, até então sob custódia da Agência Brasileira de Inteligência (Abin) e passou à Casa Civil a coordenação do recolhimento dos arquivos.

O Centro constitui um marco na democratização do acesso à informação e se insere no contexto das comemorações dos 60 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Um pedaço de nossa história estava nos porões. O ‘Memórias Reveladas’ coloca à disposição de todos os brasileiros os arquivos sobre o período entre as décadas de 1960 e 1980 e das lutas de resistência à ditadura militar, quando imperaram no País censura, violação dos direitos políticos, prisões, torturas e mortes. Trata-se de fazer valer o direito à verdade e à memória.”

²⁸ Nas outras vezes em que estive no Arquivo Nacional de Brasília não notei a presença desses pesquisadores, não sei dizer com exatidão se estavam lá ou não.

²⁹ A funcionária chama-se Deyse, a quem agradeço fortemente.

à existência de alguns documentos de naturezas diversas que estavam dispersos e depositados em outra base, oriundos de outra entrada, mas que ela sabia que encontraria material do MINTER lá.

Esta base – doravante *segunda base* – (ARQUIVO NACIONAL, 2000) está organizada em dois grandes fichários (o conteúdo não está digitalizado) que elencam verbetes de entrada, agrupados em ordem crescente pelas caixas em que estão depositados os documentos (1, 2, 3,...). Não foi possível, no entanto, acessar qualquer pista sobre os critérios de ordenação das caixas. Segundo o guia de fundos do Arquivo Nacional, em sua página 23, o Fundo/Coleção MINISTÉRIO DO INTERIOR foi organizado pela Coordenação de Documentos Escritos (CODES) e Coordenação de Documentos Audiovisuais e Cartográficos (CODAC) do Arquivo Nacional, e identificada pela Coordenação Regional do Arquivo Nacional no Distrito Federal (COREG). A consulta aí foi difícil, a organização dos arquivos é intrincada, os referidos fichários acusavam entradas as mais diversas. Mas o universo documental contido nesta segunda base veio a ser, para os fins desta pesquisa, muito mais rico que o anterior. Aí foram encontrados registros a respeito das Comissões Coordenadoras do Ministério do Interior (CCMI)³⁰, atas sobre propostas de reforma do ministério, entre outros tantos documentos que podem ser úteis às pesquisas de variados interesses, se houver paciência e persistência para situar-se no arquivo.

Deste universo variado, considerei como material mais valioso para o que estava buscando foram os cadernos com as *Exposições de Motivos* do MINTER. Segundo o Manual de Redação da Presidência da República (BRASIL, 2002³¹), em seu item 4:

Exposição de motivos é o expediente dirigido ao Presidente da República ou ao Vice-Presidente para:
a) informá-lo de determinado assunto;
b) propor alguma medida; ou
c) submeter a sua consideração projeto de ato normativo.
Em regra, a exposição de motivos é dirigida ao Presidente da República por um Ministro de Estado.

³⁰ As CCMI's eram comissões cuja finalidade era a de criar um espaço de interlocução entre as diferentes esferas do MINTER com apresentações dos chefes do gabinete do ministro e dos órgãos subordinados, os encontros ocorriam duas vezes ao ano, a partir de 1971. Tinha conhecimento prévio da existência destas Comissões pelo trabalho que já vinha desenvolvendo sobre o MINTER e a revista INTERIOR (IORIO, 2010) e desde então busquei insistentemente informações sobre ela na primeira base de dados, em vão.

³¹ Uso uma definição atual de Exposição de Motivos por não ter encontrado a definição em manuais contemporâneos ao período histórico estudado. De toda forma, ao acompanhar a definição do conceito nos manuais da década de 1990 para cá não houve nenhuma alteração, o que leva a crer que se trata de uma definição consensual.

Nos casos em que o assunto tratado envolva mais de um Ministério, a exposição de motivos deverá ser assinada por todos os Ministros envolvidos, sendo, por essa razão, chamada de interministerial. (s/n)

Este foi um canal direto entre ministros e presidentes da República, através dele aqueles se apresentam em seus princípios a este. Matérias como: pedidos de revisão de orçamento, apresentação de anteprojetos de lei, movimentação de funcionários e tudo o mais que o ministro julgue relevante de ser comunicado, solicitado ou reclamado passa pelas E.M. Ao exporem seus motivos, os ministros revelaram quais as prioridades, o que entendem como demandas, quais as formas de equacioná-las; em suma, a orientação política com a qual coordenam sua pasta e também como esta se relaciona com a orientação geral do governo.

Ao me deparar com as E.M. convenci-me que estes documentos estavam mais próximos dos propósitos desta investigação. As E.M. expressam a comunicação entre o planejamento e a execução, estão na imediata interface entre ambos. Elas são algo mais palpável que os planejamentos que se fazem periodicamente baseados em intenções, ou os discursos e escritos que idealmente tratam do que é e do que deveria ser feito. Ao mesmo tempo, são mais abstratas, mais próximas do nível teórico do que um inventário de obras, ou um orçamento de gastos e investimentos; seria a forma mais concreta dos planos de ação de governamentalização. Dadas estas possibilidades, optei por tomar definitivamente as E.M. como base de análise e abandonar o esforço feito até então, que não havia surtido efeitos maiores, considerando a qualidade e a dispersão do material, como já observado. Outras escolhas metodológicas precisaram ser feitas diante desse material, como extrair dele as respostas às perguntas que eu carregava?

As E.M. do MINTER estão organizadas em brochuras por ano e distribuídas em pastas. Para cada ano há cadernos suplementares distribuídos por setores (pessoal, organização, administração geral, obras e orçamento) replicando os documentos arquivados no caderno geral. Têm um formato padrão: cabeçalho com a data, lugar e identificação da E.M.; cumprimento respeitoso ao presidente; o texto expondo os argumentos; cumprimento formal e assinatura do ministro³². O tamanho era variável, entre uma lauda até cinquenta ou sessenta, mas a maioria tinha entre duas e três. Os conteúdos também eram diversos, tratavam de questões relativas ao funcionalismo, de obras e compra de equipamentos, anteprojetos de lei, demandas orçamentários, pedidos

³² Ver a E.M. nº01/1964 como exemplo no Anexo 1.

de isenção fiscal, relatórios ministeriais, prestação de contas e coisas afins³³.

O material, tomado em conjunto, tinha algumas vantagens evidentes. A primeira delas é a anteriormente explicitada, a natureza do documento, que permite ao analista observar o propósito do ministério, suas intenções e sentidos; mas sem assumilos em um nível demasiadamente abstrato. Outro ponto positivo é o fato deles estarem dispostos de maneira seriada e numerada. Isto me ofereceu um conjunto unitário, uma sequência segura, sem lacunas. As lacunas e a falta de sequência tinham me parecido um grande empecilho na primeira base pesquisada, pois dificultava seguir as recomendações de Perla Zusman (op.cit.) e evitar reproduzir uma visão parcial dos documentos, cuja parcela visível poderia ser exatamente aquela que o sujeito produtor do documento ou o organizador quis evidenciar; ou então mero acidente, nunca se poderia saber. Também para evitar reproduzir a intenção dos produtores dos documentos, optei por me debruçar sobre os cadernos principais, com todas as E.M., descartando os cadernos temáticos, o que totalizou mil cento e sessenta documentos no intervalo entre oito de julho de 1964 e vinte e sete de janeiro de 1969.

Desenvolvi a análise dos documentos lendo-os individual e integralmente. Os sistematizando em um quadro sintético a partir da sua finalidade (orçamento, institucionalização, isenções fiscais, funcionalismo, etc.) procedências (órgão interessado), descrição do conteúdo e observações suplementares, quando relevantes. Este quadro ofereceu uma visão geral sobre o processo em análise. Esta organização me permitiu ainda tomar o universo documental em seus aspectos tanto de conjunto quanto individualmente, quando havia algo substantivo explicitado.

A visão do conjunto associada aos conteúdos individuais dos documentos mais substantivos me permitiu buscar as respostas às minhas perguntas com mais segurança, possibilitou que acompanhasse os planos de ação no cotidiano do ministério, defrontado com as dificuldades e possibilidades impostas, como restrições orçamentárias, desacordos com outros setores do governo ou alterações nos planos iniciais. Enfim, foi possível, a partir daí, verificar a operacionalização dos planos de governo em planos de ação de governamentalização propriamente ditos.

Além das E.M., vali-me também de documentos consultados em outras fontes. Valioso foi o arquivo pessoal de Cordeiro de Farias disponível no arquivo do CPDOC/FGV no Rio de Janeiro. Nesta base encontrei pronunciamentos e impressões

³³ Os documentos foram organizados em tabelas que estão expostas nos capítulos três e quatro.

peçoais do ex-ministro do MECOR sobre sua própria atuação e o sentido que procurou imprimir ao ministério que ele conduzia. A base documental que está sendo montada pelo programa “Memórias Reveladas”, também do Arquivo Nacional, foi aproveitada sobretudo pelos documentos relativos a Albuquerque e Lima. Alguns desses documentos estão disponíveis na internet, outros estão digitalizados mas só podem ser consultados nas sedes do Arquivo Nacional (de Brasília e do Rio de Janeiro), outros não estão digitalizados. Utilizei ainda memórias, depoimentos e textos de autoria dos ministros envolvidos, assim como de pessoas relacionadas diretamente com a institucionalização do MINTER. Todo este material que concebi como documental está referenciado na parte de “Fontes de Pesquisa”.

Apresentação dos capítulos

A disposição em capítulos obedece à ordem metodológica da investigação. A tese está organizada em quatro capítulos, cada um deles corresponde a uma dimensão da análise. A continuidade de uns aos outros se dá pelo princípio da multiescalaridade. O capítulo um tem por finalidade contextualizar o MINTER em uma prática de governamentalização mais geral, a saber, a governamentalização do território no Brasil. Opera-se aqui em um nível bastante amplo e abstrato. O segundo capítulo pretende ser uma genealogia dos sujeitos principais desta investigação, Cordeiro de Farias e Albuquerque Lima. Atêm-se aí às suas respectivas posições e condições de classe (BOURDIEU, 2007a). Importa compreender o significado da corporação militar no país, das suas respectivas posições dentro da corporação, seus agrupamentos políticos dentro das Forças Armadas, fora dela na sociedade como um todo e, principalmente, nas articulações entre os dois níveis.

O capítulo três dedica-se à apreciação da prática de governamentalização do MINTER através da genealogia do desenvolvimento enquanto campo de poder. Interessa compreender como o MINTER configura-se enquanto dispositivo de poder encarregado de fazer difundir e aprofundar o desenvolvimento, este entendido em sua significação interna ao campo constituído em torno de si. O capítulo quatro faz semelhante esforço que o anterior, entretanto o foco recai sobre a segurança nacional como campo de poder. Explora-se aí o enraizamento deste campo, suas confluências e divergências com o desenvolvimento (considerado como um campo de poder correlato) e a geopolítica. Nestes dois últimos capítulos exploro mais detidamente a base documental principal, as E.M. Encerro a discussão com algumas considerações finais.

1. O MINISTÉRIO DO INTERIOR NO CERNE DA MODERNIZAÇÃO BRASILEIRA

A governamentalização do território pelo Estado é uma prática inerente à formação dos estados e das nações. A formação social brasileira, pela sua herança colonial, tem um peso ainda maior do processo de apropriação e valorização do território (MORAES, 2000; 2005). Visto a partir de uma escala abrangente, o processo de formação territorial brasileiro segue os imperativos da progressiva inserção geopolítica do país no capitalismo mundial. Desta forma, é possível afirmar que a constituição do território deve ser entendida, em caráter geral, a partir da lógica do “fazer-se moderno”, ou, dito de outra forma, da modernização do país.

Por modernidade me refiro, grosso modo, a todos os processos adjacentes ao advento e à estabilização do capitalismo moderno (HARVEY, 1992), cujas instituições básicas seriam “*o estado-nação e a produção capitalista sistemática*” (GIDDENS, 1991. p. 173). Neste processo operou-se uma dissociação entre o tempo e o espaço, o “desencaixe” de Giddens. Se tradicionalmente o tempo era preenchido por relações sociais localizadas (em múltiplas e inter-relacionadas escalas, há de se reconhecer), que só fazem sentido em um lugar específico (tempo de uma colheita, de uma estação do ano, de um deslocamento, etc.), o *quando* inseparável do *onde*; modernamente o tempo se associa ao espaço global, não ao lugar; introduz-se o tempo universalizado do relógio, desprovido de seu conteúdo espacial; genérico, que mede e assenta no mesmo patamar relações sociais em lugares distintos, acompanhando o processo de expansão e mundialização do capitalismo.

A instituição deste “tempo universal” teria possibilitado a emergência de uma socialização mundializada, *moderna*, em oposição àquela outra, localizada, *tradicional*. Importante ressaltar que esta universalização não se deu através de um processo pacífico que irradia de um ponto privilegiado para atingir outros lugares receptáculos (o “resto” do mundo). Ao contrário do que prega a versão eurocêntrica da modernidade, a formação do capitalismo e dos estados nacionais são entendidos aqui como um processo difuso e correlacionado através de assimétricas geometrias do poder (MASSEY, 2009) donde se estabeleceu a Europa Ocidental (identidade esta forjada nesse processo) como

centro de comando¹. Fator decisivo foi o modelo de racionalidade empregado:

Com raízes que podem ser localizadas nas Utopias do século XVI, mas sobretudo com o debate filosófico e teórico-social do século XVII e com maior clareza no século XVIII, a nova entidade/identidade que se constitui como Europa Ocidental, já sob o crescente predomínio das regiões centro-norte, se assume e se identifica como moderna, ou seja: como o mais novo e o mais avançado da história humana. E o signo distintivo dessa modernidade da emergente identidade europeu-ocidental é sua específica racionalidade. (QUIJANO, 2005. p. 22)

A racionalidade que emerge no âmago da modernidade se fundamenta na filosofia do progresso e o crescente desencantamento da natureza, separada do sujeito e submetida a uma lógica instrumental e operacional, transposta rapidamente para o fenômeno humano, equiparado à natureza como objeto desencantado da razão, sucumbido à prerrogativa do controle e do domínio (ADORNO; HORKHEIMER, 1985).

Acrescente-se a isso um caráter essencialmente transformador que caracteriza os tempos modernos como essencialmente dinâmicos, alimentados pelo incessante processo de alargar-se, aprofundar-se, transformar-se (inerente à própria dinâmica de reprodução do capital), substituir o antigo pelo novo – a “destruição criativa” (HARVEY, op.cit.; 2006). Já a modernização seria o processo adjacente à modernidade, o caminho para atingi-la (HAESBAERT, 1997). Enquanto a modernidade é um fim (intangível, poderia se dizer?), a modernização é um meio, um caminho indefinido que se pavimenta no próprio caminhar². É nesse caminhar também que se evocam repertórios distintos de tradições do conhecimento que sustentam os projetos e se enquadram aos imperativos das circunstâncias.

A tradição, por outro lado, é o que é negado (no sentido dialético) pela modernidade. Não se trata daquela tradição evocada pelas comunidades nacionais e outros grupos sociais que se ritualiza, torna-se rígida e cumpre função simbólica que remete à continuidade com um passado (HOBBSAWM, 2008). Importante que fique claro que, no mais das vezes, a expressão tradição está empregada neste texto para

¹ “Em outros termos, do mesmo modo que a centralização do desenvolvimento do capital, a centralidade da Europa Ocidental na produção da modernidade era uma expressão da colonialidade do poder, isto é, colonialidade e modernidade/racionalidade foram desde o início, e não deixaram de sê-lo até hoje, duas faces da mesma moeda, duas dimensões inseparáveis de um mesmo processo histórico” (QUIJANO, 2005. p. 23)

² Faz lembrar o poeta: “Caminante, son tus huellas el camino y nada más; caminante, no hay camino, se hace camino al andar”. (Caminhante, são suas pegadas o caminho e nada mais, caminhante, não há caminho, se faz o caminho ao andar. [Tradução Livre]). Antônio Machado, poema: “Caminante, no hay camino”.

evocar um suposto atraso, e não uma referência simbólica de identidade. Quando o sentido referido for este e não aquele, virá acompanhado de prévio aviso.

Nesta parte da investigação interessam estes projetos de modernização, algo conclamado corriqueiramente nos projetos para o país e seu território (MORAES, 2005), mas de definição imprecisa, de semântica vaga; ainda que eficiente enquanto mote político. Sinteticamente, por modernização me refiro a: *i*) um processo de transformação social capitalista – um desvincular do tradicional; *ii*) que legitima e se faz legitimado pela racionalidade adjacente; *iii*) e se enquadrada em alguma medida pela lógica do estado-nação, ainda que os objetivos pretendidos sejam apresentados como universais, cosmopolitas.. Que formas se assumirá, o que é o tradicional a ser transformado, como se darão as transformações (do ponto de vista político, econômico e social), quais os objetivos que se almeja, a quem incidirá, etc.; é exatamente esse bojo de questões que animará os projetos e os planos de ações que, aliado às circunstâncias históricas, imputarão particularidade ao processo em si³.

Conforme anteriormente dito, modernidade e modernização não serão examinadas na experiência de institucionalização do MINTER com a finalidade de decifrar seu conteúdo substantivo, de precisar uma definição conceitual (o que é a modernidade) – mesmo porque não há indícios de que sequer os protagonistas tenham clareza o suficiente a respeito disso. Ao invés, interessa compreender como esse ideal é objetivamente posto e operacionalizado enquanto um plano de ação e governamentalização para o território brasileiro.

A modernização do país

No Brasil, o processo de modernização deu-se por uma contraditória via consagrada na bibliografia mais crítica como “modernização conservadora”. O processo de transformação capitalista não se deu por aqui através de rupturas profundas com a ordem social anteriormente vigente. Este fenômeno foi observado largamente pelo pensamento social brasileiro, quando o papel do legado ibérico dividia americanistas e iberistas (VIANNA, 1991). Já na década de 1930, o célebre historiador Sérgio Buarque de Holanda⁴ apontava:

³ “Foram modos de pensar diferenciados que se puseram em confronto com situações arcaicas, pré-industriais, peculiares a cada formação. Desse jogo de forças modernizantes e tradicionais, situado no tempo e no espaço, teriam resultado estilos nacionais de desenvolvimento” (BOSI, 1992. p. 275)

⁴ Segundo Antônio Cândido (1995), em seu Prefácio ao livro de Sérgio Buarque de Holanda, este autor foi uma das três maiores referências intelectuais dos “jovens de esquerda” de sua geração, ao lado de

A democracia no Brasil foi sempre um lamentável mal-entendido. Uma aristocracia rural e semifeudal importou-a e tratou de acomodá-la, onde fosse possível, aos seus direitos ou privilégios, os mesmos privilégios que tinham sido, no Velho Mundo, o alvo da luta da burguesia contra os aristocratas. E assim puderam incorporar à situação tradicional, ao menos como fachada ou decoração externa, alguns lemas que pareciam os mais acertados para a época e eram exaltados nos livros e discursos. (HOLANDA, 1995. p. 160)

A modernização brasileira ocorre em contradição aos ideais reformistas que pautaram a transformação capitalista alhures. Segundo Florestan Fernandes (2005), a formação do capitalismo no Brasil esteve submetida a uma lógica dupla de apropriação do produto econômico: no plano interno, por parte de uma estrutura inexoravelmente desigual, e externamente através de uma submissão orgânica à burguesia internacional. Isto teria conduzido à constituição de um modelo “autocrático-burguês”, liberal no plano econômico mais autoritário no âmbito político, impedindo transformações radicalmente modernizantes, mantendo em vigor tradições arcaicas:

A dupla articulação faz com que vários focos de desenvolvimento econômico pré ou sub-capitalistas mantenham, indefinidamente, estruturas socioeconômicas e políticas arcaicas ou semiarcaicas operando como impedimento à reforma agrária, à valorização do trabalho, à proletarização do trabalhador, à expansão do mercado interno etc. (p. 356)

Empregando a sugestiva expressão do “poder do atraso”, José de Souza Martins (1994) reforça a interpretação anterior:

Na verdade, porém, tanto a experiência do desbloqueio representado pela abolição da escravatura, quanto a do ocorrido com a Revolução de 1930, quando, ainda, o do procurado e realizado pelo governo Kubitschek, a constatação é uma só: as grandes mudanças sociais e econômicas do Brasil contemporâneo não estão relacionadas com o surgimento de novos protagonistas sociais e políticos, portadores de um novo e radical projeto político e econômico. As mesmas elites responsáveis pelo patamar de atraso em que se situavam numa situação histórica anterior, protagonizaram as transformações sociais. (MARTINS, 1994. p. 58)

A isto Otávio Velho (1979) chama de capitalismo autoritário, modalidade em que o político prevalece sobre o econômico⁵. Velho alega que o capitalismo no Brasil é eminentemente autoritário, independente de um governo autoritário ou não. Capitalismo

Gilberto Freyre e Caio Prado Jr., em oposição aos “jovens de direita”, afeitos a Oliveira Vianna e Alberto Torres.

⁵ “[...] no que se refere à articulação entre o político e o econômico, o capitalismo autoritário caracteriza-se em comparação com o capitalismo burguês por uma dominação particularmente intensa da instância política.” (VELHO, op.cit., p. 43)

autoritário não se equivale a regime autoritário, aquele não prescinde deste.

Todas estas análises focalizam a modernização brasileira como uma ambígua – mas coerente – conciliação com formas tradicionais. Do ponto de vista destes autores, o moderno estaria caracterizado pelas relações de produção e forças produtivas típicas do capitalismo (capital e trabalho, mediados pelo salário e a exploração do mais-valor), o tradicional estaria associado às formas não tipicamente capitalistas, notadamente o latifúndio e a renda da propriedade da terra.

Basicamente, estes autores (exclui-se Sérgio Buarque) se valem de uma inspiração predominantemente marxista para interpretar a transformação capitalista (MARX, 2013⁶). Adjacente a esta inspiração está a influência da concepção sobre a estratificação social advinda da economia política clássica, formulada sistematicamente por David Ricardo (1978), que identifica três classes sociais: o proprietário fundiário, o capitalista e o trabalhador; estes últimos tipicamente capitalistas e o primeiro pré-capitalista, fadado a desaparecer na medida em que se aprofunda o engendramento das relações capitalistas de produção. O proprietário fundiário aparece como agente nocivo ao desenvolvimento capitalista⁷. Este seria o projeto *típico* (*i.e.* eurocêntrico) de modernização, uma transformação capitalista plena.

O caráter excepcional da formação do capitalismo no Brasil seria o fato de que o proprietário fundiário e o capitalista, ao invés de antagonizarem-se até a completa transformação, fundiram-se em uma modernização contida, que concilia a transformação capitalista com formas não capitalistas (tradicionais)⁸, alijando a classe trabalhadora. Estas análises são de grande valor, indicam um caráter geral, relevante para a compreensão dos processos particulares, mas não respondem além desse nível mais abstrato. Resta saber objetivamente como se operacionalizou esta modernização conservadora, como foi convertida em práticas diversas, p.ex., as interpretações dos intelectuais, as peças de divulgação e vulgarização, as ações dos *statemakers* e de governamentalização, etc.. Ou seja, é necessário particularizar os processos, períodos,

⁶ Sobre a transformação capitalista ver mais especificamente o Capítulo 24 “A assim chamada acumulação primitiva” (MARX, *op.cit.*).

⁷ “Segue-se daqui que o interesse do proprietário de terras é sempre oposto ao interesse de todas as demais classes da sociedade. Sua situação nunca é tão próspera como quando os alimentos são escassos e caros, ao passo que para todos os demais indivíduos o fato de se poder contar com alimentos baratos é altamente proveitoso.” (RICARDO, 1978. pp. 206-207).

⁸ “A determinação histórica do capital não destrói a renda nem preserva o seu caráter pré-capitalista – transforma-a, incorporando-a, em renda capitalizada. Fiz dessa constatação uma hipótese que abrangesse não apenas relações pré-capitalistas, mas o que o próprio Marx e, mais tarde, Rosa Luxemburgo definiram como relações não capitalistas.” (MARTINS, 2004.p.3)

instituições e também instâncias distintas do fenômeno. Pesquisas empíricas têm respondido a esta demanda, e esta tese segue essa linha.

Os projetos de modernização elaborados a partir deste amálgama tiveram que lidar concretamente com o desafio de *redefinir o objeto* “tradição”, o arcaico; nomear e mirar em um atrasado a ser superado. Efetivamente este desafio se fez refletir nas interpretações da realidade brasileira. A intelectualidade nacional meditou sobre os mais variados aspectos do país com o fito de formular teoricamente a passagem para a modernidade, produzindo um profícuo repertório de tradições do conhecimento. Aspectos como as instituições políticas, o regime de governo, a raça e o território foram debatidos e estiveram no centro do ideal de modernização. Concomitantemente, os processos de estatização aproveitaram estas tradições do conhecimento, converteram-nas em governamentalização, planos de ação.

O MINTER é um desses casos de modernização promovidos pelo Estado que projetava sobre o território nacional uma prática de governamentalização escorada em tradições do conhecimento arregimentadas, acomodadas e reinventadas pelos responsáveis maiores pela sua execução. Toda prática de governamentalização só tem sentido se nomeia um objeto intervenção:

Estas coisas, de que o governo deve se encarregar, são os homens, mas em suas relações com as coisas que são as riquezas, os recursos, os meios de subsistência, o território em suas fronteiras, com suas qualidades, clima, seca, fertilidade, etc.; os homens em suas relações com as outras coisas que são os costumes, os hábitos, as formas de agir ou de pensar, etc.; finalmente, os homens em suas relações com outras coisas ainda que podem ser os acidentes ou as desgraças como a fome, a epidemia, a morte, etc. (FOUCAULT, 1981.p. 282)

O MINTER teve o seu objeto, o território e seus conteúdos, entre as quais se podem citar, além das listadas por Foucault, a produção, o consumo, o governo, etc. O território como questão atravessa as ideias e os projetos de modernização do Brasil, alimenta um vasto imaginário e consagra modos de ver e pensá-lo. O intuito deste capítulo é trabalhar em escala ampla a parte deste legado que conflui para o enquadramento do MINTER enquanto projeto de modernização do território nacional. Na próxima seção é possível ver mais de perto certo *modus operandi* de lidar com a questão que converge para uma prática semelhante à do ministério, busca-se – da maneira mais sintética possível – apresentar as relações históricas entre modernização, Estado e território no Brasil. Em seguida discute-se o projeto de modernização na formação do ministério. Encerra este capítulo uma seção dedicada a debater a

imaginação espacial⁹ que alimentou teoricamente esta prática modernizante.

Território, Estado e modernização no Brasil

A interpretação crítica da modernidade, que tem nas noções de tempo e espaço um dos pontos cruciais, foi trazida para o debate na geografia brasileira por Edward Soja (1993), com ponderações dirigidas ao que ele chama de imaginação histórica predominante na teoria social crítica, uma forma de pensar que se restringe à noção de tempo como o único agente transformador:

Foi justamente o valor crítico e potencialmente emancipatório da imaginação histórica, de pessoas ‘que fazem a história’, em vez de presumi-la como certa, que a tornou tão compulsivamente atraente. A constante reafirmação de que o mundo pode ser modificado pela ação humana, pela práxis, sempre foi o eixo central da teoria social crítica, sejam quais forem sua fonte e sua ênfase particularizadas. (p.22)

Mesmo as incursões baseadas em “insights teóricos”¹⁰ de autores como Michel Foucault e John Berger não teriam, segundo Soja, logrado resultados satisfatórios na inversão do historicismo dominante na teoria crítica. Exceção exclusiva seria a o trabalho de Henri Lefebvre, o único que teria conseguido avançar uma interpretação contundentemente espacial com formulações analíticas além de “demonstrativas” (Soja emprega este vocábulo para se referir à espacialização de Foucault).

Essas formulações, mesmo que incompletas, teriam contribuído para o *spatial turn* na teoria social no *fin de siècle* do século XX que indicaria uma nova forma de entender a realidade social não só a partir da história mais também da geografia. Neste ponto, é relevante a advertência de Felix Driver (1992), para quem esta “nova forma” não seria tão nova assim, ao contrário, reclama ele que Soja parte uma noção de pensamento social demasiadamente restritiva¹¹, ignorando o papel do conhecimento geográfico, por exemplo, no imperialismo europeu no *fin de siècle* do XIX, um século

⁹ Emprego o termo “imaginação espacial” com o mesmo sentido de “discurso geográfico”, já explicitado na Introdução desta tese.

¹⁰ Expressão do próprio autor.

¹¹ Cabe dizer, para se fazer justiça a Soja, que este autor diz refletir especificamente sobre o que ele considera como o pensamento social crítico, excluindo, por consequência, as teorias coloniais e imperialistas: “[A teoria social crítica] busca de uma compreensão prática do mundo como meio de emancipação, em contraste com a manutenção do *status quo*. As teorias sociais que meramente racionalizam as condições existentes e, com isso, servem para promover o comportamento repetitivo, a reprodução contínua das práticas sociais aceitas, não se enquadram na definição da teoria crítica” (SOJA, *op.cit.* p 22)

antes, portanto¹².

Um exame breve da modernização brasileira, em seus aspectos relativos à formação do Estado, do capitalismo e de seu pensamento social, dá razão à advertência de Driver. Em um país de origem colonial, o ímpeto da conquista de espaços e a formação territorial são centrais para a sua própria definição enquanto estado-nação (MORAES, 2000; 1991). Para Antônio Moraes (2005), a reflexão sobre o território esteve no centro dos debates intelectuais sobre a formação social do Brasil, sempre, segundo ele, de um ponto de vista conservador, projetando o país pelo seu espaço e não pelo seu povo. João Maia (2008) discorda, para ele o imaginário geográfico¹³ serviu não só como projeto conservador, mas também de forma inventiva, prospectiva, a pensar o nacional como um processo em construção, não como um essencialismo originário. Ao invés de conservador, o espaço seria antes exatamente o recurso do qual se valeu certo pensamento social brasileiro para pluralizar a modernidade, particulariza-la a cada sociedade.

Aparentemente contraditórias entre si, as colocações de Moraes e Maia parecem bastante oportunas, pois refletem o contraditório no processo de modernização brasileira. O caráter conservador salientado por Moraes não exclui – a princípio – o conteúdo inventivo, transformador. Lia Osório Machado bem observou isso no debate intelectual da virada do século XIX para o XX:

Embora a introdução de ideias geográficas possa ser atribuída aos intelectuais aos intelectuais que compartilhavam da crença na *filosofia do progresso*, o processo de adoção dessas ideias mostra uma coalescência com aspectos críticos do pensamento conservador. (MACHADO, 2000. p.12)

Conforme se viu, o conservador está amalgamado na transformação modernizante do Brasil. Não se tratam de duas interpretações divergentes, mais de duas características imanentes, intrínsecas ao processo; o progressista e o retrógrado caminham juntos, endossando a tese de que os projetos de modernização do território no país sempre se coadunaram de alguma maneira com a ordem social tradicional.

O conhecimento geográfico esteve intimamente associado à modernização do

¹² “Whereas Soja claims this period as the decisive moment of geography’s subordination, I would suggest an alternative focus on the place that geographical knowledge has had in the construction of modernity” (p. 25). (“Enquanto Soja reclama este período como o momento decisivo da subordinação da geografia, eu sugeriria um foco alternativo no lugar que o conhecimento geográfico teve na construção da modernidade”. [Tradução Livre].)

¹³ João Maia utiliza a noção de “terra” como sinônimo de “imaginação espacial”.

país, seja em seus aspectos econômicos ou tangíveis à constituição do Estado. José Veríssimo da Costa Pereira (1956) relata a proliferação de viagens e explorações para inventariar as terras do que hoje é o Brasil, inclusive as comissões de demarcação territorial, como as do Tratado de Santo Ildefonso (1777), que acabaram por contribuir para definir a posse portuguesa pelos princípios das *fronteiras naturais* e posteriormente do *utis possidetis* (MAGNOLI, 1997) . Esta constatação foi fundamental para aprofundar as bases econômicas da inserção daquele território no sistema do capitalismo colonial. Função esta racionalizada pelo primeiro Vice-rei do Brasil, Marquês de Pombal (1750-1777), orientado por um projeto modernizador da colônia e atento para uma “forma mais funcional de *controle* do território” (MACHADO, 1997.p.21). Estabelece-se com Pombal o equacionamento território, Estado e modernização já na antevéspera do Brasil.

Manoel Fernandes de Sousa Neto (2012) se atenta para um momento importante de aprofundamento da relação território, Estado e modernidade no Brasil: o Segundo Império (1840-1889), onde as instituições brasileiras se viram forçadas a lidar com o dilema entre o moderno e atrasado, este figurado pela persistência da Monarquia, do escravismo e do latifúndio, e aquele almejado pela difusão do capitalismo mundial, a emergência de uma nova elite econômica ligada ao café que se encantava pela modernidade Europeia, a República, a abolição da escravatura e, em alguns casos, o industrialismo. Outro aspecto do arcaísmo colocado em xeque foi a dispersão territorial da população e a ausência de vias de comunicação entre elas, provocando uma sociabilidade frágil.

Essa faceta do arcaico foi muito bem acusada por um grupo de profissionais que começavam a reivindicar posição social mais destacada se propondo justamente como os portadores da modernidade, os competentes para superar o atraso: os engenheiros. Forma-se um corpo de técnicos que conformam uma classe profissional especializada, delimitada e distinta das demais profissões pelo saber matemático. Surge a figura de um novo intelectual, oriundo das classes médias, distantes das elites tradicionais, que se legitimam na necessidade do saber técnico exclusivo. Essa classe emerge econômica, política e socialmente, introduzindo uma nova dinâmica à ordem social, mas se adequa aos limites da sociedade estabilizada, compatibilizando ciência, técnica e modernização com oligarquia agrário-exportadora, latifundiária e escravocrata. Interpreto os Planos Viários estudados por Sousa Neto com peças de planos de ação sobre o território cujo conteúdo se vincula à modernização conservadora.

A partir daí o ímpeto modernizador ganha progressivamente mais densidade: dispersão espacial e intensificação das relações capitalistas de produção, adensamento do estado com maior penetração na economia e na sociedade nacional, maior valorização da ciência e suas instituições Proliferam-se instituições de cunho científico, como por.):o Clube de Engenharia (1880), a Escola Central (1858) e o Instituto Politécnico (1862) – todas elas de formação ou congregação de engenheiros – (SOUSA NETO *op.cit.*) e a Sociedade de Geografia do Rio de Janeiro (SGRJ) em 1883 (PEREIRA, 2005). O território vai sendo “desvendado”¹⁴ e os projetos de modernização que o tem como objeto, adequando-o à expansão mundial do capitalismo, vão se sofisticando, com grande inserção na máquina pública (vide o caso dos engenheiros e seus saberes técnicos no Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas - MACOP [SOUSA NETO, *op.cit.*]). Estado, capitalismo e ciência se conjugam de maneira cada vez mais intensa e os projetos de ação sobre o território ganham em vigor.

A passagem do século XIX para o XX foi determinante para a equação território, Estado e modernização no século XX (MACHADO, 2000; 2002). Trata-se de um momento chave na construção da identidade nacional brasileira, quando é extinta a figura do Imperador, que representava a unidade nacional e emerge a República, sem uma referência simbólica suficiente para manter a coesão nacional. Na ausência de uma profundidade histórica e diante de uma latente fragmentação social devido ao escravismo (ainda muito vivo) e à dispersão espacial, o recurso ao território e à geografia como um todo foi supervalorizado na conformação do discurso que buscava solidificar a unidade nacional (MORAES, 1991).

Os debates desse período remetiam ao ideal da civilização, compreendendo questões sobre a natureza física do território e sua influência na composição social brasileira. (MACHADO, 2000; 2002):

De fato, o pensamento geográfico esteve presente nos debates sobre a natureza físico-climática do território, a adaptação do indivíduo ao meio, as características raciais dos habitantes, e as possíveis conseqüências desses aspectos sobre a formação social do povo brasileiro. Em síntese, a questão principal era o estabelecimento do potencial e dos limites da natureza física, social e política do país diante das idéias programáticas do “progresso”. (MACHADO, 2002. p. 310)

¹⁴ Os embates a respeito das nascentes do Rio Xingu, protagonizadas pelo viajante alemão Karl Von den Steinen e Francisco Antônio Pimenta Bueno no seio da SGRJ evidenciam esse “desvendar” do território (PEREIRA, *op. cit.*).

Olhar as raças e os povos do Brasil e determinar quais áreas eram mais ou menos propensas para a modernização era o principal objetivo dessas reflexões que tomaram a intelectualidade nativa naquele período. Esses intelectuais se voltaram a teorias, conceitos e métodos já em voga na Europa para formar discursos sobre os limites e as possibilidades de “civilizar” o país (MACHADO, 2000). Em geral, autores como Silvio Romero (CONCEIÇÃO, 2000), Roquette-Pinto, Capistrano de Abreu, Oliveira Vianna e Euclides da Cunha vão se valer das leituras de Le Play, Ratzel, La Blache, Jean Brunhes, Lucien Febvre, entre outros, para inserir as condições ambientais no balizamento da história e na projeção do progresso.

A geografia apresenta-se como um recurso de legitimação científica do discurso da viabilidade do progresso (e, por extensão, da modernização). O viés explicativo repousa em um artifício de conjugar fenômenos físicos e sociais, assentar em bases naturais a interpretação do elemento humano. As fontes inspiradoras dessa intelectualidade já estavam assentadas nesta base: a cosmografia Humboldtiana, a antropogeografia de Ratzel e a noção de meio e adaptação lamarckista de La Blache e a escola francesa (CLAVAL, 1981; MORAES, 1990; CAPEL, 1981; BERDOULAY, 2008; BERDOULAY, SOUBEYRAN, 1991).

O pensamento social brasileiro, através desses intérpretes, desvia o foco da questão racial – que lhes era desfavorável, devido ao preceito da “raça degenerada” – para as condições ambientais, geográficas, do progresso (MACHADO, 2000). Sobre Vicente Licínio e Euclides da Cunha, João Maia (2008) enfatiza o esforço e o otimismo em se projetar a modernização nacional através de seu território (que, vale lembrar, ele prefere chamar de terra, ver nota 13):

O mergulho de ambos no mundo da terra não implicava, pois, rejeição ao moderno, ou mesmo um ajuste de contas com uma identidade nacional já fixada, mas antes a constatação de que o Brasil compunha-se de um conjunto de espaços novos e periféricos, afinados com a nova geografia do Ocidente. [...] A ‘energia inconsciente’ da terra atraía-os, pois ambos enxergavam e vivenciavam o Brasil como uma forma civilizatória a ser construída, numa combinação entre pragmatismo, invenção e pedagogia que forjam o núcleo da experiência que associa à expressão ‘Rússia Americana’.¹⁵ (p. 190)

¹⁵ Por “Rússia Americana” o autor se refere a uma matriz civilizacional própria do Brasil, elaborada pelos autores que ele analisa, como inspiração na síntese dos casos russo e americano. Do caso americano teria sido proclamada a valorização do inventivo, criador, e móvel, como simbolizaria a fronteira; ao mesmo tempo a valorização da tradição para a constituição de uma matriz própria, com no caso russo.

Esse ponto é fundamental para a compreensão das interações entre território, Estado e modernização desde então. A discussão sobre as possibilidades e os limites impostos pelo meio (*milieu*¹⁶) disponível para o progresso e a civilização no Brasil orientou o imaginário social, os projetos e os planos de ação para a modernização nacional. Estas discussões estabilizaram – ou mesmo estandardizaram – matrizes interpretativas que resistiram aos idos e vindos do século XX, se afirmando nas interpretações sobre o país e nos projetos e planos de ação sobre o território. Esta longevidade das ideias equacionadas nesse contexto fazem com que elas sejam particularmente importantes, e fazem desta passagem um momento histórico de inflexão na formação social brasileira.

Outro ponto de inflexão extremamente significativo na equação que orienta esta seção foi a década de 1930, quando ocorre uma inversão do protagonismo político no Brasil, começa a emergir uma classe burguesa-industrial em detrimento das camadas oligárquicas (sempre aos moldes da modernização conservadora). A sociedade brasileira se transforma, se redefina o mote de modernização, a população começa a se acumular nas grandes cidade, as indústrias empregam parte relevante da população e geram parcela considerável da receita nacional, o Estado se complexifica, se avolumam as funções tecno-burocráticas, esmiuçando cada vez mais ciência e Estado, concretizado pelo mote do planejamento. O modelo de Estado burguês começa a ser perseguido, mais nunca alcançado plenamente. (IANNI, 1971). As palavras de Getúlio Vargas, alçado ao cargo de presidente pelo movimento de 1930 são emblemáticas do que passa a se dar a partir de então:

O problema da ocupação do nosso território é um postulado da própria criação do Estado Nacional. Estamos fazendo a estruturação dos núcleos básicos do nosso crescimento, não apenas ao longo da faixa marítima, mas abrangendo a totalidade do País. E essa obra, que há de ser o maior título de glória da geração atual, porque significa unir e entrelaçar as forças vivas da Nação, retomou o sentido dos paralelos e renovou o lema bandeirante da marcha para o Oeste. (VARGAS, apud IANNI, *op.cit.* p. 64)

O vínculo entre formação do Estado, da Nação e do território não poderia estar mais claro. O desafio de modernizar o território é colocado explicitamente ao lado da própria modernização do país, e o feito encarado como “o maior título de glória da geração atual”. É este mesmo contexto em que surge o IBGE, criado em 1938 como

¹⁶ Emprego o termo *milieu* do francês para diferenciar o significado a ideia de meio do sentido dado à noção de meio ambiente, muito frequente no léxico atual.

parte desta estrutura tecno-burocrática em expansão, uma inovação na interação território, Estado e modernização:

Se considerarmos, no entanto, o marco político-administrativo da Revolução de 1930, podemos argumentar que os responsáveis pelo gerenciamento do aparato de Estado do governo Vargas foram insuperáveis na preocupação com as questões referentes ao controle do território de forma mais abrangente. Esta afirmação se justifica ainda mais se levarmos em conta que a questão da unidade político-territorial brasileira do final da República Velha era um assunto delicado, pois as elites de estados fortes no campo político e militar, como São Paulo, Minas Gerais ou Rio Grande do Sul, poderiam criar movimentos emancipatórios que colocariam em risco a unidade nacional (como São Paulo e Rio Grande do Sul criaram efetivamente, no início dos anos 30). (ALMEIDA, 2002-2003. p.120)

O IBGE funde em si atribuições diversas associadas à modernização do território nacional. Uma delas, desvendar o território nacional, literalmente, o que significava assumir a precariedade das informações prévias disponíveis sobre o país. Outra, se incumbir das estatísticas, fundamentalmente os Censos, prerrogativa básica da construção das “comunidades imaginadas” nacionais (ANDERSON, 2008). Necessário se fez também estabelecer bases comuns para a formulação da política de gestão e controle do território, como revela o clássico texto de Fábio Macedo Guimarães, na Revista Brasileira de Geografia [RBG] (publicada pelo próprio IBGE) em 1941, no qual ele institui as “bases corretas” (a região natural, inspirada, segundo ele próprio, pela geografia francesa, notadamente Camille Vallaux e Lucien Febvre, os mais citados) para a divisão regional do Brasil que servirá para o planejamento estatal¹⁷. A grandeza do IBGE seria tal que teria impressionado pesquisadores internacionais renomados, como Étienne Juillard, que teria dito ser uma “fábrica de geografia” (PEREIRA; BOMFIM, 2014).

Em 1943, no “começo do fim” do Estado Novo (a ditadura varguista de 1937-1945), é criada uma das formas estatais do século XX mais claramente voltadas para a produção do território, a Fundação Brasil Central (FBC). A ideia de Brasil Central¹⁸ adjacente à FBC está, segundo João Maia (2010), ancorada em ideias cristalizadas no pensamento social brasileiro, em especial de Couto Magalhães, Everaldo Backheuser e Nelson Werneck Sodré, para quem o Brasil Central era um lugar rústico, impregnado de

¹⁷ Relevante notar que o IBGE ao longo do século XX notabilizou-se em grande parte pelas regionalizações oficiais que de lá partiram. Sobre estas regionalizações ver Contel (2014).

¹⁸ Sérgio Nunes Pereira,(2010) apresenta o quão vago e impreciso era a ideia de Brasil Central na primeira metade do século XX, em contradição com a frequente evocação ao termo.

relações produtivas arcaicas (tradicionalistas) a serem substituídas pelas relações de produção modernas (capitalistas).

A FBC, na verdade, fez parte de um programa maior do governo varguista, a proclamada “Marcha para o Oeste”, que segundo Otávio Velho, teve mais eficácia simbólica do que concreta. Para este autor, esse programa reinventou o mito bandeirante, reificado como herói nacional, ou mais ainda, como a própria essência do “caráter nacional”. Valendo-se de seu conceito de capitalismo autoritário, Velho é muito feliz com a qualificação que faz da empreitada varguista – propagandeada por Cassiano Ricardo, que assume a função intelectual da jornada – com o sugestivo rótulo de “Turner autoritário”. Seria a reencarnação do mito da fronteira de Turner, que atribuiu a este fenômeno a origem democrática e afeita à liberdade dos EUA, mas reformada pela modalidade autoritária do capitalismo brasileiro, quer dizer, com domínio político acentuado pelo Estado sobre o campesinato, teoricamente o sujeito social propício a se aventurar na fronteira. A “Marcha para Oeste” possibilitaria a efetiva ocupação do território nacional até então reservado pela oligarquia escravista, sem enfrenta-la nem incorrer no risco do campesinato ascender a pequenos burgueses, transformando a estrutura social. Este parece ser um dos exemplos mais agudos da modernização conservadora conduzida pelo Estado e mediada através do território.

Curioso notar que, em pleno ímpeto modernizador, substanciado cada vez mais pela racionalidade econômica que vai configurando o IBGE e o Estado Novo como um todo, a RBG lança uma seção em 1939 intitulada “Tipos e Aspectos do Brasil”, ilustrações feitas pelo desenhista Percy Lau que retratavam “paisagens do Brasil”, onde se fundiam tipos sociais e os meios que lhe eram particulares. Assumindo uma função pedagógica, o IBGE se esforçava em difundir um imaginário nacional, fortalecer o sentimento patriótico. O interessante é que, para isto, a série reproduz uma leitura tradicional do Brasil, foca prioritariamente em paisagens rurais e tipos sociais enraizados no território que remetem a uma tradição nacional. Ana Daou (2008) observa que mais uma vez o território vem associado a uma modernização contraditória, contida:

No mapa do Brasil composto pelo artista Percy Lau, as imagens selecionadas sugerem a consonância desejada, a convivência harmônica e a cooperação voluntária entre brasileiros inseridos em um mundo de permanências e lentas transformações (DAOU, 2008. pp 147-148).

Essas imagens, os tipos e os aspectos, tomaram vida própria, ganhando livros didáticos e mídia de grande circulação, sendo bem sucedida em sua eficácia como imagem de representação (DAOU, *op.cit.*).

A formação social brasileira, sobretudo a partir da segunda metade do século XIX, é indelevelmente marcada pela tensão constante de projetos modernizantes que perpassam o território e o Estado. Neste sentido, o MINTER está desenhado em uma “longa duração”¹⁹ de práticas discursivas, planos de ação e de governamentalização que se apresentam deliberadamente como modernizantes e transformadoras. Entretanto, uma vez aceita a ideia de que modernização implica em aprofundar as relações de produção *tipicamente* capitalistas, sob os auspícios da ciência e da técnica no âmbito de um Estado-Nação, então o que estas práticas revelam é a modernização conservadora e todo o seu conteúdo contraditório.

Se o MINTER é efetivamente novo na máquina administrativa do Estado brasileiro, em hipótese alguma é uma novidade em termos de ação estatal modernizadora da sociedade projetada sobre e através do território. Outras práticas poderiam ter sido citadas, como a “tutela aos índios” (LIMA, 1995) ou o combate às secas no Nordeste (RIBEIRO, 2003), com maior ou menor ênfase na modernização e no território em si.

O primeiro desenho institucional do ainda “Ministério Provisório”, depois o MECOR e finalmente o MINTER evidenciam esta confluência nitidamente, basta um olhar sobre as atribuições a ele incumbidas: “gestão”²⁰ dos índios, ocupação do território e as superintendências de desenvolvimento regional, que seriam um aprofundamento do viés modernizante²¹. O IBGE é um caso à parte. Acoplado ao MECOR inicialmente, na Reforma Administrativa de 1967 ele aparece subordinado ao MPCG. O porquê desta passagem não foi trabalhado pela historiografia do instituto (pelo menos não que se tenha conhecimento), mas a partir do que se discute nesta tese é possível formular alguns entendimentos. Por ora, na próxima e derradeira seção deste capítulo, discute-se o caráter modernizador do MINTER, o que, em termos gerais²², se almeja como plano de ação sob a insígnia de modernização.

¹⁹ Pegado emprestado o termo consagrado de Fernand Braudel.

²⁰ Para uma contumaz e contundente crítica à esta noção de gestão e tutela dos índios no antigo Serviço de Proteção ao Índio (SPI), antecessor da Funai, ver o trabalho de Antônio Souza Lima (1995).

²¹ Para as atribuições do MINTER ver a Introdução, para o desenvolvimento como aprofundamento da ótica modernizante do território, ver capítulo três. Quanto ao IBGE, sobre o “pedido” de Roberto Campos (ministro do MPCG) ver a Introdução.

²² Neste capítulo se faz esta discussão em termos gerais, nos capítulos três e quatro em termos objetivos.

A modernização segundo o Ministério do Interior

Foi visto que a modernização brasileira se reveste de um caráter todo particular, no qual estão conjugadas de maneira contraditórias forças opostas, modernizantes e tradicionais. Foi visto ainda que as práticas discursivas e as de governamentalização sobre o território também expressam este caráter dúbio e contraditório. O MINTER é mais uma destas práticas, além disso, o conteúdo de seu plano de ação reproduz o caráter do governo em que foi formulado. Mesmo com a advertência de Velho (*op.cit.*), segundo a qual a modalidade autoritária do capitalismo brasileiro independe de um regime autoritário propriamente dito²³, é preciso ter em conta a natureza do governo militar, suas relações exatas com o conservadorismo e o autoritarismo.

Fernando H. Cardoso (1972) analisa o caráter do regime de 1964 questionando se seu significado seria conservador/restaurador ou revolucionário/transformador (poder-se-ia dizer: tradicional ou moderno):

Neste sentido, não fosse para evitar a confusão semântica e a manipulação política óbvia que ela permite, seria mais correto dizer que o golpe de 64 acabou por ter consequências ‘revolucionárias’, no plano econômico. (p. 53)

A inflexão política representada pelo golpe de Estado em 1964 levou à máquina estatal um grupo de tecnocratas como Roberto Campos, Antônio Gouveia de Bulhões, Antônio Delfim Netto, Mário Henrique Simonsen, João Paulo dos Reis Veloso, etc., nos altos e médios escalões do governo (MARTINS, 1985). Ao longo do período, a política econômica oscilou entre contração, como na vigência do Programa de Ação Econômico do Governo (PAEG) que controlou a inflação, arrochou os salários e diminuiu os déficits públicos; e o expansionismo, como no “milagre econômico” (1969-1973), com grandes aportes de investimentos.

A política econômica dos tecnocratas transformou e diversificou a economia brasileira, aprofundando as relações capitalistas de produção no país. Neste sentido ela foi indubitavelmente modernizante. Todavia, eles só puderam implantar esta transformação capitalista com o respaldo das baionetas dos militares, que os deixavam imunes à pressão popular. Decorrente disso, Cardoso (*op.cit.*) apresenta o contraditório:

²³ “Os regimes autoritários no contexto do capitalismo autoritário [...] podem ser necessários para reforça-lo, particularmente durante momentos cruciais do seu desenvolvimento, tal qual como em seus estágios iniciais. Todavia, não se deve confundir um com o outro.” (VELHO, 1979. p. 136)

Efetivamente, o movimento de 64, em si mesmo e nos seus desdobramentos, buscou e conseguiu consolidar a ordem social por intermédio da repressão. Neste sentido ele teve consequências claramente reacionárias (p. 68)

E continua:

Trata-se, pois, de um *conservantismo moderno*, que, no plano ideológico, quer manter socialmente aberta uma sociedade politicamente fechada que se baseia no dinamismo da empresa capitalista, pública ou privada. (p. 67. *grifo nosso*.)

O caráter moderno do regime reside na esfera positiva de sua legitimidade (LAFER, *op.cit.*) – o desenvolvimento; o conservantismo, por sua vez, se manifesta pela forma política truculenta, inadequada ao ideal da democracia burguesa, mas também pela composição das classes sociais. Fundamental para a sustentabilidade do governo tecnocrático/modernizante foi a conciliação com as classes oligárquicas tradicionais, o que inviabilizou o avanço da reforma agrária (uma pauta considerada importante para o aproveitamento “mais racional” da terra) a despeito do Estatuto da terra (Lei nº 4504/64), que operacionalizou o conceito de latifúndio, facilitando conceitualmente a desapropriação, inviabilizada pela prerrogativa da indenização aos proprietários (MARTINS, 1994).

Um dos principais alvos da modernização pós 1964 foi a própria estrutura administrativa, reformada em 1967 (Decreto-lei nº 200/64). O Decreto 54401/64²⁴ criou a COMESTRA, composta por doze membros – oito civis e quatro militares – com Roberto Campos, ministro extraordinário do planejamento, como presidente (DIAS, 1969). A Reforma Administrativa foi elaborada quase que exclusivamente sob a tutela do governo, sem participação social significativa, provendo ampla e segura liberdade de ação à tecnocracia, que pôde atuar de maneira desimpedida de maiores pressões (BARBOSA E SILVA. s/d). Os princípios básicos que nortearam o processo foram inspirados nos ritos administrativos próprios da iniciativa privada, com a finalidade de racionalizar e dinamizar o funcionamento da máquina estatal.

O planejamento foi eleito como o instrumento por excelência dessa racionalização, a descentralização de responsabilidades do executivo e a flexibilização operacional assumiram papel central, ampliando e aprofundando o campo de intervenção da tecnocracia no governo (MARTINS, 1985; DREIFUSS, 1981). A

²⁴ Em seu livro sobre a Reforma, José N. Dias, que participou de sua formulação, se refere ao Decreto nº 54501, com a mesma data. Já na base de consulta do site do Senado esse Decreto se refere a outra natureza, e o competente à Reforma é mesmo o nº 54401. (DIAS, 1969)

administração pública foi fragmentada em duas categorias: direta e a indireta. À competência da primeira, os órgãos diretamente subordinados a presidência, já a segunda estariam as autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, com autonomia de gestão mantida através de um vínculo mínimo ou meramente formal à presidência ou algum ministério. Esta nova modalidade criada – a administração indireta – foi um dos elementos centrais dessa reforma no sentido de imprimir ao setor público a lógica operacional do setor privado, inclusive da competitividade²⁵.

Seguindo a mesma lógica, o princípio da flexibilização deu maior autonomia ao funcionamento administrativo, desburocratizando o serviço público. Na prática, segundo Barbosa e Silva (*op.cit.*), o que se passou foi uma intensificação do poder de influência do capital através dos setores empresariais, que passaram a ter acesso mais fácil, rápido e isento de explicações (devido ao caráter fechado do regime) aos tomadores de decisões do governo.

O fato mais notado na bibliografia sobre a Reforma administrativa de 1967 é a criação Ministério do Planejamento e Coordenação Geral (MPCG), que institucionaliza definitivamente o planejamento como procedimento básico de governo. Ao gosto da tecnocracia, o MPCG seria a concretização dos desejados princípios de racionalização e planejamento do governo, dotado inclusive de um instrumento muito particular, alocado no próprio ministério, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a esfera privilegiada de produção do saber técnico especializado voltado diretamente para instrumentalizar a gestão. O MPCG assume funções de coordenação sobre todos os demais setores do governo, uma espécie de “superministério” esvaziando o antigo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), que exercia função semelhante desde 1938.

No âmbito econômico, o qual é dado a maior ênfase da Reforma Administrativa, merece destaque a institucionalização de um novo sistema de gestão econômica e financeira, com centralidade para o Conselho Monetário Nacional (CMN) e o Banco Central. O CMN era composto por todos os ministros do setor econômico (inclusive o MINTER) e tinha responsabilidades de grande envergadura, como a regulamentação dos incentivos monetários (recurso importante em todo o regime militar) e a administração de programas como o Programa de Redistribuição de Terras (PROTERRA).

²⁵ “A lógica da administração indireta é estabelecer um vínculo estreito com o setor privado, sendo que a livre iniciativa terá importante papel da atuação do Estado” (BARBOSA E SILVA. *op. cit.* p. 7).

Em suma, a Reforma Administrativa de 1967 foi um marco na formação de um modo de governo muito próximo dos setores empresariais. Barbosa e Silva (*op.cit.*) sintetiza bem o seu caráter geral:

A reforma administrativa de 1967 foi um fenômeno com duas faces não necessariamente antagônicas. De um lado, correspondeu a um esforço em preparar a máquina estatal para que pudesse responder satisfatoriamente às demandas do modelo de desenvolvimento associado ao capital externo. Para tanto, institucionalizou o planejamento e buscou a eficiência administrativa. De outro lado, abriu uma perigosa janela para a expansão estatal que, associada às dificuldades de controle da administração indireta, contribuiu para a expansão dos interesses privados no interior do Estado. (p. 14)

O economicismo é hegemônico na instalação do aparato governamental; em torno do crescimento econômico se ajustam todas as demais funções. Modernizar significou fundamentalmente proliferar o *desenvolvimento*. Mas o desenvolvimento não é tangível pelo modelo liberal das revoluções burguesas clássicas, é necessária uma força ativa, capaz de superar as debilidades do sistema econômico, social e político local: o *Estado centralizado*, oposto ao federalismo e imune às coerções externas da sociedade civil. O desenvolvimento é o vetor da modernização, mas, de acordo com os planos de ação apresentados, é inviável da maneira moderna.

A partir desta ótica se dá o esforço em se identificar os “problemas brasileiros” e as soluções objetivas para eles. Esta metodologia era difundida na Escola Superior de Guerra (ESG) (SVARTMAN, 2006) – e foi significativa na formação de ambos os ministros compreendidos nesta análise Cordeiro de Farias e Albuquerque Lima – e consistia em elencar os problemas para o desenvolvimento nacional e apontar o que deveria ser feito para reverter estes problemas. Este “o que fazer” se pretendia meramente técnico, visando o bem comum, acima dos interesses políticos. Foi por esta metodologia dos “problemas brasileiros” que o MINTER projetou a modernização desejada (não só este ministério, mais todo o governo) e orientou sua governamentalização para superar os atrasos.

A modernização e sua antítese: identificando o atraso

A modernização conservadora mirou prioritariamente a transformação de algumas instâncias da sociedade, como o Estado e as relações produtivas, visando sempre superar através do desenvolvimento o que se objetivou como o *atraso*. Quase que invariavelmente este *atrasado* foi identificado a uma categoria de fundamento

espacial, basicamente o Nordeste e a Amazônia, mas também a Fronteira Sudoeste, o “Brasil Central”, os espaços “sub-regionais”, etc. O espaço geográfico foi primordial na definição conceitual do atraso, lhe emprestou precisão e objetividade. Este fato, que na maioria das análises passa despercebido, acaba por reiterar uma definição conceitual problemática, uma obliteração de relações e sujeitos “ausentes” (SOUSA SANTOS, 2007) em nome de uma classificação que abstrai os seus conteúdos, como a região o foi neste contexto (BOURDIEU, 2007a). Cabe uma análise mais detida sobre essa imaginação espacial.

A filosofia do progresso imputou à racionalidade moderna a primazia do tempo. A ele se associou o caráter fundamental da mudança (SOJA, *op.cit.*). O espaço foi relegado a um caráter secundário, um produto mais do que um processo. As divisões e categorizações espaciais foram alçadas a um nível quase que “natural”, intrínsecas, reflexos dos movimentos da sociedade ao invés de substantiva deles. As formas territoriais da modernidade eurocêntrica, dividida em espaços fechados de soberania estatal que reproduzem a mesma lógica taylorista de divisão social do trabalho (POULANTZAS, 2000), e a construção das identidades nacionais estreitamente atreladas ao pertencimento a um território (HOBSBAWM, 1990), cristalizaram as divisões territoriais como categorias intrínsecas.

O espaço esteve associado à estagnação, oposto ao dinamismo do tempo. Por esta estagnação, foi convertido em representação, modelo congelado de uma dada situação que só pode ser visualizada fora do fluxo incessante do tempo. O tempo seria caótico por ser movimento, o espaço seria coerente por ser o repouso:

Para começar, notem que há duas coisas acontecendo aqui: primeiramente, a questão de que a representação, necessariamente, fixa e, portanto, amortece e deprecia o fluxo da vida; e, segundo, que o produto desse processo de amortecimento é o espaço (MASSEY, 2008. p.52)

Condenado à condição de estável, as diferenças geográficas tornam-se essencializadas, com estatuto ontológico próprio:

A conceituação do espaço moderna, territorial, compreende a diferença geográfica como sendo constituída, primariamente, através de isolamento e separação. A variação geográfica é pré-constitutiva. (*Idem, Ibid.*, p.106)

Forjada sob a clausura de partes perfeitamente delimitadas e justapostas, a exemplo de um quebra-cabeça onde as peças se encaixam simetricamente, sem

sobreposição; as unidades compartimentadas da geografia são ainda expostas a uma hierarquização cujo critério básico seria a *localização no tempo*. As diferenças geográficas são reduzidas, por essa operação, por seqüências em uma mesma evolução histórica, uma história linear e universal:

Além disso, sob a modernidade, não apenas o espaço foi concebido como dividido em lugares delimitados, como esse sistema de diferenciação foi também organizado de uma maneira particular. Resumindo, a diferença espacial era concebida em termos de sequencia temporal. ‘Lugares’ diferentes eram interpretados como estágios diferentes em um único desenvolvimento temporal. Todas as estórias de progresso unilinear, modernização, desenvolvimento, a seqüência de modos de produção...representam esta operação. A Europa Ocidental é ‘avançada’, outras partes do mundo encontram-se ‘um pouco atrás’, e outras, ainda, são ‘atrasadas’. ‘A África’ não é *diferente* da Europa Ocidental, é (apenas) atrasada. [...] Requalificar eufemisticamente ‘atrasado’ como ‘em desenvolvimento’, e assim por diante, não contribui em nada para alterar o significado, e a importação da manobra fundamental: a de tornar a heterogenia espacial coexistente uma única série temporal (*Idem, Ibid.*, p. 107)

Toma-se o espaço pelo tempo. O MINTER é emblemático desse imaginário. Pode-se citar, por exemplo, o excerto a seguir, extraído de um artigo da revista INTERIOR²⁶ que faz referência a Roberto Cavalcanti de Albuquerque²⁷, técnico do IPEA e Secretário Geral do MINTER entre 1979 e 1985, quando a pasta era comandada por Mario David Andreazza, é reveladora:

E a dimensão espacial só vem preocupar quando se diagnosticam desequilíbrios de níveis ou ritmos de desenvolvimento, especialmente quando se localizam, regionalmente, defasagens ‘temporais’ de crescimento, ou seja, ‘atrasos’ relativos, localizados na dinâmica do processo econômico-social. (INTERIOR, n. 28, Setembro/Outubro de 1979. p. 4.)

A passagem de Roberto Albuquerque pelo MINTER não coincide com o intervalo temporal exposto a esta análise. A bem dizer, ela é muito mais representativa de um momento do ministério em que ele já estava muito mais adequado à linguagem e o pensamento tecnocrático ortodoxo, muito mais familiarizado à ortodoxia econômica do que à geografia. De toda forma, ela torna-se ilustrativa da prática do ministério com

²⁶ A revista INTERIOR foi uma publicação bimestral editada pelo MINTER entre 1974 e 1989 e distribuída gratuitamente para escolas e departamentos públicos de todos os municípios do Brasil. Ela foi muito aproveitada como material informativo e até didático, nas escolas. Minha dissertação de mestrado foi toda ela dedicada à revista (IORIO, 2010).

²⁷ A matéria de onde se extraiu o excerto não traz identificação de autor, mas dá a entender que Roberto Cavalcanti de Albuquerque é o autor das ideias veiculadas.

tal clareza que não havia até então, sobretudo no seu período de montagem e institucionalização, que aqui se analisa mais pormenorizadamente.

Três anos depois, o mesmo autor retoma o mesmo tema na mesmíssima INTERIOR para reforçar a crença na variável espacial:

O planejamento está comumente mais à vontade com a perspectiva temporal do que com a dimensão espacial do desenvolvimento. Seus métodos, seus modelos de análise têm se revelado mais aptos para captar, compreender e explicar sua evolução no tempo do que sua projeção no espaço.

Essa historicidade do planejamento ocorre tanto no plano teórico como no aplicado: frequentemente faz-se abstração da variável espaço, projetando-se, no tempo – passado e futuro –, todo esforço de análise e previsão. E a dimensão espacial somente preocupa quando se diagnosticam desequilíbrios de níveis ou de ritmos de desenvolvimento – sintomaticamente, quando se localizam, regionalmente, defasagens ‘temporais’ de crescimento, ‘atrasos’ relativos localizados na dinâmica do processo econômico-social. (INTERIOR, n. 43, Março/Abril de 1982. p. 33)

Perceba-se que há uma sutil diferença na perspectiva apresentada no primeiro excerto. Esta diferença fica mais clara algumas páginas posteriores:

Essa inserção da variável espacial, no entanto, torna-se mais fácil quando a preocupação obsessiva pelo desempenho se mescla com a consideração da questão da repartição de seus benefícios (*Ibid*, *Ibidem*. p.38)

O conjunto de excertos é sintomático. A imaginação desenvolvimentista é inequivocamente temporal, o espaço deve ser percebido quando algum lugar “ficou para trás”, e ficar para trás significa não estar de acordo com os imperativos da modernidade, ser atrasado. Desenvolver é fazer avançar *no* tempo, como se o tempo fosse algo como um circuito a ser percorrido.

Esse imaginário espacial foi muito bem acomodado no plano de modernização conservadora que estava sendo empregado pelo MINTER e pelo regime militar como um todo. A transformação capitalista proposta identificou a sua antítese a ser superada, preservando determinadas relações sociais e mirando outras. O espaço adequou-se como o enquadramento perfeito para tornar o atraso algo palpável sem nomear atores sociais específicos, o que incorreria no risco de afrontar interesses poderosos: era preciso desenvolver o Nordeste, ocupar a Amazônia, enfim, transformar os lugares atrasados. Esta transformação visava recuperar defasagens temporais mensuradas basicamente pela eficiência no ciclo de reprodução do capital. Os lugares modernos eram eficientes na

conversão do investimento em lucro, ao passo que os atrasados eram pouco dinâmicos nesse sentido.

De fato, houve uma transformação técnica do território: “*Objetivamente, tratou-se de uma eficácia técnica inédita, na maneira através da qual se deram a infraestrutura setorial e as formas de intervenção do Estado no território*” (BOMFIM, 2007. p.338). A máxima geopolítica de “*fazer coincidir o espaço econômico ao espaço da nação*” (*Ibidem.* p. 277) se fez valer. Avolumou-se a infraestrutura de circulação e transportes, majoritariamente através das vias rodoviárias que cortaram o território do país de Norte a Sul e de Leste a Oeste; no tocante às energias, um setor particularmente relevante naquele contexto haja vista a crise internacional em curso, houveram investimentos maciço em hidrelétricas (as alternativas, como a nuclear, não produziram grandes resultados, e o álcool só foi pensado estrategicamente mais tarde); ocorreu também um desenvolvimento quantitativo e qualitativo das telecomunicações, propiciando vias de comunicação dentro do território muito mais eficientes que as rodovias; na agricultura deu-se a intensa mecanização e avanço das fronteiras agrícolas; na indústria se viu a implementação de um complexo de indústria de base, principalmente de insumos básicos. Não se pode ignorar que esta modernização se deu a expensas de custos significativos: a proliferação e o aprofundamento de conflitos sociais, perseguições políticas, desapropriação de colonos e ribeirinhos nas áreas de fronteira, empobrecimento da população através dos arrochos salariais e concentração cada vez maior de renda.

Esta lógica de modernização teve por pretensão “aniquilar o espaço pelo tempo” (HARVEY, 1992), pensar o espaço para diminuir suas fricções, favorecer o fluir do capital. O tempo se conjugou à fluidez da modernidade e o espaço à resiliência do atraso. Objetivamente, o discurso dos desequilíbrios regionais se norteou pela premissa de homogeneização do espaço enquanto eficiente plataforma de produção do lucro.

Mas isso não foi suficiente para delimitar o atraso, pois se incluiria nesta categoria as relações produtivas baseadas na propriedade da terra. Estas formas foram preservadas, e os fazendeiros capitalizados e convertidos em empresários. Já os grupos com menor expressão política, como índios, ribeirinhos e todas as formas da agricultura familiar, foram vorazmente combatidos. A arbitrariedade desta escolha pôde ser legitimada pela obliteração dos sujeitos representados por suas unidades geográficas estáveis e essencializadas, situadas à frente ou atrás na corrida do tempo. A tomada do espaço pelo tempo foi a expressão territorial da modernização conservadora, da

transformação social tutelada, na medida em que possibilitou definir o atraso sem especificar relações sociais.

* * *

O que se procurou evidenciar neste capítulo foi a política de modernização – por modernização entenda-se transformações sociais em direção ao aprofundamento das relações capitalistas de produção baseadas na esfera política do estado-nacional ancoradas na racionalidade moderna – levada a cabo pelo MINTER. Tentou-se mostrar que esta modernização nunca foi plena (de acordo com a noção conceitual do termo), no sentido de que nunca rompeu radicalmente com a sociabilidade precedente. O território foi situado como fator de primeira ordem para a viabilidade desta política de transformação/conciliação. Ele foi bastante útil na medida em que através dele se deu contornos definidos e claros ao “atraso”, sem nomear classes, grupos e sujeitos sociais específicos. O Nordeste, a Amazônia, o Brasil Central, entre outros lugares geográficos, identificaram um objeto a ser interposto, mas não apontaram exatamente as relações sociais da interposição. Não que este “artifício” tenha sido deliberadamente aplicado com esta finalidade, é mais contundente pensar que esta racionalidade se insere no imaginário espacial que toma o espaço por unidades fechadas e estáticas, hierarquizadas a partir do tempo.

Na prática, é possível se evidenciar que essa política de modernização foi operacionalizada através da afirmação de campos de poder que se enraízam e passam a conduzir, nomear, classificar e comandar uma parcela significativa da vida social do Brasil. Estes campos de poder se concretizam em grande medida através de uma prática de governamentalização assentada em tradições do conhecimento que remontam ao pensamento social brasileiro, autores como Alberto Torres, Oliveira Vianna e Euclides da Cunha (cada um a seu modo), reformuladas pela vigorosa mundialização do capitalismo após a Segunda Guerra Mundial. Estas tradições do conhecimento foram implantadas pelo MINTER nos planos de ação de governamentalização a partir dos ministros responsáveis, Cordeiro de Farias e Albuquerque Lima. Estes, por sua vez, entraram em contato e debitaram crédito a estas modalidades discursivas ao longo de suas respectivas formações e atuação profissional e política²⁸, decisivas nas representações de cada um deles sobre o país, seus problemas e suas soluções. Estas

²⁸ No caso da geração de militares da qual pertencem ambas as personalidades mencionadas, a atuação profissional e política se interpenetram de maneira significativa, ver Svartman (2006).

experiências nos respectivos movimentos, instituições e agremiações políticas são a matéria do próximo capítulo.

2. SUJEITOS, TRADIÇÕES DO CONHECIMENTO E FORMAÇÃO MILITAR: OS FUNDAMENTOS DA GOVERNAMENTALIZAÇÃO DO TERRITÓRIO

Na Introdução desta tese procurei mostrar que a institucionalização do MINTER revelada a partir dos planos de governamentalização do território se devem, em seus aspectos mais fundamentais, ao desígnio de campos de poder em formação no Brasil da segunda metade do século XX, seguindo a proposição teórica dos campos de Bourdieu (2007). Ainda segundo esta proposta, as ações internas a um campo, seja ele de qualquer natureza, se devem a diferentes “propriedades atuantes”; ou seja, o capital que circula, seja ele monetário, simbólico, político, etc. No campo de poder, o poder em si é o capital circulante.

Este poder é relacional, e seu alcance é determinado pela posição social do sujeito no conjunto das relações sociais do campo. Aproveitando as palavras de Bourdieu (op.cit.):

A forma que se reveste, em cada momento e em cada campo social, o conjunto das distribuições das diferentes espécies de capital (incorporado ou materializado), como instrumentos de apropriação do produto objectivado do trabalho social acumulado, define o estado das relações de força – institucionalizadas em estatutos sociais duradouros, socialmente reconhecidos ou juridicamente garantidos –, entre agentes objectivamente definidos pela sua posição nestas relações. Esta posição determina os poderes actuais ou potenciais nos diferentes campos e as probabilidades de acesso aos ganhos específicos que eles ocasionam (p. 135)

A posição nas relações de poder derivam do capital circulante que dispõe seus agentes, que os mobilizam para fazer valer seus programas e projetos. Ao analisarmos a correlação de forças que se define com o golpe de 1964, salta aos olhos o enorme capital de poder que dispõe a instituição das Forças Armadas, particularmente o Exército, e, sobretudo, os oficiais de alta patente que, além de serem influentes no interior da corporação, possuem bom trânsito em segmentos da sociedade que também desfrutam de capital de poder considerável. Esta posição privilegiada não deriva somente do poder das baionetas, mas sim de um poder acumulado ao longo da trajetória do Exército desde o final do século XIX. Por esta razão que, neste capítulo, me disponho a analisar esta trajetória institucional e também as trajetórias individuais dos

dois ministros que imprimiram o conteúdo da institucionalização do MINTER, o mal. Cordeiro de Farias e o gal. Albuquerque e Lima. Eles são apreciados enquanto portadores de certas tradições do conhecimento e *performadores* da realidade social. Por *performadores* entenda-se aquilo a que Bourdieu (2007a) chama de poder *performativo*, como no caso do discurso regionalista:

O discurso regionalista é um discurso *performativo*, que tem em vista impor como legítima uma nova definição das fronteiras e dar a conhecer e fazer reconhecer a *região* assim delimitada – e, como tal, desconhecida – contra a definição dominante, portanto, reconhecida e legítima, que a ignora. O acto de categorização, quando consegue fazer-se reconhecer ou quando é exercido por uma autoridade reconhecida, exerce poder por si: as categorias ‘étnicas’ ou ‘regionais’, como as categorias de parentesco, instituem uma realidade usando do poder de *revelação* e de *construção* exercido pela *objectivação no discurso*.(p. 116)

Essa capacidade de objetivação do discurso é um elemento de primeira relevância. A modalidade discursiva performativa do MINTER é o reconhecimento de modos de ver e interpretar a realidade, ao mesmo tempo em que contribui para fortalecê-las. A encarnação mais clara está nos planos de ação do ministério, que segue uma ordem hierárquica da estrutura e funcionamento do Estado e do governo, que começa pelo presidente da República e a política geral de governo, a quem o ministro é subalterno. A pasta é encabeçada pelo titular, que escolhe seus assessores imediatos. Esta cúpula da hierarquia define o plano de ação¹ que será repassado para seus técnicos, encarregados de executar os planos. Todos os momentos desse movimento administrativo são relevantes e, pelo princípio da multiescalaridade (BENSA, 1996), para cada qual tem uma preponderância diferente. Se o objetivo da investigação repousa mais sobre os planos enquanto ideia primária, orientação geral, então a esfera presidencial e/ou a cúpula ministerial são mais interessantes. Já se o que se procura são os princípios da prática em si, então o papel dos técnicos tem que ser mais relevado.

Nesta pesquisa o mais relevante não está nem em um nem noutro extremo. Importa mais o intermediário entre eles. Interessa o plano ideal (idealizado) transformado em plano de ação, modificado pelos imperativos da prática; ou seja, nem o plano nem a ação, mas aquele confrontado a este. As Exposições de Motivos, material básico desta

¹ O Artigo primeiro do Decreto nº 54026 de 17 de julho de 1964 diz em seu *caput*: “*Incumbe ao Ministério de Estado Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais:*” alínea “F”: “estabelecer o planejamento global das atividades do Ministério, fixando a coordenação, as propriedade (*sic*) e os contrôles (*sic*) das obras e serviços”

análise², revelam exatamente isso, a mediação entre essas duas esferas. Esta mediação é feita pelo ministro. É por ele, por exemplo, que muitas das reivindicações dos funcionários se fazem chegar ao presidente, p.ex., enquadramento de carreira, liberação para treinamento e aperfeiçoamento, liberação para prestar serviço em outro órgão, ou mesmo sobre parte substancial da ação do MINTER, como pedido de máquinas e equipamentos, revisão do orçamento, etc. Enfim, o ministro é o sujeito preponderante da análise que esta investigação se presta a fazer. É ele o mentor fundamental (embora não único) do plano de ação e governamentalização do MINTER.

Por esta razão que se dedica este capítulo à apreciação destes sujeitos. Considera-se que as suas convicções, suas maneiras próprias de ler e interpretar a realidade nacional são fundantes da prática de governamentalização que se forma. Estas, por sua vez, definem-se, em grande medida, pelos espaços de formação profissional desses sujeitos, as agremiações políticas que se associam e/ou se identificam, as tradições do conhecimento pelas quais se familiarizam, simpatizam ou tomam ojeriza. Tudo isto se confunde com os posicionamentos políticos e ideológicos dos sujeitos em questão, revelados nos grandes debates nacionais em que eles se manifestaram.

Na primeira parte se faz uma apreciação metodológica para elucidar os termos da investigação. Na seção seguinte o foco é o processo de profissionalização das Forças Armadas no seio do campo político no Brasil – chegando ao ponto de configurar-se enquanto uma classe de força expressiva – consoante com os grandes temas que mobilizaram notórios e decisivos debates nacionais; a esta classe pertencem os generais Cordeiro de Farias e Albuquerque Lima. Este enquadramento se faz necessário porque é um elemento decisivo na definição do capital social que circula nos campos de poder em questão. Por fim, analiso a posição social dos sujeitos (ministros) a partir de suas trajetórias pessoais.

Objetivação metodológica dos “sujeitos”

Os ministros têm posição privilegiada para a compreensão da prática de governamentalização do MINTER, eles são efetivamente os *sujeitos* da pesquisa. Tal assunção exige um recorte metodológico da noção de “sujeito” enquanto categoria de análise. Os sujeitos aqui definidos tem uma identidade nominal, uma formalização que os individualizam: Osvaldo Cordeiro de Farias e Afonso Augusto de Albuquerque Lima

² Ver Introdução.

são os *nomes* pelos quais identificamos estes indivíduos. Mas o que isso precisamente quer dizer? Pierre Bourdieu (1996) levanta questionamentos sobre essa identidade imediata e precisa, para ele:

Por essa forma inteiramente singular de *nominação* que é o nome próprio, institui-se uma identidade social constante e durável, que garante a identidade do indivíduo biológico em todos os campos possíveis onde ele intervém como *agente*, isto é, em todas as suas histórias de vida possíveis. (p.186)

E continua:

A nominação e a classificação introduzem divisões nítidas, absolutas, indiferentes às particularidades circunstanciais e aos acidentes individuais, no fluxo das realidades biológicas e sociais. Eis por que o nome próprio não pode descrever propriedades nem veicular nenhuma informação sobre aquilo que nomeia: como o que ela designa não é senão uma rapsódia heterogênea e disparatada de propriedades biológicas e sociais em constante mutação, todas as descrições seriam válidas somente nos limites de um estágio ou de um espaço. (p.187)

A advertência de Bourdieu é – não sem causar alguma estranheza – bastante válida. Sua crítica está dirigida à “ilusão biográfica”, título do seu artigo. Segundo este autor, as biografias e autobiografias (sobretudo estas), valendo-se de um pressuposto inquestionável da unidade e individualidade do sujeito, fundada em um aporte que associa uma identidade a uma unidade biológica, incorrem em montar uma trajetória de vida linear com *um* sentido, já anunciado e imanente à vida daquele sujeito desde a mais tenra idade. Como se necessariamente, inevitavelmente, o transcorrer da história de vida conduziria à condição atual do sujeito. A trajetória de vida passa a ser, por esta lógica, uma recomposição de fatos que são sequencialmente ordenados para chegar-se a um fim, aquele já conhecido ou, pelo menos, já manifesto desde o “início”. Trata-se de uma criação artificial de sentido, que não parte da busca de uma coerência no processo em si (a vida), mas a coerência é presumida, preestabelecida pela veracidade da unidade biológica nominalmente identificada.

Os indivíduos, ainda para Bourdieu, fazem sentido em suas ações efetivas dentro de relações objetivas:

Os acontecimentos biográficos se definem como *colocações* e *deslocamentos* no espaço social, isto é, mais precisamente nos diferentes estados sucessivos da estrutura da distribuição das diferentes espécies de capital que estão em jogo no campo considerado. O sentido dos movimentos que conduzem de uma posição a outra (de um posto profissional a outro, de uma editora a

outra, de uma diocese a outra etc.) evidentemente se define na relação objetiva entre o sentido e o valor, no momento considerado, dessas posições num espaço orientado. O que equivale a dizer que não podemos compreender uma trajetória (isto é, o *envelhecimento social* que, embora o acompanhe de forma inevitável, é independente do envelhecimento biológico) sem que tenhamos previamente construído os estados sucessivos do campo no qual ela se desenrolou e, logo, o conjunto das relações objetivas que uniram o agente considerado – pelo menos em certo número de estados pertinentes – ao conjunto dos outros agentes envolvidos no mesmo campo e confrontados com o mesmo espaço dos possíveis. (Ibid, Ibidem. P.190)

Grosso modo, o que Bourdieu parece querer chamar a atenção é para uma excessiva individualização do sujeito, isto é, o reconhecimento de sua identidade e ação social determinada pela sua trajetória individual de vida. No entanto, esta trajetória não é tão individual quanto possa parecer, ela é, outrossim, um percurso que atravessa estruturas sociais diante das quais o indivíduo vai tomar partido, vai executar sua ação em relação ao campo. Isto não implica em desconsiderar o corte longitudinal que desenha a trajetória do sujeito, mas sim tirar o seu suposto papel determinante e evitar a tomada essencializada, teleológica dessa trajetória.

O posicionamento de um sujeito não se encontra na sucessão justaposta de fatos que recompõe a sua vida, mas sim pelo deslocamento da ação desse sujeito em diferentes campos sociais. O sentido desse sujeito está no significado das experiências vividas situadas em relação aos espaços sociais percorridos. Por esta perspectiva a apreciação dos sujeitos sociais é elevada para o cômputo das instituições sociais que dão sentido à sua ação social, e não se restringe à unidade biológica nominada que cumpre um devir, uma história linear. As instituições e os campos sociais não servem apenas como enquadramento do indivíduo, mas lhe são partes constitutivas. Este é o sentido de “biografia” que está empregado neste texto: uma trajetória de vida cujo sentido reside nos deslocamentos entre situações, instituições e campos sociais protagonizados pelo sujeito.

A ideia de deslocamento cumpre papel importante nesse raciocínio, faz com que a passagem de uma situação a outra continue a ser relevante, ainda que não enquanto sucessão de fatos. A experiência vivida em uma dada circunstância, os conhecimentos assimilados, os capitais simbólico, político, cultural, intelectual, etc., adquiridos são postergados e associados ao sujeito em suas situações futuras, não de forma mecânica, mas relacional.

As personalidades aqui em voga são de grande vulto na história do século XX no Brasil, vivenciaram ativamente fatos importantes para os rumos políticos, sociais e econômicos do país. Suas visões de mundo, seus projetos de país e, principalmente, seu capital dentro do campo de poder são forjados nessas experiências. Há um fator de relevância máxima nesta condição de classe desses sujeitos: a instituição que compunham. O Exército brasileiro e suas transformações ao longo do século XX imprimiu uma marca indelével na vida pessoal destes ministros e foram definidores de seus capitais sociais.

A bem dizer, ambos fizeram parte de uma geração de militares que se convenceram do “papel cívico” da corporação (i.e., legitimação da interferência na política dos detentores das armas). Vivenciaram um processo de incremento da relevância social das Forças Armadas, através de sua organização e profissionalização impulsionada pela Guerra do Paraguai (1864-1870) e acirrada com os episódios de abolição da escravatura e proclamação da República (1888 e 1889, respectivamente). Tinham como ícones militares como o Marechal Floriano Peixoto, símbolo da valorização da corporação e do ideal republicano, em um país dominado pelas oligarquias regionais, escravistas e monarquistas. Esta geração formou-se com ímpeto de atuação política e posicionamento intelectual, além das funções militares.

Esta geração encabeçará o movimento conspiratório que resulta no golpe de 1964. Seus oficiais transcendem as casernas para se fazerem ativos nos embates políticos, ideológicos e intelectuais no tocante às questões sobre os rumos da modernização brasileira., a bem da verdade, estes oficiais veem a si mesmos como a própria encarnação da modernização. Esta representação da corporação e do país são traços distintivos, bandeiras características de algumas das instituições e socializações que tecem este enredo, como a ESG, o Clube Militar e a Força Expedicionária Brasileira (FEB). Ou seja, as ideias e ideais gestadas nas Casernas penetram nos campos intelectuais e políticos, fazem-se marcar no debate público.

Apesar de não serem intelectuais, no sentido mais usual do termo, Cordeiro de Farias e Albuquerque Lima, entre outros desta geração, através desta institucionalidade e sociabilidade, inundam o debate das ideias com suas formulações e projetos para o país; inclusive, enquanto *statemakers*, instituíram meios de regulação da vida social, legitimando e sendo legitimado por tradições do conhecimento; coo diz Sérgio Nunes Pereira (s/d), os militares constituíram verdadeiros “domínios de saber a partir de práticas sociais de controle do território e de populações” (s/pág.)

As diversas esferas concedem a esses sujeitos, além de uma modalidade discursiva com ampla penetração, legitimidade para alcançar posições mais distintas, como a de ministros. Interessante notar que concorrem para essa legitimação não só as ações legais, mais inclusive as práticas extraoficiais, como as conspirações e rebeliões, que fazem parte da biografia de ambos, ao que Alfredo Wagner Almeida chama de “legitimidade contrastante” (1978).

Também não é possível negligenciar o papel fundamental que os espaços formais de ensino e formação desses sujeitos têm na formação de suas práticas. Não foram poucos estes espaços que os ministros percorreram: Escola Militar, Escola Superior de Guerra e Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME) são alguns exemplos por onde passaram ambos os ministros. Estes espaços institucionais são fundamentais enquanto lugares do “saber legítimos”, definem esquemas de pensamento, produzem uma homogeneidade lógica, uma comunhão de conceitos, um compartilhamento de linguagens. A escola não apenas transmite saberes técnicos, mas cria consenso cultural. É aí que se definem temas compartilhados, ainda que existam divergências, a primazia da definição das “questões relevantes” e os modos de trata-los é da escola (BOURDIEU, 2007b):

O que os indivíduos devem à escola é sobretudo um repertório de lugares-comuns, não apenas um discurso e uma linguagens comuns, mas também terrenos de encontro e acordo, problemas comuns e maneiras comuns de abordar tais problemas comuns. (BOURDIEU, 2007b. p. 207)

A cultura é ordenada, os saberes hierarquizados; definem-se classes, elegem os clássicos. Exemplo disso são os manuais didáticos, sínteses objetivas do que “realmente é importante”. A escola faz muito mais do que transmitir conhecimentos, ela insere o indivíduo em esquemas de *habitus* determinados. Seu próprio funcionamento – com suas regras, o comportamento exigido, as rotinas, a hierarquia, etc. – cumpri também esta função, não só os conteúdos. O *habitus* entendido como o comportamento dos indivíduos dentro de determinados campos, segundo a estrutura interna do mesmo e o seu ímpeto particular, sua condição e situação de classe (BOURDIEU, 2007a).

O ensino especializado gera identidades corporativas, nas quais cada sistema de ensino se propõe a valorizar a si mesmo em detrimento do *outro*, construindo uma hierarquia de valores que o favorece. Provido dessa hierarquia o próprio indivíduo busca a valorização de si através da valorização de seu grupo. As escolas também são eficientes em criar laços de solidariedade, compromissos mútuos, através do convívio

cotidiano. O *esprit de corps* militar é exemplar disso. Muito forte nos sujeitos aqui analisados, esse sentimento de pertencimento corporativo e respeito à hierarquia foi determinante para a coesão entre os militares em alguns momentos agudos do regime pós-64, o exemplo mais claro foi a sucessão presidencial de Castello Branco, em 1966 e 67, que desagradou parte significativa da corporação, que se resignou diante da prerrogativa de manter a unidade. Dentre os insatisfeitos, um dos mais notórios foi o Marechal Cordeiro de Farias, que abandona o posto de ministro do MECOR.

O sistema de ensino formalizado tem ainda a prerrogativa de distinguir indivíduos, separa os *letrados*, que tem acesso a um sistema de linguagem sofisticado e elaborado, dos *populares*, sujeitos a um sistema construído nas relações imediatas de trabalho e necessidades concretas. A cultura letrada, diferentemente da popular, tem na escola e outros estabelecimentos de ensino um instrumento de objetivação de seu saber. Como será visto, essa identificação enquanto elite letrada é um dos componentes básicos do discurso que defende a “missão cívica” dos militares.

Enfim, as instituições escolares cumprem papel destacado na conformação dos sujeitos, seja por meio dos laços de intimidade, pelo compartilhamento de princípios, as hierarquias, a delimitação de um *nós* em relação aos *outros*, p.ex., nós, os letrados, e os outros, incultos e incapacitados. A escola consagra ainda modos de ver e interpretar a realidade, esta função é um de seus mecanismos mais eficazes, pois pode contribuir em grande medida à consagração de verdades, que são postergadas. É um componente importante para o entendimento das modalidades discursivas convertidas em governamentalização no MINTER. Alfredo Wagner de Almeida capta bem esta tarefa em sua análise sobre os discursos sobre a Amazônia, donde ele resgata o conceito foucaultiano de *Archivo*:

Archivo como genealogia, consiste num registro variado de formulações, argumentos, noções operacionais, impressões, metáforas e figuras de retórica, que se acham ‘arquivados’, de maneira inconsciente, na representações de diferentes explicadores, comentadores regionais e intérpretes, que os reproduzem acriticamente, num automatismo de linguagem, de acordo com um léxico singular que é acionado a cada vez que se fala de ou sobre a Amazônia (ALMEIDA, 2008. p. 11)

As escolas efetivamente consagram tradições do conhecimento, compartilhadas pelos grupos sociais em suas diferentes relações. Os saberes compartilhados, o *esprit de corps*, os laços interpessoais de compromisso e identidade social, a constituição de círculos de afinidades (BERDOULAY, 2008) na corporação militar e para fora dela,

elevam o capital social dos seus agentes na medida em que essa corporação eleva sua capacidade dentro dos campos de poder em que está concorrendo.

Este é o universo complexo que se materializa na noção de “sujeito”. O universo biográfico dos ministros está concebido no conjunto relacional dos processos sociais significativos na constituição deles. Por esta razão que é preciso um aporte sobre as instituições, fatos e acontecimentos mais significativos na conformação desses sujeitos em tela, o que, em grande parte, se confunde com a institucionalização das Forças Armadas e a criação de um *esprit de corps* militar que será determinante nas convicções políticas e ideológicas deles, e em suas inserções nos debates nacionais.

O material básico que se parte para interpretar essas biografias, sempre a luz do que interessa a esta pesquisa, foi extraído dos Verbetes Biográficos com os respectivos nomes dos ministros, que constam no Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro (BELOCH, 1984) do CPDOC/FGV. Para o ministro Cordeiro de Farias, contou-se ainda com as suas próprias memórias feitas em depoimento concedido a Aspásia Camargo do mesmo CPDOC/FGV e a Walder de Góes, publicadas em livro (FARIAS, 2001). A ressalva de Almeida (1978) é cabível:

Os ‘dados biográficos’ porém, são erigidos com material extraído de esboços realizados pelos intérpretes-biógrafos, que delineiam a trajetória do autor, e cuja narrativa obedece a regras que perfazem um modelo de como construir biografias. Um certo distinguir na escolha do que deve constar no esboço biográfico, advém destas regras e sendo sua própria atualização, leva os intérpretes do autor e sua obra a registrar certos nomes e desprezar outros, a privilegiar certas instâncias e instituições ignorando outras. (p. 24)

Para amenizar essa dependência à visão consagrada pelos seus biógrafos ou as próprias memórias, utilizaram-se algumas fontes primárias disponíveis no arquivo pessoal de Cordeiro de Farias, depositados no CPDOC/FGV do Rio de Janeiro, e outros documentos sobre Albuquerque Lima, que constam no Arquivo Nacional de Brasília.

Profissionalização, corporação e intervencionismo: o Exército brasileiro na política nacional³

Manuel Domingos Neto (1980) abre seu texto com as seguintes palavras:

Explicar o posicionamento de políticos fardados sem levar em consideração a instituição a que pertencem é pueril e arriscado. Pueril, porque academicamente insustentável. Arriscado, porque seria difícil não chegar a conclusões errôneas. O sentido da intervenção política dos militares está necessariamente vinculado à realidade de suas corporações (p.43)

Este é o sentido desta seção, apreciar a corporação militar enquanto parte constitutiva dos sujeitos desta pesquisa. As Forças Armadas viveram acentuadas transformações da segunda metade do século XIX no Brasil, passaram de uma condição de ostracismo e desprestígio à elite protagonista. Este processo envolveu passagens conturbadas e uma profissionalização da instituição considerável. Isto é o processo que interessa nesta seção. Evidencia-se que as Forças Armadas atravessam esse processo formando um verdadeiro *esprit de corps* vigoroso entre seus oficiais, identificam-se como elite intelectual e técnica, difundem um sentimento de “dever cívico”, uma espécie de compromisso moral de tutela para com a sociedade civil, se colocaram como vanguarda da modernização brasileira.

O aprimoramento da corporação contou com a criação de espaços de formação e aperfeiçoamento que abrangia vasta área do saber, não só restritamente militares, mais a evocação de questões nacionais, políticas e econômicas. Isso foi sintetizado mais tarde na ideia de “guerra total” (COUTO E SILVA, 1981), formulada na ESG, uma das instituições militares mais intelectualizadas, razão pela qual lhe foi atribuída a alcunha de *Sorbonne militar brasileira* (VLACH, 2002-2003). A ampliação do escopo de atuação dos militares é consoante com uma auto identidade da corporação como reserva moral e técnica do país, o que os credenciaria como aptos a assumir funções de condução política, econômica e social, não só como um direito, mas como um dever cívico.

As questões territoriais não poderiam passar a esmo, dada mesmo a natureza da corporação. Nelson Werneck Sodré (2010) chega a dizer que a missão militar, desde a independência (que ele classifica como a fase autônoma), foi primordialmente defender e garantir a unidade territorial, salvaguardar as fronteiras, policiar as províncias para impedir separatismos. O envolvimento profissional dos militares com a manutenção do

³ Esta seção está estruturada fundamentalmente inspirada no trabalho de José Murilo de Carvalho (2006). Feita essa advertência, o texto que segue evita fazer citações excessivas do trabalho mencionado.

status quo territorial, assim como as próprias exigências do exercício de preparação para o combate propriamente dito, fazem com que esta classe esteja sempre em íntimo contato com o *saber geográfico*, incitada mesmo a formulá-lo em consonância com seus objetivos particulares.

O envolvimento dos militares com o saber geográfico não é novidade, tampouco privilégio da corporação brasileira. Na França, por exemplo, sabe-se de uma *geografia militar* apurada desde a derrota na Guerra Franco-Prussiana (1870-1871). Phillipe Boulanger (2006, 2011) analisa a formação deste saber. A princípio, apartada da escola francesa que contemporaneamente se forma nas universidades, a geografia militar é influenciada pelo determinismo geográfico na procura por um conhecimento majoritariamente físico dos terrenos onde no futuro poderiam ocorrer as batalhas. Durante a Primeira Guerra, por intermédio do Serviço Geográfico do Exército (*Service Géographique de l'Armée*), este saber converte-se em sofisticado arsenal técnico de mapeamento e levantamento de dados sobre os terrenos. Após a Primeira Guerra, este saber se encontra com aquele universitário, com alguns oficiais desenvolvendo doutorado na Sorbonne inclusive, amplia seu escopo de análise para investigar questões como as religiões e as línguas, influenciada pelos métodos da geografia humana vidaliana. É neste momento que, segundo Boulanger, passa-se de uma geografia da guerra para uma verdadeira *Geografia Militar*, que sofrerá posteriormente com certo esvaziamento em função de abordagens como a geopolítica e a geoestratégia, mais sedutoras para os parâmetros de combate do após Segunda Guerra Mundial, menos preso às batalhas campais.

Portanto, a geografia militar é algo muito mais complexo do que o simples inventário de formas terrestres e posições cartográficas. Mirando a Primeira República brasileira, Sérgio Nunes Pereira (s/d) delimita, mesmo que preliminarmente, uma noção de *geografias militares*:

Numa caracterização preliminar, as *geografias militares* podem ser definidas como agrupamentos funcionais de saberes e práticas desenvolvidas na instituição militar com o qualificativo *geográfico*. Partindo do pressuposto de que um saber pode ser considerado como o conjunto de elementos formado de modo regular por uma prática discursiva, e com base no exame dos periódicos e currículos militares do final do século XIX e início do seguinte, pude identificar quatro campos de atuação que poderiam ser assim denominados: 1) o saber cartográfico, tributário da geografia matemática e materializado na elaboração de mapas; 2) o saber topográfico, representado pelas atividades de reconhecimento e exploração do terreno; 3) a geografia

militar *stricto sensu*, ou o estudo das variantes do meio geográfico no teatro de operações e suas implicações no domínio da tática militar; e 4) o discurso geopolítico de *defesa nacional*, que desde o final do século XIX já tinha seu delineamento em torno de temas como fronteiras, colônias militares, estradas de ferro e linhas telegráficas. (s/pág.)

Progressivamente, a noção de Geografia Militar (ou no plural, como prefere Sérgio Nunes Pereira) ganha definição mais precisa que revela, por paradoxal que possa parecer, a amplitude deste campo específico do saber, forjado muito estreitamente próximo a uma prática profissional particular. Esta geografia militar permeia a modalidade discursiva consubstanciada na governamentalização do território pelo MINTER, entretanto, as tradições do conhecimento que substanciam esta modalidade extravasam esses limites, elas afluem mais de fontes consagradas no pensamento social brasileiro. Isto se deve ao fato de que, na medida em que ganhavam em relevo e importância, os militares brasileiros ampliavam sistematicamente seu espaço de intervenção na sociedade, ampliando conseqüentemente o escopo de suas reflexões, que transbordavam para as áreas políticas, sociais e econômicas em geral. Dado o princípio do “dever cívico”, o saber (entre eles o geográfico) da geração de militares que são sujeitos desta pesquisa é mais abrangente que a geografia militar, mesmo em seu sentido amplo. É preciso, pois, compreender melhor este processo.

O Exército, a Proclamação e a República

A passagem do século XIX para o XX foi singular para a formação social brasileira em geral. Ali lançaram-se interpretações, projetos políticos e intelectuais para o país que converteram-se em matrizes interpretativas do pensamento social e político desde então (MACHADO, 2002). Em termos políticos, sociais e econômicos ocorrem transformações de primeira ordem de importância, como o advento da República, o fim do escravismo, a ascensão do café e as primeiras indústrias, etc. O mesmo se dá com as Forças Armadas, que redefiniu radicalmente sua função e composição social, sua filosofia, seus métodos, seus propósitos. Por esta razão que, para entendermos a posição social da instituição militar no campo de poder no qual se enquadra o MINTER, resgatamos a formação dessa instituição desde a participação dos militares na Proclamação da República, em 1889. Este fato é evidenciado na memória dos protagonistas de 1964, particularmente muito marcante em Cordeiro de Farias, cujo pai era militar e vivenciou os acontecimentos republicanos, conforme se verá mais adiante.

As Forças Armadas brasileiras do século XIX mantinham, a princípio, o modelo europeu de organização, especialmente em relação ao recrutamento. Os oficiais eram aliciados nas camadas nobres da sociedade, enquanto as praças nos estamentos inferiores. O fato de a independência nacional não demandar um envolvimento militar mais contundente, diferentemente dos outros países, não obrigou as Forças Armadas a ampliarem seu recrutamento de imediato, garantindo a continuidade do modelo colonial (CARVALHO, 2006). O recrutamento militar seguiu-se orientado pelo critério de nobreza, riqueza e/ou poder. Esta tendência foi sofrendo alteração, tornando-se mais endógena, cada vez mais os novos oficiais eram em grande parte filhos de militares. Com as leis de ampliação do recrutamento militar (sobretudo a de 1874), os oficiais do Exército tornam-se predominantemente de classe média e pobre, muitos dos quais aderiam à carreira militar como única opção de ascensão social; os da Marinha tinham maior vínculo com os altos estamentos da sociedade. As praças de ambas as armas eram aliciadas entre as camadas mais pobres⁴.

A esta época existia ainda a Guarda Nacional (criada em 1831), uma força armada teoricamente auxiliar ao Exército⁵. A composição social desta força ela muito mais elitizada:

O piso da renda para o serviço na Guarda excluía dela praticamente todos os cidadãos que eram normalmente recrutados para o Exército e a Marinha. A Guarda incorporava os grupos de renda mais alta do país, ao passo que o Exército não se ligava a esses grupos nem mesmo pela oficialidade, como em parte o fazia a Marinha. Criou-se assim um verdadeiro divórcio entre o Exército e a sociedade civil. Marginalizada, a oficialidade do Exército desenvolveu uma acentuada agressividade contra essa elite, representada sobretudo pelos políticos. (CARVALHO, *Ibid.* pp. 21-22)

A Guarda Nacional era a expressão armada das oligarquias regionais. Estava sujeita às autoridades locais, não ao poder central. Os oficiais do Exército sentiam-se escorraçados na ordem política imperial; aí se formou a repugnância dos militares do Exército contra as elites políticas e as oligarquias tradicionais (SODRÉ, *op.cit.*)

⁴ José M. de Carvalho (*op.cit.*) observa a esse respeito: “Em 1913, 24 anos após o final do Império, Leitão de Carvalho ainda dizia que as principais fontes de recrutamento do Exército eram: a) os nordestinos afugentados pelas secas; b) os desocupados das grandes cidades que procuravam o serviço militar como emprego; c) os criminosos mandados pela polícia; d) os inaptos para o trabalho. Era, segundo ele, uma seleção invertida.” (p. 20)

⁵ “A *Guarda Nacional* era, segundo a lei que a criou, uma organização permanente, consistindo o seu serviço ordinário, dentro e fora dos municípios, em destacamentos à disposição dos juizes de paz, criminaes, presidentes de províncias e ministro da Justiça, mediante requisição da autoridade civil.” (Sodré, 2010. p.152). O alistamento era obrigatório a todos os homens de 18 a 50 anos, segundo Sodré; e de 21 a 60 anos com renda maior de 100\$000, segundo Carvalho (*op.cit.*).

A profissionalização do Exército dá mais um passo quando a instrução militar foi aperfeiçoada com a Escola Militar da Praia Vermelha (1874-1904), que herdou a parte do ensino propriamente militar da antiga Academia Real Militar desmembrada também em uma parte civil, transformada na Escola Central. Aprofunda- o ímpeto de modernizar as Forças Armadas, o que implicou em uma tensão pela modernização da sociedade brasileira como um todo:

No Brasil, a Escola Militar também foi a principal instituição a desenvolver características ‘modernas’ no seio de uma sociedade predominantemente tradicional – rural, patriarcal e hierarquizada –, e que assim permaneceria até bem depois de instituída a República. Dentre essas características, duas se destacam: a supervalorização do princípio do mérito a predominância, entre os alunos, de uma mentalidade ‘cientificista’. Eram esses dois elementos que, como já apontei, constituíam a base da identidade social da ‘mocidade militar’.
(CASTRO, 1995. p.42)

A Escola da Praia Vermelha tornou-se parte obrigatória de todos os oficiais que almejavam posições de comando, e por isso foi fundamental para a corporação. Ali prevaleciam os “bacharéis militares”, em oposição aos “Tarimbeiros”, como pejorativamente eram conhecidos os oficiais mais velhos no fim do Império, em geral ex-combatentes da Guerra do Paraguai e sem passagem por instrução militar nas escolas específicas, eram mais afeitos às técnicas de combate em si. Diz Carvalho (*op.cit.*): “*Se Benjamin Constant e Euclides da Cunha eram exemplos do primeiro tipo de oficial [bacharéis], Deodoro era a personificação do segundo [tarimbeiros]*” (p.26)

Para José M. de Carvalho, o estereótipo de *bacharéis fardados* deve-se à difusão da doutrina positivista na Escola da Praia Vermelha, cujo principal responsável seria Benjamin Constant, professor na escola a partir de 1872. É aí, segundo ele, que se dá a aceitação à ideia de soldado-cidadão, a que se pode identificar como o primeiro esboço do princípio interventor dos agentes militares, que desaguou na Revolução de 1930 e no golpe de 1964⁶.

O credo positivista converteu-se entre os oficiais na valorização do mérito e da ciência (CASTRO, 1995)⁷. Cabe lembrar que se trata de jovens oriundos dos estamentos

⁶ Há aí uma controvérsia que vale menção. Nelson Werneck Sodré (*op.cit.*) nega solenemente a influência do positivismo na formação de um “espírito democrático” entre oficiais do Exército. Para ver sua argumentação, consultar as páginas 215-216 de sua obra. Entretanto, a bibliografia mais atual é unânime em identificar o positivismo com o papel político do Exército entre os oficiais (sobretudo os mais jovens) desde o final do século XIX. Ver, entre outros, José Murilo de Carvalho (*op.cit.*), Alfredo Bosi (1992) e Celso Castro (1995)

⁷ “Não é difícil entender o interesse despertado pela doutrina positivista entre os alunos. Em primeiro lugar, pela importância que atribuía à matemática e às ciências. Em segundo lugar, pela oposição tenaz ao

médios e baixos da sociedade, cujas pretensões de ascensão social colidiam diretamente com o privilégio das aristocracias. Os intelectuais das elites assentadas, formados nas tradicionais faculdades de Medicina e Direito, eram vistos por estes jovens como diletantes e retóricos, avessos ao trabalho e à utilidade. Contra o privilégio de classe, eles propunham o mérito e a meritocracia; contra o diletantismo, propunham a razão científica. Ambos os critérios os favoreciam, os indicavam como elite mais preparada, vanguarda da modernização. É esta crença que gera a ideia do soldado-cidadão, fundamental para a Proclamação da República em 1889.

Enfim, o positivismo parece ser o traço característico da cisão ideológica entre o oficialato antigo e os jovens oficiais⁸ (os “tarimbeiros” e os “bacharéis”), estes se voltavam para o cientificismo, almejavam avançar na carreira, objetivavam maior destaque e relevância na condução do Exército e do país, com fé no argumento do mérito. Posição que colocava estes jovens oficiais também em antagonismo à sociedade tradicional assentada, lançando-os à participação política enquanto elite intelectual, científica. O positivismo foi a base da ideologia intervencionista que predominou entre os jovens oficiais⁹ na Proclamação da República e nos anos subsequentes¹⁰.

O fortalecimento da corporação do Exército se aprofundou através da influência estrangeira (DOMINGOS NETO, 1980). Em 1906, 1908 e 1910, por recomendação de Barão do Rio Branco, então ministro das relações exteriores, foram enviados jovens oficiais para estagiar por dois anos na organização militar alemã, este grupo ganhou o codinome de “jovens turcos”. O ministro, que segundo Trevisan (1985) era um admirador do exército alemão, teria sugerido ao Marechal Hermes da Fonseca, ministro da Guerra na ocasião, que enviasse os oficiais brasileiros em função da crise de imagem que vivia o exército diante das dificuldades em Canudos. Na Alemanha, esses oficiais tiveram contato com um exército às vésperas da Primeira Guerra Mundial, e

espírito legista encarnado idealmente pelos bacharéis em direito – característico do ‘estágio metafísico a ser superado. Terceiro, pelo lugar de destaque reservado à nova elite ‘científica’ no estágio positivo que se avizinhava.” (CASTRO, op.cit. p. 67)

⁸ Para a hierarquia do oficialato do Exército ver Apêndice 2.

⁹ José Murilo de Carvalho (op.cit.) chamou esse movimento de *primeiro tenentismo*.

¹⁰ É válido lembrar que esta constatação destoa do clássico estudo de Sérgio Buarque de Holanda (1995), já citado neste texto. Para o consagrado historiador o positivismo no Brasil não teria passado de uma continuidade com as ideias liberais (pregadas pela elite aristocrática), mais uma versão de sofismas ancorados na habilidade das ideias, e não na sua correspondência com a realidade, ilustrando seu argumento justamente com Benjamin Constant.

com as obras Clausewitz e Moltke¹¹, para quem as funções do exército não se restringiam às armas.

A demanda pela atuação estrangeira não foi consensual entre os oficiais, sobretudo os mais velhos. Tanto os “tarimbeiros” quanto os “bacharéis” se opunham a esta intervenção, entusiasmadamente defendida pelos mais novos no começo do século XX¹², com destaque para os jovens turcos, que viam na influência dos estrangeiros a possibilidade de ascender na carreira, processo até então pouco claro, mais alimentado por “apadrinhamentos” do que por mérito. As inovações que trariam os estrangeiros necessariamente mexeriam com as estruturas tradicionais que favoreciam os mais antigos, estes, por sua vez, acusavam as expedições estrangeiras de ser uma ingerência, crise de comando, quebra de hierarquia, etc. Temiam ainda, os oficiais mais antigos, que a chegada de estrangeiros pudesse provocar a queda de seus prestígios na corporação, já que as novas técnicas poderiam expor ao ridículo alguns feitos dos quais eles se vangloriavam, como a Guerra do Paraguai.

Prevaleceu a vontade daqueles que queriam receber os estrangeiros e em 1919 chegou ao Brasil a Missão Francesa, liderada pelo general Maurice Gamelin. Entre as alterações significativas causadas pela missão estiveram as novas regras de promoção e a reforma no ensino, destacadamente na formação de oficiais para o Estado Maior. A *modernização* do Exército seguia a passos largos. Esta força armada se vê limitada em suas transformações por causa de problemas externos à corporação, estruturais do país. Frente a esta nova concepção, o Exército atribui a si mesmo a obrigação de *modernizar* também o país. A influência estrangeira faz ganhar relevância a doutrina que dilata a função do Exército na sociedade:

A mudança permitiu ainda uma extraordinária expansão do escopo do papel do Exército. A nova concepção de defesa abrangia todas as dimensões relevantes da via nacional, desde a preparação militar propriamente dita até o desenvolvimento de indústrias estratégicas como a siderurgia. É significativo que já em 1927, por influenciada missão, foi criado o Conselho de Defesa Nacional, cujo objetivo era planejar a mobilização nacional para a defesa, incluindo aspectos psicológicos e econômicos. (CARVALHO, *op.cit.* p. 29)

¹¹ Clausewitz e Moltke eram teóricos de guerra prussianos, responsáveis pela difusão da ideia da guerra como prolongamento da política. Segundo Trevisan (*op. cit.*), estes autores defendiam que uma Nação deve definir os seus objetivos, e caberia ao exército a garantia de seu cumprimento, ao passo que a própria Nação deveria então se submeter às estratégias do exército para cumprir os objetivos, seja qual for a circunstância e a condição colocada.

¹² Os “bacharéis”, que eram os jovens oficiais no momento anterior, agora já estavam com suas carreiras consolidadas, assumindo posições relevantes na hierarquia e na instrução militar.

No entanto, esta nova doutrina trazida pelos franceses se diferenciava daquela que vigorou na Proclamação e nos primeiros anos da República. Ampliar o escopo de preocupação e atuação do Exército não incluía as funções políticas. Os franceses trazem a ideia do soldado a serviço da Nação. Ao povo cabe tomar as diretrizes políticas, e ao exército garantir a realização destas. À doutrina do Exército interventor se contrapõe a do soldado profissional. Mas esta não parece ter sido internalizada plenamente:

No entanto, uma coisa é certa, a influência da missão francesa, para essa fração da jovem oficialidade, garantiu a internalização de um senso de profissionalismo e um padrão de organização moderno sem que houvesse, contudo, adoção da imagem do Exército como sendo o grande mudo, alheio às questões políticas. (SVARTMAN, 2006. p.89)

Em 1911, como parte da profissionalização do Exército, foi fundada a Escola Militar do Realengo, em substituição à Escola Militar da Praia Vermelha, extinta em 1904¹³ em função das frequentes revoltas e levantes que de lá partiam. A nova Escola foi uma das seqüências de cinco reformas entre 1905 e 1929 do ensino militar objetivando aprimorar a formação técnica, a disciplina militar e a ideologia do soldado profissional, nitidamente inspirando-se nos modelos europeus. Com estas reformas o ensino ganhou relevância como critério de promoção na carreira. Especificamente a Escola do Realengo foi criada com o intuito de apartar os oficiais das atividades políticas. A localização distanciava os oficiais do centro do Rio de Janeiro, o regime de internato foi progressivamente implantado, um severo regime disciplinar conduzia as atividades, mantinham-se os oficiais concentrados em práticas militares *stricto senso*, reduziam-se os conteúdos “bacharelescos”.

A nova Escola do Realengo tentava diminuir a influência do positivismo, por seu conteúdo excessivamente teórico e pela sua incitação à política. Ao mesmo tempo, através das práticas e da convivência na Escola, extremamente rígidas e hierárquicas, iam difundindo-se saberes militares e valores morais enaltecendo o *esprit de corps* da corporação:

No Realengo, a formação curricular e o tipo de vivência em regime de internato e com forte grau de solidariedade entre os cadetes, ia lhes instituindo os saberes, gostos, afinidades, valores e expectativas de um futuro oficial ao mesmo tempo que isso se fundia com uma espécie de compromisso com a pátria que ia muito além da ‘defesa’ mas com

¹³ No interregno entre 1904 e 1911 a instrução militar funcionou no Rio Grande do Sul, na Escola de Guerra em Porto Alegre.

uma ‘tradição’ republicana de ‘arrancadas revolucionárias’ em defesa da nação. (SVARTMAN, 2006. p.94)

A iniciativa de evocar o soldado profissional, acalmando os ímpetos de atuação política dos cadetes e jovens oficiais não foi de toda bem sucedida. O profissionalismo francês foi assimilado sem abalar completamente o senso de “dever cívico”, e a Escola do Realengo, muito em função do *esprit de corps*, formou oficiais preparados tecnicamente, mas exaltando o “espírito da Praia Vermelha”, que engrandecia a representação do Exército que tinham os cadetes. A ativa consciência política dos oficiais se fez perceber no tenentismo de 22, na oposição do Exército aos governos de Arthur Bernardes (1922-1926) – quando se formou a famosa Coluna Prestes-Miguel Costa – e Washington Luís (1926-1930).

Na década de 1920 o Exército já era uma instituição bastante complexa e profissionalizada. Mesmo assim, o “espírito da Praia Vermelha” não se fez esquecer, e os jovens oficiais, em sua maioria de famílias das classes baixas ou médias, decepcionados com os rumos políticos do país após a eleição de Arthur Bernardes para a presidência. O eleito, explicitamente comprometido com a oligarquia cafeeira, das elites oligárquicas e do *status quo*, portanto, superou o seu rival Nilo Peçanha, apoiado pelos militares mais novos. A partir de 1922 eclodiu uma série de levantes do oficialato jovem, principalmente no Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul, mas também em outros estados.

Os levantes levaram à formação da Coluna Prestes-Miguel Costa, que partiu de Foz do Iguaçu, onde se encontraram a Coluna paulista, liderada por Miguel Costa, oficial da cavalaria da Força pública de São Paulo, e a Coluna gaúcha, liderada por Luiz Carlos Prestes, então capitão do Exército. Juntas, as duas colunas nunca foram vencidas, percorreram o interior do país a partir de 1925, cessando as atividades em 1927, quando já estava terminado o mandato de Arthur Bernardes. Em termos práticos, a Coluna não resultou em nenhuma vitória significativa, mas simbolicamente ela foi muito bem sucedida, por não ter sido derrotada nenhuma vez pelas tropas governistas, e por entusiasmar o espírito transformador presente no Exército (ALEXANDER, 1979).

Em síntese, aproveitando a síntese elaborada por José Murilo de Carvalho (*op.cit.*), é possível se dizer que em geral são três as ideologias predominantes no Exército da Primeira República: *i*) soldado cidadão, ou intervenção reformista; *ii*) soldado profissional, ou não-intervenção; *iii*) soldado-corporação ou a intervenção moderadora.

A primeira delas é característica da atuação do tenentismo, tanto na Proclamação da República quanto nos levantes da década de 1920. Esta ideologia está calcada na influência do positivismo no meio militar, relaciona-se com a suposição de serem os oficiais uma elite intelectualmente preparada e moralmente superior às elites políticas civis, responsáveis pela política de privilégios. Esta crença difundiu o ideal reformista, segundo o qual era preciso se enfrentar e transformar os atrasos da sociedade nacional, mesmo que entre eles esteja o próprio Exército. É aí que reside o maior problema de ordem prática desta doutrina. Para o reconhecimento dos oficiais militares como superiores e preparados, é preciso se reconhecer o valor e o peso da corporação. Mas o corporativismo é posto em xeque pelos jovens oficiais quando priorizam os princípios reformistas em detrimento da hierarquia.

A segunda ideologia, do não intervencionismo, tem nos *jovens turcos* seus principais arautos, mas em geral é compartilhada também pelos alunos da missão francesa. Escorados no princípio do profissionalismo, estes oficiais veem o Exército como subordinado ao presidente da República, encarregados tão somente da defesa do interesse nacional, escolhido na esfera civil-política. Estes oficiais rechaçam os levantes militares, como se proclamou na revista *Defesa Nacional* (marca registrada dos jovens turcos) deslegitimando o movimento dos tenentes em 1922.

A terceira ideologia é algo como a superação dialética de ambas. É mantido o apreço pela formação técnica e profissional do militar, mas também o ideal de intervenção militar na política é mantido, mais uma vez com o respaldo na crença da superioridade moral e técnica do oficialato. Entretanto, por essa doutrina, a intervenção não pode partir de movimentos internos, mas sim de toda a corporação, obedecendo a hierarquia. É esta a ideologia que prevalece na Revolução de 1930, quando os antigos tenentes já eram coronéis e generais, muitos deles promovidos a toque de caixa pelas circunstâncias, e Góes Monteiro talvez seja seu retrato mais bem acabado. O próprio José Murilo de Carvalho (*op. cit.*) resume melhor esta doutrina:

A ideologia do poder moderador das Forças Armadas tem aí sua primeira formulação sistemática. Era uma combinação do intervencionismo tenentista com as transformações estruturais da organização militar promovidas pelos reformadores. Em outras palavras, era o intervencionismo de generais, ou do Estado-Maior, o intervencionismo da organização e não apenas de alguns de seus membros. (p. 42)

Esta seria a marca da ação política dos militares a partir de então, marcante na Revolução de 1930 e decisiva no golpe de 1964:

Desaparecera o soldado-cidadão para surgir a corporação e a classe. Desaparecera a ideia de intervenção contestatória e surgira a de intervenção controladora. A Primeira República viu o surgimento e o auge da primeira mas gerou também as bases da segunda. (*Ibid.* *Ibidem.* p.43)

Da Revolução de 1930 ao golpe de 1964

Se na Primeira República o Exército se transformou, se profissionalizou, aperfeiçoou as técnicas militares, fortaleceu seu aspecto organizacional, institucionalizou regras de ingresso e ascensão na carreira, aprofundou suas bases sociais. Estava ainda em vias de enrijecer a submissão hierárquica, consolidar uma doutrina sólida, criar consistência ideológica e homogeneidade. Em suma, o Exército tornou-se uma poderosa corporação – mesmo que ainda com secções internas – em um país em que as outras instituições não gozavam de força equivalente, as elites tradicionais sucumbiam ao seu próprio modelo econômico mergulhado na crise mundial, e no processo de urbanização que começava a solapar as bases oligárquicas rurais.

Foi munido dessas condições que o Exército protagonizou o movimento de 1930 que depôs Washington Luís e ascendeu Getúlio Vargas ao governo, enterrou definitivamente a República Velha com a qual se digladiava desde o fim do governo de Floriano Peixoto (1894). Salvaguardada pelas doutrinas intervencionistas, a corporação entrou no primeiro plano de relevância na política brasileira desde então. Participou ativamente – em certos casos definitivamente – das principais questões que animaram a política brasileira até 1985, quando toma posse o primeiro presidente civil (José Sarney) desde o golpe de 1964.

O movimento de 1930, no entanto, não foi o suficiente para conter as divergências internas entre os oficiais, e externas entre militares e as lideranças civis que começavam a ver com desconfiança as intenções dos militares. No decorrer do governo varguista de 1930 a 1945, operou-se outra transformação do Exército no sentido de garantir a coesão interna e a força política da corporação através da doutrina do intervencionismo controlador.

Isto porque, na Primeira República, os militares reivindicaram e conquistaram a *abertura do Exército à sociedade*, i.e., ampliou-se sua base social, antes restrita às

classes subalternas, agora atingia também setores mais elevados. O Serviço Militar obrigatório, em toda a sua rede que se formou, possibilitou que civis se familiarizassem com a corporação. Estas medidas ampliaram a composição social do Exército, o que era o desejo dos oficiais. No entanto, colateralmente, os conflitos e clivagens políticas da sociedade civil agora estavam mais bem representados internamente, os conflitos políticos da sociedade ressonavam na corporação. Para contornar isso se optou pelo *fechamento do Exército à sociedade*¹⁴, torna-lo imune às divergências ideológicas e políticas presentes na sociedade civil. Era preciso consolidar a força da hierarquia e isolar divergências doutrinárias.

A primeira medida foi dificultar a passagem de praças a oficiais, evitando-se clivagens políticas de cunho popular; a seleção dos cadetes na Escola Militar passou a adotar critérios bem restritivos; fez-se uma base legal que proibia a atuação política dos oficiais, inclusive desencorajando-os de participar de cargos eletivos, de associações e agremiações. Tudo isso quem esteve a frente foi Góes Monteiro, ex-aluno da missão francesa, combateu a Coluna Miguel Costa-Prestes pelas tropas governamentais, agora Ministro da Guerra de Vargas, um dos pilares de sustentação do governo e personificação do ideal de intervencionismo controlador. A ideia era restringir a participação política do Exército à ação em bloco, e não isolada dos oficiais.

Mas para haver homogeneidade na corporação era preciso que ela existisse na alta cúpula, e isso estava longe de existir no pós-1930. O movimento revolucionário, como não contou com o suporte da alta hierarquia militar, causou constrangimentos e mal-estar entre os jovens vitoriosos e os oficiais que lhes eram superiores. A solução foi uma radical renovação da cúpula militar, alguns protagonistas de 1930 foram rapidamente impulsionados às altas patentes e outros generais e coronéis foram progressivamente apartados da instituição por alegações diversas, a exemplo da acusação de sublevação direcionada aos alto-oficiais que apoiaram o levante paulista de 1932.

Havia ao todo em torno de 15 generais-de-divisão e 25 generais-de-brigada. Entre 1930 e 1933 foram, por uma razão ou outra, excluídos 14 generais-de-divisão e 18 generais-de-brigada. No mesmo período, foram nomeados dez novos generais-de-divisão e 26 novos generais-de-brigada. Desses 26, dez foram promovidos em 1931 e dez em 1932, logo após a Revolução Constitucionalista. Assim é que em 1935

¹⁴ As expressões “abrir o Exército à sociedade” e “fechar o Exército à sociedade” são de José Murilo de Carvalho (op. cit.).

todos os generais-de-brigada já tinham sido promovidos pelo governo revolucionário. (CARVALHO, *op.cit.* p.83)

Com essas medidas o Exército deu um salto qualitativo. Os tenentes de 1922, misturados aos adeptos do profissionalismo preconizado pela influência estrangeira, almejavam agora o comando da corporação, punem os levantes individuais e fazem da doutrina do intervencionismo controlador sua linha de atuação.

A expressão mais bem acabada da doutrina foi a ditadura do Estado Novo, proclamado em 1937 em resposta ao levantes comunistas de 1935. Ali se definiu efetivamente a impossibilidade de um governo puramente civil. A ameaça fez crescer a reivindicação e aparelhamento do Exército, elevando significativamente seu orçamento, convertido em preparação técnica e bélica. Mais do que isso, Góes Monteiro e a nova cúpula militar atribuíam ao governo civil o retrocesso, o atraso, a volta à política liberal das elites agrárias. O Exército se viu incumbido de garantir as mudanças sociais, foi aí que se viu comprometido com os ideais da industrialização e do desenvolvimento em nome da *segurança da Nação*. Segurança e Desenvolvimento, palavras-chave posteriormente sistematizadas explicitamente na Doutrina de Segurança Nacional da ESG, são casadas nesse momento, já como justificativa para a intervenção militar:

Estava aí enunciado todo o projeto de intervencionismo controlador: ampla interferência estatal em todos os setores; ênfase na defesa externa e na segurança interna; preocupação com a eliminação do conflito social e político em torno da ideia nacional; industrialismo nacionalista; e a liderança das Forças Armadas, sobretudo do Exército, na condução das mudanças, a partir de uma posição hegemônica dentro do Estado. (CARVALHO, *op. cit.* p. 96)

A bandeira da intervenção militar deixa de ser a transformação social para ser a sustentação do Estado e da Nação, figurados das ideias de desenvolvimento econômico. A princípio, o incentivo de Vargas à modernização do Exército foi suficiente para o apoio destes àquele. O presidente, por sua vez, precisava dos fardados como componente de forças para se contrapor às oligarquias tradicionais. A ambos, Forças Armadas e Getúlio Vargas, interessavam mudar a base política e econômica do país; a urbanização e o industrialismo significava isolar e erodir cada vez mais os alicerces oligárquicos.

O Estado Novo de 1937 foi a materialização do que pensava Góes Monteiro e coincidia com os interesses políticos de Vargas, tanto no que se refere ao papel das Forças Armadas quanto à economia. Foi a consolidação do Exército na arena política,

agora ainda mais equipado, ainda mais profissional, coeso e homogêneo em como se apresentava à sociedade civil:

Os militares se consolidaram como atores políticos assumindo, pelo lado político, a garantia da base social das elites tradicionais e, pelo lado econômico, a promoção dos interesses da burguesia industrial emergente. A ênfase posta no controle político, na integração nacional, na industrialização, reforçava a emergência do capitalismo industrial, contrariando apenas os interesses políticos das oligarquias. Era um reordenamento, via Estado e Forças Armadas, do antigo sistema de dominação, feito, no entanto, sem ampliar a participação política, isto é, sem democratização. Era um capítulo da *modernização conservadora*. (CARVALHO, *op. cit.* p.110. grifo nosso)

Conforme se pode ver, a questão central desta pesquisa – a combinação entre o moderno e o atraso – está diretamente relacionada ao processo de complexificação do Exército no qual estão inseridos os primeiros representantes maiores do MINTER, mas isso é uma demanda a ser discutida mais adiante.

Essa lua-de-mel tornou-se divórcio¹⁵ com o fim da Segunda Guerra Mundial, quando Vargas foi deposto ainda em 1945. A partir daí as relações entre Vargas e os militares passou a ser determinante na clivagem política interna à caserna. A maioria da cúpula militar se apartou de Getúlio Vargas, inclusive Góes Monteiro. Isso porque o getulismo, com o aproximar do fim da Segunda Guerra, voltava-se cada vez mais para o apoio popular como esteio de seu comando, fundando suas bases no trabalhismo. Os militares não aceitavam essa aproximação, primeiro porque estavam profundamente envolvidos no sentimento anticomunista – para eles, o trabalhismo era expressão do comunismo –, em segundo lugar porque não aceitavam compartilhar o poder político e o governo com mais um segmento social. Na medida em que o Exército conseguiu se equipar, expandir suas bases sociais e fechar-se internamente em princípios de obediência hierárquica se viu como o principal agente protagonista, condição que estaria ameaçada em caso de adesão ao trabalhismo.

Foi assim que Vargas perdeu o apoio dos oficiais adeptos dos ensinamentos estrangeiros, como Góes Monteiro, e dos tenentistas, como Juarez Távora. Esses dois grupos, unidos em torno da doutrina da intervenção controlada, foi a base do golpe político de 1964. Desde então, o posicionamento em relação a Vargas e seu governo passou a ser um dos pontos determinantes das clivagens políticas dentro do Exército. Na caserna refletiram-se os acalorados debates que mobilizavam a sociedade nacional em

¹⁵ Mais uma vez os termos são de Carvalho (2006).

um dos seus períodos mais conturbados politicamente. Mas em 1945 a corporação não era mais como em 1922, por obra da dupla dos Generais Góes Monteiro e Eurico Gaspar Dutra, ela era mais complexa, mais preparada, com uma estrutura de mando bem montada; já não havia mais espaço para intransigências e manifestações pessoais dos subalternos, somente as altas patentes estavam autorizadas a falar e pensar pela corporação. O *esprit de corps* falava mais alto que as convicções individuais.

O Estado Novo foi sucedido pelo governo do General Eurico Gaspar Dutra, ex-ministro da guerra do presidente deposto que, em 1950, retornou ao posto máximo da República, desta vez eleito em sufrágio universal. Neste intervalo até 1964 a acirrada disputa política no plano civil se reproduziu no meio militar, mas foi parcialmente contida pelo princípio de não desautorizar os superiores. É por esta razão que o Clube Militar desponta como estratégico do ponto de vista do posicionamento político do oficialato. Na verdade, o Clube Militar, criado em 1887, era uma associação recreativa, sem finalidade política direta, mas ganhou ares de “fórum de debate” desde tempos remotos, que só foi interrompido em 1964, quando o golpe militar esfriou inclusive o debate interno na corporação.

Esta conotação se deveu à autonomia formal que o Clube gozava frente à hierarquia militar, ele não estava sujeito à autoridade militar, mesmo que indiretamente isso pesasse sobre as suas atividades. Por esta razão, ele acabou convertendo-se em uma espécie de indicador ¹⁶ das condições em que se encontravam as posições políticas rivais na caserna, uma fonte fidedigna das cisões e dos agrupamentos políticos internos e suas interpelações com a sociedade civil, tudo isso velado na estrutura oficial (PEIXOTO, 1980). Interessante notar que o *esprit de corps* prevalecia, mesmo aí. Nenhum dos agrupamentos pretendeu-se sectarista, ao contrário, o que eles disputavam é o poder de representar a corporação toda.

As divergências que se manifestaram no Clube Militar e expressaram segmentos políticos concorrentes pela hegemonia ideológica das Forças Armadas se diferenciam em muito por aquilo que se entende como *modernização* e o *atraso*. Paradoxalmente, como se viu no capítulo anterior, a oligarquia rural, outrora tida como atrasada, deixou de sê-lo em um determinado momento em função de uma convergência de interesses, quando foi incorporada em um projeto particular de *modernização*. As

¹⁶ “...na medida em que as atividades do Clube eram de domínio público, as discussões e os confrontos eleitorais tornaram-se acontecimentos que afetaram intensamente a vida política brasileira: as eleições do Clube eram um instrumento que permitia avaliar a opinião militar.” (PEIXOTO, 1980. p.89)

divergências e disputas entre os segmentos políticos no segmento militar clarifica essa passagem, permite entender como o que outrora era o *atraso* passou a vigorar no novo projeto de *modernização conservadora*. Basicamente, os agrupamentos políticos se deram em torno das seguintes questões:

Desenvolvimento econômico, organização política e política internacional, tais eram os grandes temas de debate no seio da instituição militar. Foi em torno desses assuntos que se criaram cismas político-ideológicos e se organizaram as correntes militares que agiam no interior das Forças Armadas e disputavam o controle do Clube Militar. (PEIXOTO, 1980. p. 77)

Uma das correntes que se formam é a dos *nacionalistas*, identificados fundamentalmente pela rejeição ao capital estrangeiro. Uma figura simbólica desta corrente foi o general Newton Estillac Leal, presidente eleito do Clube Militar no pleito de 1950, derrotando Cordeiro de Farias (PEIXOTO, *op.cit.*). Entre 1951 e 1952 foi ministro da guerra do segundo governo de Vargas, quando o nacionalismo despontou efusivamente na vida civil do país. Defendiam, por exemplo, o monopólio estatal do petróleo, o controle de lucros extraordinários, o não alinhamento aos EUA; criticavam a intervenção militar na Coreia, todas essas pautas defendidas pelos setores à esquerda no espectro político nacional.

Em primeiro lugar, é preciso que se diga que não havia uma pauta propriamente militar dos nacionalistas que diferenciasse os oficiais. Eles não se organizaram em instituições, escolas, congregações, etc. O nacionalismo era muito mais de conteúdo popular do que militar; para eles não haveria forçosamente uma hegemonia militar na condução do projeto político defendido, justamente o contrário, o nacionalismo militar se criou e se identificava com o projeto do Estado Novo: fortalecimento do poder popular como o principal elemento da coalizão política, exatamente o que fez os generais Dutra e Góes Monteiro esquivarem-se de Vargas.

Eles eram também adeptos do aprofundamento da industrialização do país, aliás, como o era praticamente toda a cúpula militar. Por esta razão, mantinham tenaz oposição às elites oligárquicas, identificadas com o liberalismo econômico. Os nacionalistas eram essencialmente antiliberais. Defendiam o intervencionismo estatal da economia em prol da industrialização e a diversificação da pauta de exportações, o que viam como emancipação política, sobretudo diante dos EUA. Para esta corrente, a industrialização do país e os interesses dos EUA eram mutuamente excludentes, por isso defendiam uma posição defensiva frente à “grande potência do Norte”.

Em um momento de intensas transformações sociais, econômicas e políticas que vivia o Brasil desde as vésperas da Segunda Guerra Mundial; quando culturalmente sentia-se a crescente influência dos EUA em detrimento do modo de vida europeu, a industrialização já estava em curso e o país aderira ao modal rodoviário de transporte. O petróleo torna-se uma questão crucial para esse grupo. Inicialmente, quando o debate em torno da exploração do óleo ainda estava começando a acirrar-se, surge o Conselho Nacional do Petróleo (CNP), presidido pelo general Horta Barbosa desde sua criação em 1938 até 1943, um nacionalista defensor do monopólio estatal. Ele se afasta do cargo quando diverge de Vargas, acusando-o de recuar em suas posições nacionalistas na defesa do monopólio estatal.

A questão ganhou traços de campanha na década de 1950, famosa pelo slogan “o petróleo é nosso!”, efusivamente defendido pelo próprio Vargas em seu segundo governo. A campanha serviu de alicerce e teve um enorme valor simbólico para os nacionalistas, que saíram vitoriosos com a criação da estatal Petrobrás, em 1953 (FARIAS, 2003). De toda sorte, existia entre os militares um setor nacionalista com as características acima descritas, mas que não tinham na própria corporação um lugar destacado¹⁷.

Antagônicos aos nacionalistas, estava um grupo mais forte politicamente dentro das Forças Armadas, que Peixoto (*op.cit.*) chama de *antinacionalistas*¹⁸, posteriormente os *golpistas*. Este grupo, assim como o anterior, também preconizava um ideal industrializante, oposto ao mote de “vocação agrícola” com as quais se resignavam as elites agrário-exportadoras. Entretanto, este grupo tomava posições diferentes diante de questões como a participação do capital internacional e a relação com os Estados Unidos.

Eram favoráveis a certo intervencionismo estatal (variável em grau e intensidade) na economia e do ideal industrializante, mas se afastavam dos nacionalistas pelo trabalhismo, que era, para eles, prenúncio comunista:

¹⁷ “Os grandes teóricos do nacionalismo são encontrados fora das Forças Armadas, e o aparelho ideológico dos grupos nacionalistas civis e militares – o ISEB (Instituto Superior de Estudos Brasileiros) – jamais teve no interior das Forças Armadas uma influência e um poder comparáveis aos da ESG, tanto mais porque a ESG fazia parte do aparelho militar, ao passo que o ISEB estava subordinado ao Ministério da Educação.” (PEIXOTO, 1980. P. 87)

¹⁸ Esta alcunha “antinacionalista” deve-se muito mais ao efeito de contrastar com a anterior do que por princípios próprios do grupo, que não se declaravam antinacionalistas, muitas vezes bem pelo contrário.

Os grupos militares antinacionalistas não se opunham à industrialização: eles eram contra a política de Vargas, com todas as suas implicações. O que não aceitavam nessa política era sobretudo a mobilização e a participação crescente da classe operária, além de uma política externa que se afastava da aliança privilegiada com os Estados Unidos. Para esses grupos, industrializar significava atrair o capital estrangeiro, reforçar os laços com o Estados Unidos, enquanto se mantinha a classe operária afastada do processo político. (PEIXOTO, 1980. p. 80)

Contra o modelo comunista oriental, adotaram como modelo a democracia ocidental. Por isso tinham em bom conceito o alinhamento político e econômico com os EUA. Diferentemente dos nacionalistas, para este grupo isto não era contraditório à industrialização, ao contrário, esta poderia se beneficiar da parceria estratégica com aquele país. Defendiam a abertura econômica e a plena atuação das grandes empresas, nacionais ou internacionais, indistintamente, como motor propulsor das forças produtivas.

Mesmo simpáticos à abertura econômica não eram plenamente liberais (lembrando que o liberalismo, no Brasil, foi sempre o discurso dos setores agrário-exportadores); aceitava, contraditoriamente, abrir mão de ritos tipicamente democráticos em nome da democracia, como por exemplo, na defesa do país contra a “ameaça comunista”, a qual manifestavam asco. Herdaram do tenentismo e da recepção das influências estrangeiras uma autoimagem de elite técnica e preparada politicamente, por isso, nas articulações com a sociedade civil, se impunham como agente principal.

Por esses ideais opuseram-se à Vargas. Por esta oposição, esse grupo se uniu politicamente às oligarquias liberais e aos políticos tradicionais, como os da UDN (União Democrática Nacional) mesmo com divergências no plano econômico. O que uniu esses blocos foi a oposição a Vargas, este foi o cimento da união pragmática que convergiu militares modernizantes com oligarcas tradicionais.

Os antinacionalistas veem em grande parte, pelo menos na sua cúpula, da Força Expedicionária Brasileira (FEB). Lá tiveram muito contato com os EUA e o modelo liberal. Nomes como Juarez Távora e Cordeiro de Farias (ex-membros da Coluna Prestes-Miguel Costa), Humberto Castelo Branco, Golbery do Couto e Silva, entre tantos outros, passaram por intenso treinamento militar por três meses na Escola de Comando e Estado-Maior de Fort Leavenworth, no estado de Kansas, EUA (BELOCH; ABREU, 1984), depois combateram na Itália sob ordens dos militares estadunidenses.

A experiência da FEB foi marcante para os oficiais brasileiros, especialmente os graduados, que voltaram ao Brasil encantados com a imagem que tinham dos EUA.

Imediatamente já se depararam com o acirrado debate sobre o petróleo, que envolvia diretamente a natureza da relação a ser estabelecida com a “potência do Norte”, e a questão mais ampla das “medidas necessárias” ao desenvolvimento do país. Estas medidas foram receitadas pela Comissão Mista Brasil-EUA (CMBEU) em 1951, o princípio que lançou as bases para todoo planejamento econômico governamental subsequente no país (CORRÊA; de PAULA, 2012).

Para Eliezer Oliveira (1976) a FEB e a querela sobre o petróleo foram os dois principais fatores que concorreram para o surgimento da Escola Superior de Guerra (ESG), inspirado no *National War College*, dos EUA. A ESG, que teve Cordeiro de Farias como seu primeiro diretor, é parte fundamental deste grupo e de sua atuação desde então. Ela pode ser entendida como a continuidade de um ideal de profissionalização do Exército difundido fortemente desde pelo menos os “jovens turcos”. Segundo Trevisan (1985), os ideais de eficiência, competência e organização foi o que inspirou a construção da ESG.

É importante caracterizar a ESG de acordo com o seu significado social em um nível de abstração mais amplo. Oliveira (*op. cit.*) entende essa instituição como um *movimento*, como uma conjunção de forças políticas atuantes do contexto de disputas pelo “protagonismo da nação”. Segundo ele o significado fundamental da ESG seria:

- a) A garantia da presença política de um grupo militar em alta posição no aparelho de Estado, subordinado diretamente ao Estado Maior das Forças Armadas (...); conseqüentemente;
- b) A ESG garante a não dispersão deste agrupamento político militar.
- c) Se especializa no Estudo da Segurança Nacional no âmbito da guerra fria, inicialmente, e no da <<guerra revolucionária>> no contexto seguinte.
- d) Se assegura a possibilidade de difusão ideológica entre as <<elites civis e militares>> (p, 20)

A ESG era uma instituição que possibilitou a difusão das doutrinas militares nos meios civis, congregando setores que acabaram sendo decisivos para a ação protagonizada em 1964. Intelectualmente, ali se produziu a Doutrina da Segurança Nacional (DSN), que alavancou o ideário desenvolvimentista à condição de questão militar de segurança e soberania. A *sorbonne* brasileira foi fundamental para vários “ensaios de golpe” e desestabilizações contra Vargas, Juscelino Kubitschek e João Goulart, antes da derradeira a quartelada em 1964; ali abrigaram-se os principais conspiradores desses movimentos e a ideologia da intervenção moderadora atingiu seu ápice.

As elites civis incomodadas com os contornos popular dos governos trabalhistas, por eles chamados de populistas, sentiam-se imobilizadas diante do pacto de poder estabelecido (LAFER, 1975) e incapazes de inverter a lógica. Elas precisavam dos militares que já estavam organicamente prontos para a intervenção. Diferentemente dos nacionalistas, seus opositores se institucionalizaram com um grande poder de organização e mobilização do oficialato. Foram assim que este grupo logrou conduzir a corporação militar como uma totalidade a uma ação política radical.

Paralelo a estes dois principais segmentos militares, corre um terceiro, menos expressivo e menos articulado, que transita de um grupo a outro, ao sabor das circunstâncias e de suas próprias convicções ideológicas. A este grupo chama-se de *legalistas* (PEIXOTO, *op.cit.*), por atuarem pautados pelos princípios de obediência à ordem legal. Exemplos ilustres deste grupo foram os generais Henrique Lott e Odilo Denys, que defenderam a posse de Juscelino Kubitschek em 1955 (que concorreu com Juarez Távora), e amarraram o acordo pelo parlamentarismo que possibilitou a posse de João Goulart em 1961. Do suicídio de Vargas até a deposição de João Goulart em março/abril de 1964 este grupo esteve ao lado dos nacionalistas, mas não em nome dos ideais destes, mas sim por obediência às normas legais. Inclusive Lott foi ministro da Guerra entre 1954 e 1960, do governo provisório de Café Filho até o governo de JK¹⁹.

No entanto, quando a conspiração dos antinacionalistas entou com mais força a interpretação do governo de João Goulart como uma ameaça comunista de subversão da ordem democrática, os legalistas assumiram a posição dos conspiradores. Como mostra José Murilo de Carvalho (*op.cit.*), João Goulart descuidou do seu suporte militar e subestimou a predisposição do oficialato para armar uma radical sublevação de tomada do governo. Quando o conflito já estava acirrado, João Goulart inflamou os movimentos populares com medidas radicais e, o que lhe foi fatal, conclamou os sargentos que vinham de frequentes insurgências. Para a alta cúpula militar isto era um desafio explícito ao princípio de hierarquia militar. Estes fatos mudaram a posição dos legalistas que passaram a fazer coro com os antinacionalistas pela inviabilidade de

¹⁹ Segundo o dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro (BELOCH; ABREU, 1984), no verbete biográfico de Lott: “Quando irrompeu a Revolução de 1930, Lott servia ainda como instrutor da Escola Militar, onde comandava um batalhão. Segundo contou em entrevista ao CPDOC, já naquela ocasião defendia a tese de que os militares tinham o dever de garantir o poder constituído, colocando-se por esse motivo contra o movimento. Vitoriosa a revolução, manteve-se coerente com sua posição e teve aceito seu pedido de demissão do cargo de instrutor, fato que, no seu entender, levou-o a ter sua carreira prejudicada no Exército.” (sem página)

Goulart na condição de chefe de Estado brasileiro. E assim deu-se o golpe militar de 1964:

O movimento de 1964 representou a vitória final do tenentismo de Juarez Távora. Para usar expressão mais significativa do que centrismo, poderíamos caracterizar esse tenentismo como defensor da modernização pelo alto, ou da modernização conservadora, segundo a terminologia cunhada por Barrington Moore. (CARVALHO, *op.cit.* p. 130)

Os três segmentos político-ideológico que protagonizaram o acirramento político dentro das Forças Armadas e na interlocução desta com a sociedade civil (nacionalistas, antinacionalistas e legalistas) antes de 1964 não resumem todas as posições políticas daquele contexto. Quando já deflagrado o golpe que sacramentou o triunfo dos antinacionalistas com o apoio dos legalistas, aparece outro segmento usualmente chamado de *linha dura*. Cordeiro de Farias, em suas memórias (2001), alude a este segmento:

Mas existe nas Forças Armadas um grupo violentamente direitista, os chamados linha dura. É curioso, mas muitos deles são homens que não tomaram parte na evolução dos acontecimentos e nem nos preparativos da Revolução de 1964. (p. 230)

Sobre Arthur da Costa e Silva, que sucedeu Castelo Branco através de um conturbado processo decisório que expõe fraturas nas Forças Armadas (conhecido como o “golpe dentro do golpe”) e cuja presidência é tida como a ascensão ao governo da tal *linha dura*, Cordeiro de Farias dizia:

Até aquele momento [31 de março de 1964], ele [Costa e Silva] não havia dado um só passo em benefício do movimento. Chamava-me de maluco, fui diversas vezes à casa dele, nas semanas anteriores àquela reunião. Eu tinha o apoio da dona Iolanda. Ela, sim, tinha uma atitude positiva, incentivando-o a ir em frente. Eu tinha muito empenho na adesão do Costa e Silva, pois ele tinha uma boa posição no Exército. Muito ligado ao Castello, Costa e Silva concordava que a situação do País era péssima. Mas não se engajava. Nunca teve ardor, vontade. Não era covarde, mas achava que não existia condições para um levante militar. Enfim, era um homem que, em vez de nos ajudar, atrapalhava o trabalho dos conspiradores. (pp. 478-479)

E, quando questionado de onde Costa e Silva teria extraído as condições para assumir uma posição tão destacada no governo de Castello Branco (Costa e Silva foi seu Ministro da Guerra) e na corporação militar, ele responde:

É muito difícil responder. A verdade, porém, é que Costa e Silva vivia com um *entourage* enorme. Mas um *entourage* com qual finalidade?

Elaborar programas, idealizar políticas? Não, jamais. Eram elementos que viviam juntos, jogavam muito juntos. Costa e Silva tinha um passado muito complicado, de modo que em torno dele se reunia uma turma, vamos dizer, ambiciosa. Consequentemente, quando se criou o vazio de poder aqui no Rio e quando o nome do Castello já estava lançado [...], eles se deram conta de que forçar o nome de Costa e Silva para presidente não seria possível e que deveriam se contentar com o Ministério da Guerra. E foi aquele que o colocou no ministério, mantendo-o sob controle e se apropriando dos cargos de comando da Revolução. (p. 495)

Pelo que consta em seu verbete biográfico no dicionário histórico-biográfico brasileiro (BELOCH; ABREU, 1984), Costa e Silva teria participado das conspirações de 1931, inclusive ao lado do próprio Cordeiro de Farias e de Castello Branco:

Na segunda quinzena de março, Costa e Silva reuniu-se no Rio de Janeiro com os generais Castelo Branco e Cordeiro de Farias, quando foi feito um balanço da situação nos quartéis de todo o país, foram revistos os códigos que seriam utilizados pelos insurretos e divididas as tarefas. A Cordeiro de Farias coube a coordenação, a partir de São Paulo, da região Sul do país, a Castelo Branco, as articulações com o governador de Minas Gerais, José de Magalhães Pinto, e a Costa e Silva, a coordenação da região em torno do Rio de Janeiro. (sem página)

De toda forma, o que se está em questão não é o protagonismo ou não de Costa e Silva, mas sim a organicidade do grupo convencionalmente chamado de linha dura (do qual ele seria representante) enquanto um segmento político e ideológico de fato. Para Mauad Chirio (2012) a expressão “linha dura” fez-se nas vésperas do março de 1964 e fortaleceu-se no decorrer dos governos militares, cunhada primeiramente pela imprensa e depois adotada e amplificada no interior das Forças Armadas; seria uma marca muito mais de pressão autoritária do que uma posição política específica de um grupo determinado:

Contudo, a ‘linha dura’, categoria nativa oriunda do vocabulário dos próprios atores, não tem, a princípio, o sentido de um grupo ou facção para os oficiais que a reivindicam, mas de linha política de contornos imprecisos, de um ‘estado de espírito’ e de certa interpretação da ‘revolução’ de 31 de março de 1964. São jornalistas e analistas políticos que, na mesma época, transformaram em grupo – dotados de chefes, representantes, logo, de certa coesão interna – o que não passa então de uma expressão de identificação (p. 50)

Progressivamente essa insígnia foi incorporada e reivindicada pelos militares, na maioria das vezes associada a grupo que se formaram a partir de então, como a Liga

Democrática Radical (LIDER)²⁰ e os *coronéis dos IPM's* (Inquéritos Policiais Militares), responsáveis pelas investigações pretensamente (e mal disfarçadamente) legais que levaram às medidas de repressão e expurgos militares, aniquilando a oposição interna e reforçando a pressão pelo endurecimento do regime.

Portanto, findado o golpe e assentados os conflitos anteriores, os sucessivos governos capitaneados pelos militares passaram a conviver com uma pressão interna que ficou chamada de linha dura. Se o ilustrado general e ex-combatente da FEB Castello Branco se cercou em seu governo de esguianos como Cordeiro de Farias no MECOR; Costa e Silva, seu ministro da Guerra e sucessor na presidência fez-se acompanhar de militares “linha dura”:

Com efeito, esses oficiais representavam uma versão política muito diferente da castelista. Eles não eram da ‘Sorbonne’ nem jamais foram influenciados por ela, não participaram da FEB e poucos tinham vínculos estreitos com os Estados Unidos. O novo perfil ministerial sugeria possivelmente uma posição mais nacionalista. (SKIDMORE, 1988. pp. 140-141)

Neste perfil “diferenciado” situa-se Albuquerque Lima, responsável pelo MINTER.

Esta digressão situa bem os personagens que interessam a esta análise. Em consonância com a orientação metodológica explicitada no começo do capítulo, a biografia desses indivíduos mostra variações em suas posturas consoantes ao jogo político e as inserções em que estiveram colocados. Formados no espírito do soldado-interventor, ainda com alguma inspiração nos ideais do positivismo alimentados pelas fábulas do espírito combativo da Escola Militar da Praia Vermelha, influenciados pelo profissionalismo dos ensinamentos estrangeiros; esses oficiais encontraram na trajetória até o generalato acontecimentos decisivos da história do país no século XX: o tenentismo, o governo Vargas, a oposição a ele, a FEB, o contato com os EUA, e todos os dados citados aqui são variantes preciosas da condição e situação biográfica que confluirá na participação de Cordeiro de Farias e Albuquerque Lima enquanto peças-

²⁰ “Movimento militar fundado e chefiado pelo coronel do Exército Osneli Leite Martinelli. Surgida após o movimento político-militar de 31 de março de 1964, a liga fazia parte da chamada ‘linha dura’, setor das forças armadas que pregava a luta sem tréguas à ‘corrupção’ e à ‘subversão comunista’, ao mesmo tempo em que combatia a devolução do poder aos civis. Membro destacado desse grupo, o coronel Martinelli chefiava o inquérito policial-militar, sobre a atuação dos grupos dos 11, que tinha como principal indiciado o ex-governador do Rio Grande do Sul, Leonel Brizola.” (Verbete LIDER em: BELOCH; ABREU, 1984. sem pág.)

chave na arrumação de um instrumento de governamentalização para a modernização do território.

Os ministros do Interior

Os processos contemplados na seção anterior cruzam com as biografias dos dois primeiros ministros do interior depois de 1964, fazendo-se matéria de primeira relevância para entender como eles projetaram planos de ações dispostos a equacionar problemas e propor soluções alimentadas pelo fito de modernizar o território enquanto parte da modernização da sociedade. É preciso agora contemplar a inserção exata de cada um deles nos fatos descritos para se entender quem eram eles quando se tornaram ministros.

Cordeiro de Farias²¹

FIGURA 1: Viagem de S.Exa. o Sr. Ministro O. Cordeiro de Farias ao Vale do S. Francisco²². (setembro de 1964)



Fonte: CPDOC/FGV. Arquivo Pessoal Cordeiro de Farias.

Oswaldo Cordeiro de Farias (1901-1981) nasceu no Estado do Rio grande do Sul no primeiro ano do século XX. Sua mãe era oriunda de família abastada, e o pai de

²¹ As principais fontes deste subitem são as memórias do próprio (FARIAS, 2001), o verbete biográfico dedicado a ele no Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro 1930-1983 (BELOCH; ABREU,1984) e documentos de seu arquivo pessoal sob a guarda do CPDOC/FGV.

²² Título original, conforme consta no site do CPDOC/FGV.

classe média, oficial do Exército de inspiração florianista (um de seus irmãos chamava-se Floriano Peixoto, em homenagem ao Marechal) e instrutor da Escola da Praia Vermelha. Mudou-se com a família para o Rio de Janeiro em 1906, onde conviveu, por intermédio de seu pai, com figuras como o próprio Floriano Peixoto, Pinheiro Machado, Hermes da Fonseca e Nilo Peçanha. Em carta de despedida do cargo do MECOR, ele assim se pronunciou sobre a influência de seu pai em sua formação:

A geração de meu Pai foi a dos que, com ardor, haviam concorrido para a implantação da República e tomado parte ativa nas lutas que, em seguida, a pontilharam, logo após o 15 de Novembro. Nesse ambiente é que começou a germinar e mais tarde se plasmou o sentido de minha vida. Já oficial, muito moço, fui decorrência, por certo, em grande parte, dessa formação, atraído pelos acontecimentos políticos que agitaram o País no princípio da década de 1920. Ao lado da vibração de companheiros jovens como eu, sentia aí a influência daqueles homens, civis ou militares, veteranos e calejados de outras pelêjas (*sic*) cívicas. Acima de todos (*sic*) eles, já fisicamente alquebrado, quase sem poder locomover-se, mas guiando-me e orgulhosos de minha atitude, a figura de meu Pai. (p.7)

Frequentou o Colégio Militar, em 1918 entrou para a Escola Militar do Realengo onde, segundo ele, fez parte da primeira geração com formação especificamente militar²³, graças à Missão Francesa e a Missão “indígena”. No Realengo teceu relações interpessoais que o acompanharam em sua trajetória de vida de maneira marcante.

Em 1919 fez-se segundo-tenente e em 1921 já era primeiro-tenente. Nos levantes tenentistas de 1922, estava na Escola de Aviação do Exército, que não aderiu ao levante, fugiu para encontrar-se com os rebelados do Forte de Copacabana, mas quando lá chegou o encontrou rendido. Foi preso por seis meses segundo suas memórias (três meses segundo seu verbete biográfico). De lá foi enviado à Santa Maria (RS), de onde acompanhou os levantes em 1924 – apesar desta cidade não ter sido foco relevante de sublevação –, partiu para São Luiz das Missões, onde se formou a coluna gaúcha liderada pelo Capitão Luiz Carlos Prestes. Esta partiu para Foz do Iguaçu e em 1925 encontrou-se com a Coluna Paulista de Miguel Costa, formando a Coluna Miguel Costa-Prestes. Cordeiro de Farias foi uma das lideranças do movimento. A importância desta passagem para a sua trajetória parece ser primordial; em seus relatos ele revela em variados momentos uma profunda articulação pessoal e política que se formou entre os

²³ “Também nesse sentido posso me considerar um privilegiado. Sou da primeira turma que saiu da Escola com formação verdadeiramente militar, pois o treinamento especializado foi introduzido em 1919, ano em que me formei.” (FARIAS, 2011. p.61)

membros da Coluna, dispersada em 1927. Em sua carta de saída do MECOR, supracitada, ele evoca o nome de vários companheiros dos levantes tenentistas e de Coluna (p.8).

Cordeiro de Farias foi um ativo conspirador na reviravolta que entrou para a história como a “Revolução de 1930”. Este movimento, liderado por Góes Monteiro após o rompimento de Luiz Carlos Prestes, contou com intensa participação dos tenentes em geral. Deflagrada a tomada do governo, a corporação militar viu-se dividida entre os jovens oficiais que triunfaram no plano político e os seus hierarquicamente superiores que não adeririam às conspirações. Mesmo entre os jovens oficiais havia secções entre os que defendiam o engajamento dos tenentes em posições destacadas no novo regime e aqueles que acreditavam ser obrigação dos militares retornar às casernas, em nome da manutenção da ordem hierárquica. O futuro ministro do MECOR estava neste último segmento, assumindo a preocupação com a hierarquia e a integridade militar como prioridades. Segundo seu próprio relato:

Durante aquela fase, os ‘tenentes’ assumiram uma posição de vanguarda e de autonomia. Uma vez reintegrados, tal situação produziu uma subversão hierárquica inevitável. As tensões se agravaram ainda mais porque, vitoriosa a Revolução, os postos de comando foram entregues aos oficiais mais graduados, os quais em sua maioria não tinham participado do movimento. Assim, a divisão se processava em dois níveis: no primeiro, opondo-se os ‘tenentes’ radicais aos moderados. No outro, separando participantes e não participantes do movimento revolucionário. Eu me batia muito pela integridade do Exército, mas o fato é que entre 1930 e 1932 a hierarquia se esfacelou. (FARIAS, op,cit. p. 170)

Conforme se viu na seção anterior, uma solução para estes conflitos foi a ascensão rápida de alguns oficiais na carreira – o caso de Góes Monteiro como o mais emblemático, como diz Carvalho (op. cit.). Cordeiro de Farias se beneficiou deste movimento. Em 1930 ganha a patente de capitão, em 1931 major, entre 1935-36 faz o curso de Estado Maior do Exército (EEM), em 1938 vira coronel e em 1942 atinge o generalato como general-de-brigada, o general brasileiro de menos idade na época. Ou seja, enquanto Vargas manteve-se na presidência entre 1930 e 1945, ele passou de primeiro tenente a general, percorrendo praticamente todas as patentes do Exército.

Apesar de sua manifestada posição de apartar-se da vida política, já em 1931 foi nomeado chefe da polícia no estado de São Paulo. Abandonou o cargo em 1932, mesmo assim retornou ao estado para combater o levante paulista no mesmo ano. Em 1938, já em plena ditadura do Estado Novo, foi nomeado interventor no Rio Grande do

Sul pelo próprio Getúlio Vargas, com intenso combate ao nazismo que se difundia nas colônias alemãs daquele estado. Em 1937 e 1938, defendeu o governo varguista dos levantes comunista (1935) e integralista (1938). Ao que tudo indica, as suas relações com Getúlio Vargas eram positivas até sua ida à Segunda Guerra Mundial, que começou em 1943 quando partiu para o estágio preparatório em *Fort Leavenworth* nos EUA. Em janeiro de 1944 foi nomeado comandante da Artilharia Divisionária da FEB e parte para o campo de batalha na Itália.

Com o retorno da FEB Cordeiro de Farias encontra um conturbado momento político no Brasil. Há suspeitas de que desde o front o general já estava articulando-se para a derrubada de Getúlio Vargas, fato que ele nega. De toda forma, seu retorno foi marcado pelo rápido engajamento político que resultou na destituição de Vargas alegando-se que o então presidente tinha pretensões de manter-se no governo com o apoio popular. Foi o próprio Cordeiro de Farias, articulado com a cúpula militar na época, que foi o encarregado de transmitir o ultimato dos militares ao presidente. Em seguida, com Vargas deposto, foi nomeado por Góes Monteiro para a chefia do Estado Maior das Forças Armadas (EMFA) – um Estado Maior das três armas simultaneamente – criado naquele exato momento por sugestão do próprio Cordeiro de Farias, segundo seu relato. Em 1946 foi promovido a general-de-divisão.

Em 1949 foi nomeado o primeiro comandante da ESG, uma escola de formação crucial para um novo entendimento do escopo de atuação das Forças Armadas no Brasil. A ESG é a grande responsável por difundir no Brasil, nos meios civis e militares, o ideal de “guerra total”, sistematizada em seus bancos e exposta em seus pormenores por Golbery do Couto e Silva (1981)²⁴, uma das figuras intelectuais mais realçadas da escola. Segundo o seu comandante:

Na Escola Superior de Guerra tratamos de uma nova concepção de segurança interna, que deriva da antiga concepção de defesa nacional. A evolução da noção de ‘defesa’ para a noção de ‘segurança’ decorreu, na verdade, do arremate da Segunda Guerra. Foi aí que se começou a perceber que um país em guerra estava globalmente sujeito aos seus efeitos nefastos. E foi por isso que em 1949 criamos a ESG. (FARIAS, 2011, p.350)

No intuito da filosofia da “guerra total”, caberia à escola convencer as elites civis:

²⁴ Sobre a ideia da “guerra total”, tal qual explicitada por Golbery, ver o capítulo quatro desta tese.

Segundo esse raciocínio, qual seria o objetivo principal da ESG? Criar lideranças civis e militares para enfrentar a eventualidade de um novo estilo de guerra não mais circunscrita à frente de batalha e ao palco de lutas, mas transformada em fato total, que afeta a sociedade por inteiro e toda a estrutura de uma nação. (Ibid, p. 354)

Com essa militância, Cordeiro de Farias contribuiu para cimentar o segmento político ideológico anteriormente citado como antinacionalista – de acordo com a classificação de Peixoto (*op.cit.*) – aquele que encarna o ideal soldado-corporação (CARVALHO, *op.cit.*), que se opõem a Getúlio Vargas em nome do anti-comunismo. É nesse espírito que ele concorre e perde a presidência do Clube Militar 1950, derrotado pela chapa rival de Estillac Leal e Horta Barbosa, da corrente nacionalista, mas esteve ao lado da chapa vencedora em 1952, auto representada como *Cruzada Democrática*. No debate sobre o petróleo, indicador mais preciso do posicionamento político de então, ele se posiciona ao lado de seu colega tenentista Juarez Távora, pra quem a participação do capital internacional era bem vinda.

Em 1952, quando as relações entre Vargas e a cúpula militar estavam pra lá de estremecidas, ele é promovido a general-do-exército. Com o apoio do Partido Social Democrático (PSD), concorre e ganha a eleição para governador de Pernambuco em 1954, após o suicídio de Vargas, cargo que exerceu até 1958, quando ingressa na Comissão Mista Brasil Estados Unidos, empenhado em fortalecer as relações militares entre os dois países. Não se envolveu nas tentativas de impedir Juscelino Kubitschek de assumir a presidência, nem para fortalecê-la nem para combatê-la. Na renúncia de Jânio Quadros consentiu com a saída parlamentarista para que assumisse João Goulart. No entanto, em 1964, foi um dos mais ativos e principais conspiradores do golpe de estado que depôs João Goulart²⁵, instalando o regime político que criou o MECOR, posteriormente MINTER. Em 1965 ganha a patente máxima das Forças Armadas brasileiras, a de Marechal, exclusiva para combatentes.

É muito facilmente identificável a posição de Cordeiro de Farias no bojo dos conflitos ideológicos e políticos instalados no Brasil na ocasião do golpe de 1964. Ironicamente (pelas relações estreitas que teve com Getúlio outrora), ele estava muito mais próximo das “forças obscuras” como Getúlio Vargas calhou nomear seus opositores em sua carta suicídio. Objetivamente, isso significa dizer que o general-do-

²⁵ Seus relatos das conspirações de 1964 levam a entender que Cordeiro de Farias teve posição estratégica na tarefa de consorciar os revoltosos militares com as elites industriais e empresariais de São Paulo, que segundo ele financiaram e eram a retaguarda da conspiração. Os nomes dos empresários por ele citados são: Júlio Mesquita, Francisco Matarazzo Sobrinho, Toledo Piza, Quartim Barbosa, Moraes e Barros e Abreu Sodré (p. 470). Sobre as conspirações ver em suas memórias (FARIAS, *op.cit.* pp. 463-474)

exército nesse momento cuidava de estreitar as relações com os EUA, aprofundar no Brasil o capitalismo mundializado, capitanear uma ríspida defesa contra todas as aspirações populares receosamente vistas como “golpe comunista” e manter as Forças Armadas em *stand-by* para assumir o papel de elite dirigente, caso as elites políticas civis não fossem capazes de implantar esse programa.

Ao que tudo indica, sua nomeação como ministro do MECOR deve-se em grande medida a certo sentimento de gratidão diante de suas incursões como conspirador, já que desde que o golpe foi deflagrado até então (junho de 1964), Cordeiro de Farias não havia assumido nenhum cargo relevante no novo governo²⁶. Já que se trata da vitória dos tenentistas, como nos diz José Murilo de Carvalho (*op.cit.*), era imprescindível um lugar ao sol para um de seus principais líderes.

E a tarefa foi aceita de bom grado, pois, segundo ele “*acho que nunca tive missão mais gostosa do que aquela!*”; “*foi um forte reencontro com o Brasil da Coluna*” (p.497). Para Cordeiro de Farias, há uma relação direta de continuidade entre a Coluna Miguel Costa-Prestes e toda sua atividade política posterior, sobretudo a desenvolvida frente ao MECOR:

na coluna Miguel Costa-Prestes, na sua marcha de quase 30 mil quilômetros, rasgando o País de Sul a Norte, varando o Nordeste, cruzando o velho São Francisco, atingindo as fronteiras de Minas e volvendo sôbre (*sic*) seus passos até emigrar na Bolívia, durante dois anos e meio, *vivi o contacto (sic) com o Brasil sofrido*, com sua gente – sem escolas, sem saúde, sem estradas, sem polícia, sem justiça, sem nada, – paupérrimo e sem esperanças. *Este quadro de nosso Povo e de seus problemas nunca mais me abandonou*. Foi êle (*sic*), e o é até hoje, o incentivo para minhas lutas, a força que me aciona, o objetivo que nunca deixei de perseguir, o alicerce de toda minha conduta política. *Sem o sentir naquela época, mais tarde compreendi, porém, que desde então lutávamos para dar um mínimo de solidez às forças componentes da Segurança Nacional* e, daí, a estrutura que procurei imprimir à Escola Superior de Guerra, quando me foi dado organizá-la. (Arquivo pessoal. pp. 7-8. *grifo nosso.*)

Em 1966 ele se afasta do cargo (o último a ocupar na esfera pública, civil ou militar) motivado pelas discordâncias com o processo sucessório do presidente Castello Branco, ao qual ele mesmo chegou a se declarar candidato. Aqui ele sofre a adversidade do conflito com o segmento que começa a tomar forma e identidade em torno da alcunha *linha dura*. Na sua carta de despedida do cargo, disponível em seu arquivo pessoal no CPDOC (CFa 64.05.11 tv II-3), ele diz:

²⁶ A chegada de Cordeiro de Farias ao cargo de ministro do MECOR já foi comentada na Introdução desta tese.

É com tristeza que me afasto do trato direto dos problemas atinentes às regiões desconhecidas e menos desenvolvidas do País. Sobre (*sic*) mim exerceram elas, sempre, um verdadeiro fascínio. Não poderia ter no Govêrno (*sic*) Castello Branco outra função que tanto me sensibilizasse. Sou, conseqüentemente, muito grato ao Senhor Presidente da República pela tarefa de que me incumbiu. (p.5)

Albuquerque Lima²⁷

FIGURA 2: Afonso Augusto de Albuquerque Lima (1909-1981).



Fonte: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/treinamento/hotsites/ai5/personas/afonsoAlbuquerque.html>.

Afonso Augusto de Albuquerque Lima (1909-1981) nasceu em Fortaleza - CE, seu pai era advogado. O sobrenome Albuquerque Lima refere-se a uma das famílias mais tradicionais do Nordeste, o que leva a crer que suas origens familiares pode destoar um pouco da maior parte dos demais oficiais do Exército.

Entrou na Escola Militar do Realengo em 1927, nove anos após o ingresso de Cordeiro de Farias, vivenciando uma formação na qual o profissionalismo militar já havia se sedimentado em mais sólidas bases, conforme o sentido que foi progressivamente sendo implantado na Escola após as sucessivas reformas entre 1905 e 1929. É sabido, contudo que este profissionalismo nunca logrou superar por completo o

²⁷ Diferentemente de Cordeiro de Farias, Albuquerque Lima não publicou memórias escritas, tampouco há notícias de um arquivo pessoal seu organizado em instituição arquivística acessível, o que prejudicou sobremaneira a interpretação de sua biografia, que ficou restrita ao verbete biográfico dedicado a ele no Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro 1930-1983 (BELOCH; ABREU, 1984), a principal fonte deste subitem. Além dele, foi utilizado também os relatórios do Sistema Nacional de Informações (SNI) que faziam referência a seu nome, disponíveis na base de dados “Memórias Reveladas” do Arquivo Nacional de Brasília.

ideal de *soldado interventor*, herdado da Escola Militar da Praia Vermelha. Muito pelo contrário, durante a década de 1920 a escola foi intensamente agitada pelos levantes tenentistas, especialmente aquele de cinco de julho de 1922, que partiu do Forte de Copacabana e teve a adesão da Escola. Enquanto aluno, Albuquerque Lima aderiu ao tenentismo, se tornando próximo de Juraci Magalhães e de Jurandir de Bizarria Mamede, figuras ilustres do movimento.

Em 1930 tornou-se segundo-tenente e foi enviado ao Amapá para dirigir a construção de uma estrada, mas no percurso deparou-se com a deflagração do movimento revolucionário, do qual se juntou sob o comando de Juarez Távora, combatendo pelas tropas sublevadas no Nordeste.

No ano de 1931 foi promovido a primeiro tenente e foi servir como subcomandante da Brigada Militar de Pernambuco, subordinado a Jurandir Mamede. Na cisão que dividiu o Exército, grosso modo, entre antigos e jovens oficiais, e estes últimos entre satisfeitos e descontentes, Albuquerque Lima aderiu ao Clube 3 de Outubro, agremiação criada para expressar o descontentamento dos tenentistas protagonistas do levante que galgou Getúlio Vargas à presidência e agora sentiam-se preteridos na composição do governo revolucionário. O Clube existiu até 1935. Participou dos combates à sublevação paulista em 1932. Opôs-se à Constituição Federal promulgada em 1934 que, segundo ele, subvencionava os interesses das oligarquias de São Paulo. No mesmo ano foi promovido a Capitão. Combateu o levante comunista de 1935 como comandante de brigada. Em 1937 cursa a Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (EsAO) e opõe-se à instauração do Estado Novo. Esta oposição é importante para situar Albuquerque Lima nos segmentos políticos das Forças Armadas de então. Conforme se viu, a ditadura varguista foi, na verdade, a concretização do modelo de Góes Monteiro (CARVALHO, *op.cit.*); neste momento as relações entre Vargas e militares estavam em bom tom, não havia ainda receio quanto a apelos populares e, pelas posturas assumidas pelo então Capitão do Exército posteriormente, não há de se acreditar que o caráter autoritário do regime o tenha incomodado.

Sua postura na ocasião parece dever-se muito mais às mesmas razões que o levaram ao Clube 3 de Outubro, ou seja, a insatisfação com o destino dado a parcela dos tenentes que combatera as tropas situacionistas em 1930. Uma breve comparação com as posições assumidas por Cordeiro de Farias pode ser bastante ilustrativa. Em 1930, antes da deflagração do levante, o ex-integrante da Coluna era primeiro-tenente e Albuquerque Lima segundo-tenente. Em 1942 aquele atingia o generalato e este se

tornara major. Claro que há de se considerar a notabilidade de Cordeiro de Farias na década de 1920, enquanto seu sucessor ministerial foi ingressar na Escola Militar somente em 1927²⁸. Mas, de toda forma, há um contraste na ascensão da carreira e de postos políticos. Em 1931 Farias foi chefe da polícia do Estado de São Paulo, enquanto o oficial cearense era subcomandante de brigada.

Em 1939 Albuquerque Lima foi mais uma vez comissionado para dirigir a construção de uma estrada, desta vez no Paraná. Em 1944 foi fazer o curso de instrução de oficiais da *Engineer School*, em *Fort Belvoir* (EUA) como treinamento para ingressar na FEB. Retornado dos campos de batalha na Itália atingiu a patente de Coronel em 1953, quando foi alocado em Santa Catarina, de novo com incumbências de chefiar a construção de estradas e rodovias.

Em 1954, nos acirrados embates entre Getúlio Vargas e sua oposição (inclusive aí a parte hegemônica das Forças Armadas), ele foi signatário do famoso “Manifesto dos Coronéis” (assinado por 42 coronéis, entre eles Golbery do Couto e Silva, seu ex-colega de turma na Escola Militar e outros 39 tenentes-coronéis) documento que direcionou críticas diretas e ácidas ao governo varguista, acusando-o basicamente de omissão e descaso com a corporação militar e compromisso com ideais comunistas. Albuquerque Lima firma-se como um anti-getulista desde o Clube 3 de Outubro, e assim se manteve no ferrenho combate aos herdeiros da tradição trabalhista. Foi contra as manobras que viabilizaram a posse de Juscelino Kubitschek, tomou parte da “Revolta de Aragarças”²⁹ e depois conspirou pela deposição de Goulart.

Enquanto isso, contraditoriamente, se envolveu com grupos envolvidos em formular uma política menos “americanizada” de desenvolvimento, diferente daquela levada a cabo pelos seus colegas da FEB. Entre 1959 e 1960 representou as Forças Armadas no Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (CODENE) – grupo que formulou a SUDENE – presidida pelo economista de esquerda Celso Furtado em pleno governo Kubitschek, que ele tanto combatia. Ali marcou posições nacionalistas radicais. Ainda em 1960 fez o curso de treinamento em problemas do desenvolvimento econômico, oferecido pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL),

²⁸ É preciso se considera ainda que Cordeiro de Farias, devido ao seu forte engajamento na década de 1920, demorou nove anos para passar de tenente para capitão (1921-1930), enquanto Albuquerque Lima fez esta ascendência em dois anos (1930-1932).

²⁹ Uma malograda tentativa de golpe que partiu do tenente-coronel da Aeronáutica João Paulo Moreira Burnier e o major-aviador Haroldo Veloso previa um ataque aos palácios das Laranjeiras e do Catete e a deposição de Juscelino Kubitschek.

órgão da Organização das Nações Unidas (ONU) que tinha como secretário-geral Raúl Prebisch, economista argentino, também de inspiração esquerdista.

Em 1961, já sob o governo de Jânio Quadros de inspiração conservadora, assumiu o cargo de diretor-geral do Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS). Em 1963 “estagiou”³⁰ na ESG, instituição em que ele passou a exercer o cargo de chefia da Divisão de Assuntos Econômicos e foi um dos responsáveis pela adesão formal da escola à deposição de João Goulart. Após o golpe, foi nomeado interventor na Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA) e promovido a general-de-brigada.

No decorrer do governo Castello Branco fez parte do grupo de pressão que reivindicava o recrudescimento do regime ao lado dos coronéis dos IPM's, do grupo LIDER e de jovens oficiais da EsAO, sobre os quais exercia grande influência devido a sua postura intransigente e nacionalista. Em 1965, na ocasião das eleições estaduais marcada pela derrota do partido governista em importantes estados como Guanabara (hoje Rio de Janeiro) e Minas Gerais, chegou a participar de um plano de deposição de Castello Branco articulado pelo LIDER que não logrou derrubar o presidente, mas conseguiu que este cedesse à pressão combaixando o Ato Institucional nº2. Em março de 1966 foi promovido a general-de-divisão, articulou também o processo sucessório de Castello Branco em defesa de Costa e Silva. Assumiu o MINTER no mesmo dia da posse de Costa e Silva no ano de 1967, cargo que exerceu até 1969. Na reunião do Conselho de Segurança Nacional (CSN) que decidiu por aplicar o Ato Institucional nº 5 – considerado uma vitória da linha-dura – seu voto é objetivo e claro:

Senhor presidente, senhores membros do Conselho de Segurança. No momento em que tomei conhecimento da decisão histórica dada por Vossa Excelência, e comunicada a este conselho, damos a ele o nosso apoio de modo integral e absoluto. Não no estrito dever funcional, mas por motivos muito mais profundos e sérios, pois se identificam com os interesses superiores da nação.

Esta revolução vinha sendo desafiada constantemente por forças da corrupção e da subversão, ainda existentes e insatisfeitas com a contenção que a revolução de março de 64 lhes impusera. Não compreenderam a magnanimidade de sua posição, inspirada em compromissos formais com sua vocação democrática. À compreensão de Vossa Excelência, responderam com desafio e ofensa, e tinham como destinatários não os titulares eventuais do poder, mas sim todo aquele sistema que a revolução procurava fazer por consolidar, dentro

³⁰ Termo utilizado na escola para se referir aos cursistas.

de um justo equilíbrio entre seu sentido renovador e estruturas sócio-jurídicas inadequadas, mas legitimadas pela tradição.

A revolução, porém, fôra parcial, limitada, permitindo a coexistência de poderes com vício residuais e que faziam por contestar a revolução nas oportunidades que se lhes apresentavam. Assim, o recente caso ocorrido na Câmara Federal [pronunciamento do deputado Márcio Moreira Alves, acusando as torturas cometidas pelo Exército], atingindo profundamente nossas Forças Armadas, não era fenômeno episódico e particular, mas tinha sim um inegável sentido de uma contestação e de execução de um plano anti-revolucionário em marcha. Portanto, inaceitável na medida em que entendemos a revolução como instrumento de realização dos grandes objetivos nacionais.

Aqui, senhor presidente, apresento a Vossa Excelência o meu integral apoio e solidariedade, no sentido de conduzir a revolução ao seu grande destino, concordando plenamente com o presente ato institucional editado com a sugestão apresentada pelo ilustre ministro da Fazenda, no sentido do poder de corrigir a própria Constituição.³¹

Após a renúncia, Albuquerque Lima radicalizou seu discurso nacionalista, o que atraiu a Frente Ampla, formada por Carlos Lacerda, Juscelino Kubitschek e João Goulart, antes adversários que agora uniam forças para combater o regime instaurado (anteriormente apoiado por Lacerda) e também alguns setores da esquerda. O ex ministro do interior preferiu não se aproximar destes, mas mesmo assim era o candidato a presidência favorito destas forças políticas e de parte numericamente considerável do oficialato, mas em grande parte de baixa patente. Na corrida à sucessão de Costa e Silva, dos vários candidatos do Exército, Albuquerque Lima era um dos favoritos, mas foi preterido pela cúpula, receosa que estavam das posições nacionalistas dele. O argumento utilizado para excluí-lo do pleito foi a graduação:

Ninguém teria deixado de observar que dos seis candidatos do Exército todos menos um tinham quatro estrelas [general-de-exército]. A exceção era Albuquerque Lima, com apenas três [general-de-divisão]. Até então, não se fizera um acordo explícito sobre a patente mínima que os candidatos deveriam possuir. Mas, confrontados com a ameaça da candidatura de Albuquerque Lima, os ministros militares anunciaram que somente generais de quatro estrelas eram elegíveis. OS ministros estavam aplicando à presidência a regra militar de que nenhum comandante pode ter graduação inferior à dos seus comandados. Como o presidente devia dar ordens a generais de quatro estrelas, não podia ter graduação menor. (SKIDMORE, 1988. p. 199)

Em 1971, Albuquerque Lima foi transferido para a reserva como general-de-divisão e, a partir de então, passou a dedicar-se à iniciativa privada no Nordeste.

³¹ Extraído de:

<http://www1.folha.uol.com.br/folha/treinamento/hotsites/ai5/personas/afonsoAlbuquerque.html>.

É curioso notar que seus atributos de general do Exército, sua postura sempre dura em prol do enrijecimento do regime, ex ministro de estado e quase presidente da República, tudo isso não foi suficiente para livrá-lo de um dos mais rigorosos aparelhos estatais montados para fazer funcionar a violenta repressão do regime, o Serviço Nacional de Informações (SNI). Documentos disponíveis na base de dados “Memórias Reveladas” do Arquivo Nacional mostram que Albuquerque Lima e seus correligionários foram observados de perto pelo aparelho de inteligência e repressão do regime que ele ajudou a construir.

No dia cinco de setembro de 1969, por exemplo, o SNI produzia um relatório confidencial³² com o título “GOLPE PARA DERRUBAR MINISTROS MILITARES”, no qual o informante dizia:

-Êste (*sic*) serviço tomou conhecimento do seguinte informe:
‘Um informante do Cel Maciel, foi chamado ao Rio de Janeiro, com urgência, para receber uma informação de uma pessoa do Supremo Tribunal Federal que disse: Um grupo de militares ligados ao General ALBUQUERQUE LIMA estariam preparando um golpe para derrubar os ministros Militares e conseqüente deposição do presidente COSTA E SILVA. A pessoa declarou também, ter ouvido quando elementos do grupo propuseram ao general MEDICI participação no golpe e o mesmo recusou prontamente. Soube que mandaram verificar também em S. Paulo, pois elementos do governador SODRÉ estariam ligados ao grupo. (ID: BR_AN_BSB_VAZ_037_0005)

Em 1971 outro informe “ATUAÇÃO COMUNISTA NO BRASIL” adverte a aceitação das ideias de Albuquerque Lima entre comunistas da Ação Libertadora Nacional (ALN):

Convém que seja ressaltada a aceitação que vem tendo, entre as correntes comunistas, em particular dos militantes da ALN, o movimento de cunho ‘nacionalista’, ainda que nascente, liderado pelo Gen R/1 Afonso Augusto de Albuquerque Lima (Id: A0432544-1971)

Mas não era somente os comunistas que pareciam simpatizar pelo general nacionalista, este, segundo o SNI, atraía também os ultra direitistas da *Falange Patriótica*, grupo que vangloriava Hitler e Mussolini. Em informe de 1980 (um ano antes do falecimento de Albuquerque Lima), circulou um informe do SNI “FALANGE PATRIÓTICA ARMANDO ZANINI JUNIOR”, no qual diz o informante:

³² Segundo o Decreto nº 79.099 de 06 de janeiro de 1977, que cria a tipologia de salvaguarda de assuntos sigilosos, em seu parágrafo terceiro do Artigo segundo, o conceito de confidencial é: “§ 3º O grau de sigilo CONFIDENCIAL será atribuído aos assuntos cujo conhecimento por pessoa não autorizada possa ser prejudicial aos interesses nacionais, a indivíduos ou entidades ou criar embaraço administrativo.” (BRASIL, 1977).

Não tem preconceitos raciais [a Falange Patriótica] e são favoráveis: a existência da Lei de Segurança Nacional, à abertura política ‘sem arrombamento’, a participação da Igreja nas questões sociais (sem conotação marxista), à Lei de Imprensa, à política salarial do governo, ao desenvolvimento de um movimento popular de direita. Fazem algumas restrições à política de transportes do Governo e declaram-se apoiadores da Revolução de março de 1964. Consideram os ex-ministros SEVERO GOMES e ALBUQUERQUE LIMA como aliados e acham que o Governo deve abrir mão de uma parcela dos impostos em favor das empresas, para que haja um repasse para os operários, através de ações ordinárias.(ID: C0034162-1980)

O general Afonso Augusto de Albuquerque Lima parece estar situado política e ideologicamente entre os oficiais das Forças Armadas oriundos da Revolução de 1930 que não galgaram posição de destaque imediatamente, diferentemente do que ocorrera com grande parte do grupo político ligado a Cordeiro de Farias, anteriormente chamado de antinacionalista. Este grupo nunca apareceu de maneira significativa e articulada nos embates que agitaram a caserna desde 1930. Pelas posições extremistas, conquistou progressivamente o oficialato novo através do estigma de *linha dura*. Entretanto, por sua postura marcadamente nacionalista (sem aproximar-se dos nacionalistas como o general Newton Estillac Leal) e distributiva (o que dava a seu discurso um ar de “comunismo”), mesmo entre os *linha dura* ele parece não ter tanta acolhida. Ao contrário, conquistava a simpatia dos grupos de esquerda, que em certos momentos tentaram uma aproximação, mas que nunca o seduziram de fato.

Enfim, temos dois perfis de ministros que guardam entre si semelhanças e também diferenças. Pode-se dizer que ambos tiveram suas vidas militares profundamente marcadas pela ação política, compartilharam experiências como o tenentismo³³, a Revolução de 30, a FEB, a oposição ao segundo governo de Getúlio Vargas (1950-1954), a ESG e as conspirações de 1964. Mas tiveram em posições opostas em outras circunstâncias em que, coincidência ou não, a hierarquia militar do Exército esteve posta a prova: os primeiros momentos pós Revolução de 30 e o governo Castello Branco, no regime militar.

Cordeiro de Farias foi muito mais reverenciado e agraciado, encerrou sua carreira com o honorável título de Marechal, dá nome a prêmios e congratulações do Exército e Forças Armadas, seu círculo de afinidades agregou civis e militares que vieram a ser de primeira relevância na vida nacional, como Juarez Távora, os irmãos Geisel (Orlando e Ernesto), Golbery do Couto e Silva, Castello Branco e, porque não, o

³³ Apesar da participação menos intensa de Albuquerque Lima em função da idade, oito anos mais novo que Cordeiro de Farias.

próprio Getúlio Vargas, entre outro tanto inumerável de personagens que dignos de citação. Albuquerque Lima foi não desfrutou do mesmo prestígio por parte daqueles que ocupavam os cargos maiores, que poderiam lhe oferecer as honrarias. Retirou-se para a reserva como general-de-divisão (obviamente que é uma patente ilustre), sem aliados de grande porte, nem no meio civil nem no militar. Era venerado pelo jovem oficialato, de onde sempre tirou seu cacife político, muitas vezes desafiando a cúpula, mas era tido com reservas por todos os grupos: os antinacionalistas se opunham por sua postura *linha dura*, os *linha dura* recebiam seu caráter nacionalista e popular, os nacionalistas e populares eram perseguidos pelo regime repressor que ele acreditava e defendia.

Inegavelmente são dois perfis extraordinários, com círculos de afinidades e posição ideológica significativa. As turbulentas trajetórias os colocaram em contato com experiências de vida e modos de ver o mundo e o país que nutriram suas práticas enquanto ministros.

* * *

Ao escrever esse capítulo, fica a certeza de que tratar da corporação militar no Brasil desde os fins do século XIX até o regime militar de 1964-1985 é tratar de protagonistas fundamentais da história nacional. Ao projetar esse processo em operações objetivas de governamentalização – como a do território – acionadas por pessoas que viveram intensa e diferentemente essa história, é possível entender com mais segurança como esta governamentalização é instrumentalizada a partir da posição social destes sujeitos e os projetos que vislumbram para o país. Projetos alimentados por ideias formulados na vivência destes homens, testemunhas e sujeitos de “tempos interessantes”³⁴. Cabe, a partir daqui, analisar os planos de ação de governamentalização do território formulados por eles enquanto responsáveis maiores por uma pasta de governo como o MECOR/MINTER, e identificar como esta prática esta imbricada em campos de poder que definem o significado do ministério. Este é o desafio dos capítulos seguintes.

³⁴ Tomo emprestado o título do livro do historiador Eric Hobsbawm.

3. O INTERIOR ‘ATRASADO’ E A ‘FUNÇÃO ALTAMENTE CIVILIZADORA DO DESENVOLVIMENTO’

A nova ordem geopolítica mundial se expressa com transformações profundas no Brasil. O mote de modernização do território e da sociedade no Brasil ganha conteúdo renovado desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Um novo arranjo de grupos e forças sociais se impõe através da estruturação de campos de poder. Este capítulo trata de um deles: o campo de poder do desenvolvimento.

O mote do desenvolvimento se apodera o debate político, econômico e social através de práticas concretas que o disseminaram e o alçaram para o topo de importância da agenda pública, subjugando e inviabilizando toda e qualquer ideia que pregasse algo que pudesse ser interpretado como oposto ao desenvolvimento. Esse apoderar-se é resultado de práticas e relações de poder em escalas múltiplas.

O desenvolvimento como campo de poder no Brasil

A noção de desenvolvimento é uma peça fundamental do discurso geográfico sobre o território nacional proclamado pelos *experts* da metade do século XX para cá, assim como no plano de ação e governamentalização do território proposto pelo MINTER. Considerando esse discurso como uma prática social situada (DRIVER, 1992), é preciso identificar suas formas de ação e penetração no mundo social; identificar como e através do quê ele tornou-se tão difundido e tão aceito no Brasil, ou, como diz Arturo Escobar (1995):

To see development as a historically produced discourse entails an examination of why so many countries started to see themselves as underdeveloped in the early post-World War II period, how ‘to develop’ became a fundamental problem for them, and how, finally, they embarked upon task of ‘un-underdeveloping’ themselves by subjecting their societies to increasingly systematic, detailed, and comprehensive interventions. (p.6)¹

Segundo Escobar, o sentido contemporâneo de desenvolvimento é uma invenção do pós-guerra, antes de 1940 essa palavra, muito menos utilizada, tinha conotação mais vaga. É imanente à formação da modernidade, em seu conteúdo eurocêntrico, o exercício de classificação e hierarquização social através de categorias

¹ “Para ver o desenvolvimento como um discurso historicamente produzido implica um exame de como tantos países começaram a ver a si mesmos como subdesenvolvidos no período do começo do pós Segunda Guerra Mundial, como ‘desenvolver’ tornou-se um problema fundamental para eles, e como, finalmente, eles embarcaram na tarefa de subverter o subdesenvolvimento de si mesmos pela subjugação de suas sociedades a crescentes sistemáticas, detalhadas e abrangentes intervenções” (Tradução Livre)

que tornam possível distinguir e situar claramente sujeitos nas relações de poder, a partir de referências geográficas, raciais, de gênero, etc., de preferência com fundamento natural (QUIJANO, 2010)². Assim como a categoria de raça foi estruturante no estabelecimento das relações de poder nos primeiros momentos da colonização, o desenvolvimento passa a ser, a partir da década de 1940, o elemento estruturante que define o lugar geográfico, econômico, político e social de países e pessoas em relações de poder hierarquizadas. A palavra não é nova, novo é o seu significado.

A primeira legitimação ao desenvolvimento é argumento de combate a pobreza. A partir do fim da Segunda Guerra Mundial difundiu-se um ideal que objetivou a pobreza associada a uma série de carências: analfabetismo, renda per capita, saúde, etc. Esta difusão acompanhou *pari passu* a formação do mercado mundial do capitalismo, que passou a demandar os recursos naturais e o mercado interno dos países doravante chamados de *subdesenvolvidos*. Importante notar que se ignorou completamente os efeitos dessa mundialização do capitalismo na fabricação da própria pobreza, através de processos como o rompimento de relações tradicionais de produção e o desapossamento de populações e seus recursos. Fato é que, a partir de então, a pobreza passou a demandar intervenções sistemáticas com a finalidade alegada de erradicá-la, mas com o efeito de implantar um poderoso mecanismo de controle social (ESCOBAR, *op.cit.*).

Agências internacionais foram criadas com o objetivo de “auxiliar” as populações pauperizadas. O auxílio era financeiro e técnico, mais este que aquele. O pressuposto era de que a superação da situação indesejada exigia, em primeira instância, uma solução *técnica, científica*. O domínio deste tipo de saber legitimava as agências a prescrever através de planos a política a ser adotada nos países subdesenvolvidos, submetidos aos estandartes externos pela primazia do desenvolvimento:

Thus poverty became an organizing concept of the object of a new problematization. As in the case of any problematization (Foucault 1986), that of poverty brought into existence new discourses and practices that shaped the reality to which they referred. That the

² “As diferenças fenotípicas entre vencedores e vencidos foram usadas como justificação da produção da categoria ‘raça’, embora se trate, antes do mais, de uma elaboração das relações de dominação como tais. A importância e o significado da produção desta categoria para o padrão mundial do poder capitalista eurocêntrico e colonial/moderno dificilmente poderiam ser exageradas: a atribuição de novas identidades sociais resultantes e sua distribuição pelas relações de poder mundial capitalista estabeleceu-se também como o fundamento das novas identidades geoculturais e das suas relações de poder no mundo. E, também, chegou a ser parte por detrás da produção das novas relações intersubjetivas de dominação e de uma perspectiva de conhecimento mundialmente imposta como a única racional.” (QUIJANO, 2010.p. 119)

essential trait of the Third World was its poverty and that the solution was economic growth and development became self-evident, necessary, and universal truths. (ESCOBAR, *op.cit.* p.24)³

O desenvolvimento é apresentado como única saída desejável, o único caminho. O Terceiro Mundo é representado por sua debilidade, fragilidade e inferioridade diante do mundo desenvolvido. Este lugar social é representado por metáforas médicas ou infantilizantes, como “fraco”, “doente” ou incapacitado, sujeito à supervisão de um adulto. Esta infantilização atribuiu a outro ente capaz a complexa tarefa da redenção desenvolvimentista. Agências especializadas se apresentam como se fossem aclamadas como aquelas que dispõem das ferramentas certas para o feito desejado. Estas ferramentas são a ciência, tecnologia e o planejamento, e a confiabilidade se ancora na experiência bem sucedida de outro lugar geográfico: o mundo ocidental, desenvolvido.

O desenvolvimento, a partir do pós-guerra, definiu-se como um regime discursivo específico, *i.e.*, uma formação discursiva que articula elementos em torno de um novo significado. Não que esses elementos não existissem até então, o combate à pobreza, a ação estatal coordenada para determinado fim, a conclamação dos experts para propor diagnósticos e formular soluções; tudo isso tem precedentes desde pelo menos o século XIX; a novidade é a articulação destes novos elementos em torno de um único significado. O desenvolvimento converteu-se em regime discursivo particular na medida em que uma coisa passou a implicar a outra: a diversidade social limitou-se a ser tratada como pobreza, que por sua vez exigia formas pré-determinadas de relações produtivas para ser superada, estas relações produtivas deveriam ser prescritas por especialistas técnicos e agências especializadas, e assim por diante. Este encadeamento de problemas e soluções que Escobar chama de regime discursivo do desenvolvimento, prefiro chamar de expressão discursiva do campo de poder do desenvolvimento. Segundo Gustavo Ribeiro (2008):

O campo do desenvolvimento é constituído por atores que representam vários segmentos de populações locais (elites locais e líderes de movimentos sociais, por exemplo); empresários privados, funcionários e políticos em todos os níveis de governo; pessoal de corporações nacionais, internacionais e transnacionais (diferentes

³ “Assim a pobreza veio a ser um conceito organizador e o objeto de uma nova problematização. Como nos casos de qualquer problematização (Foucault 1986), esta da pobreza trouxe à existência novos discursos e práticas que deram forma à realidade a qual elas se referiam. Isto que o traço essencial do Terceiro Mundo foi a pobreza e isto que a solução era crescimento econômico e desenvolvimento tornaram-se auto evidências, necessárias e universais verdades.” (Tradução Livre)

tipos de empreiteiros e consultores, por exemplo); e pessoal de organizações internacionais de desenvolvimento (funcionários de agências multilaterais e bancos regionais, por exemplo). As instituições são parte importante desse campo; elas incluem vários tipos de organizações governamentais, organizações não-governamentais, igrejas, sindicatos, agências multilaterais, entidades industriais e corporações financeiras. (p.110)

Este campo de poder estruturou-se nos países do chamado Terceiro Mundo e desenhou uma particular geopolítica das relações de poder. Um campo de saber se forma a partir desse eixo, centralizado na figura dos economistas, que converteram a discussão social em objeto científico (*i.e.*, matemático). Além de regime discursivo, o desenvolvimento ganha a conotação de *campo de poder*, extremamente eficiente como poder simbólico (BOURDIEU, 2007a), diga-se de passagem. Discute-se *como* desenvolver, não o *que deve ser* o desenvolvimento. Desenvolvimento virou assunto de especialista, aquém se suporia pensar a *melhor* conjugação de forças produtivas (mão de obra, tecnologia, capital e matéria-prima) e componentes macroeconômicos (juros, câmbio, regime fiscal, etc.). Estes especialistas e suas fórmulas “científicas” aparecem como inquestionáveis aos outros sujeitos sociais, resignada à condição de objeto da intervenção técnica (ESCOBAR, op.cit.)

Relações sociais objetivas se estabelecem no bojo do campo do desenvolvimento através da proliferação de instituições e agências desenvolvimentistas, por exemplo, a USAID [1961] (United States Agency for International Development⁴) e a Aliança para o Progresso (1961-1969), firmada entre os EUA e os países da América Latina (menos Cuba, que acabara de fazer sua revolução socialista), com a missão de *levar o desenvolvimento* (ESCOBAR, op.cit.). Mas também a partir das próprias empresas, agora imensas corporações mundializadas.

A conjugação da profissionalização e institucionalização do desenvolvimento promoveu um extraordinário mecanismo de controle social sobre o Terceiro Mundo, seus territórios e sua gente. Os profissionais especialistas diagnosticam os problemas e dão as receitas; as instituições (que muitas vezes os empregam), por sua vez, se encarregam de fazer circular as receitas e as empregarem efetivamente em “laboratórios” no mundo não desenvolvido. As decisões sobre os rumos e o destino político desses povos lhes são alienadas por um formidável e eficiente método de normatização do mundo pelo mote do desenvolvimento.

⁴ Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional.

Esta é a definição de desenvolvimento como campo de relações de poder que guia a análise neste capítulo. Sumariamente, trata-se do processo material e simbólico através do qual se consolidou um objetivo que normatiza política, econômica e culturalmente todas as sociedades “modernas”, subjugando-as aos imperativos de controle social intransponíveis. A esse objetivo costuma-se chamar de desenvolvimento.

Escobar (op. cit.) é conclusivo sobre isso:

At times, development grew to be so important for the Third World countries that became acceptable for their rulers to subject their populations to an infinitive variety of interventions, to more encompassing forms of power and systems of control; so important that First and Third World elites accepted the price of massive impoverishment, of selling Third World resources to the most convenient bidder, of degrading their physical and human ecologies, of killing and torturing, of condemning their indigenous populations to near extinction; so important that many in the Third World began to think of themselves as inferior, underdeveloped, and ignorant and to doubt the value of their own culture, deciding instead to pledge allegiance to the banners of reason and progress, so important, finally, that the achievement of development clouded the awareness of the impossibility of fulfilling the promises that development seemed to be making⁵. (pp. 52-53)

Em cada país e em cada formação social este processo provocou uma reestruturação institucional, uma reordenação política toda disposta a favorecer o desenvolvimento, ou seja, este conjunto de relações de produção, poder e de criação de significados, conforme o conceitualizou Escobar (op.cit.). No Brasil, este processo foi conduzido pela emergência da ordem tecnocrática, ou tecnoburocrática, como prefere Bresser Pereira (1982), ou ainda tecno-empresarial, como prefere Dreifuss (1981).

Cada uma dessas definições acentua um aspecto que considera fundamental de um mesmo processo, que é a emergência de uma forma de governo atribuída a uma classe profissional baseado em uma suposta superioridade e neutralidade da técnica⁶.

⁵ “Por vezes, o desenvolvimento cresceu para ser tão importante para os países do Terceiro Mundo que isso tornou aceitável para seus governantes submeter as suas populações a uma variedade infinita de intervenções, as mais abrangentes formas de poder e sistemas de controle; tão importante que as elites do Primeiro e Terceiro Mundo aceitaram o preço do empobrecimento maciço, da venda de recursos do Terceiro Mundo ao licitante mais conveniente, da degradação de suas ecologias físicas e humanas, de matar e torturar, de condenar suas populações tradicionais à quase extinção; tão importante que muitos no Terceiro Mundo começaram a pensar em si mesmos como inferiores, subdesenvolvidos, e ignorantes e a duvidar do valor de sua própria cultura, decidindo ao invés jurar lealdade às bandeiras da razão e do progresso; tão importante, finalmente, que a realização do desenvolvimento obscureceu a consciência da impossibilidade de cumprir as promessas que o desenvolvimento parecia estar fazendo.” (Tradução Livre)

⁶ Para todos estes conceitos, guardadas suas respectivas especificidades, a definição de Martins (1974) parece satisfatoriamente precisa e sucinta: “Quando nos referimos, por outro lado, a tecnocratas e

Bresser Pereira prefere salientar que o governo dos técnicos se consolida através da formação de uma burocracia que se imunizadas tensões políticas; já Dreifuss, na conceituação que parece ser a mais precisa, procura acentuar o envolvimento da classe empresarial neste processo de consolidação da técnica como forma de governo. De toda forma, a tecnocracia⁷ é um amadurecimento do racionalismo utilitarista do pensamento moderno. Além de um sistema político e econômico, é também uma ideologia pautada, segundo Bresser Pereira (*op.cit.*) em alguns pontos fundamentais: *i*) a crença absoluta no desenvolvimento econômico, o objetivo último, que se impõe a todos, e viável unicamente através da eficiência administrativa; *ii*) o conservadorismo dinâmico, que assimila as mudanças tecnológicas, mas se mantém longe de qualquer mudança social; *iii*) o princípio da segurança, requisito para a eficiência, porque desordem seria sinônimo de ineficiência; *iv*) a crença segundo a qual todos os problemas são de ordem técnica, e não sociais; *v*) por fim, a identificação do consumo com felicidade, quanto mais se consome melhor se vive, e quanto mais se produz mais se consome.

Nos países *subdesenvolvidos* como o Brasil os estamentos militares foram um dos grandes protagonistas da emergência da ordem tecnocrática (BRESSER PEREIRA, *op.cit.*), devido a fatores internos à corporação – a burocratização mais avançada se comparada às demais instituições e os laços com as congêneres europeias e estadunidenses, conforme já foi visto no capítulo anterior – e externos – o fortalecimento do nacionalismo que exigiu uma intervenção mais direta.

Desde o Estado Novo que os militares se puseram politicamente como uma força tecnicamente superior porque seriam as únicas a conseguir almejar o crescimento econômico. Depois da Segunda Guerra Mundial a parcela que se fez hegemônica nas Forças Armadas foi exatamente aquela que perfilou a FEB e incorporou muito bem os ideais estadunidenses, convertendo-se em entusiastas do desenvolvimento. Ou seja, a operação de constituição do campo de poder do desenvolvimento que se formou mundialmente iniciou precocemente entre os militares brasileiros:

Mas procuramos mostrar que transformações reais se vinham processando no sentido de modificar o papel da organização militar na

tecnocracias, temos em mente fenômenos de outra ordem. Nesse caso, não estamos pura e simplesmente mencionando a presença de um contingente técnico-científico num determinado contexto social; na verdade, estamos sugerindo, no mínimo, que os tecnólogos podem ser apropriadamente descritos como sendo algo mais do que meros tecnólogos e que o contingente técnico-científico assumiu, ou está em vias de assumir, as funções de poder.” (p.18)

⁷ Apesar de o conceito de Dreifuss parecer mais apropriado, neste texto optou-se pela utilização do termo tecnocracia por ser mais genérico e mais facilmente manuseado no texto.

política nacional. A mudança independia em parte do discurso político predominante e fazia parte das transformações maiores que se davam na própria sociedade e no Estado. O enunciado dos projetos do novo regime [o Estado Novo] em matéria de desenvolvimento econômico revela um conteúdo que de muito extrapolava o autoritarismo político, aspecto sempre salientado pelos opositores (CARVALHO, 2006. p. 99)

A entrada do desenvolvimentismo no Brasil se deu, em grande parte, através do processo de penetração do capital monopolista multinacional que aterrissa no país a partir da década de 1950. A entrada desse novo e poderoso agente reconfigura o equilíbrio interno de poder, perturbando o pacto populista que acomodava o voto popular e o controle político pelas oligarquias (CARDOSO, 1972). Esta perturbação se definirá com o golpe de 1964, quando este novo agente se hegemoniza nacionalmente.

O bloco multinacional associado, como o chamou René Dreifuss, entra no cenário político e econômico brasileiro com grande volume de capital e tecnologia sofisticada, elementos significativos para se impor em uma concorrência capitalista, principalmente no capitalismo brasileiro da metade do século passado, quando o empresariado e a indústria nacional ainda não estavam consolidados. Entretanto, transformações nas relações econômicas não são suficientes para edificar o campo do desenvolvimentismo, que precisa estar adequado a um conjunto de relações de poder e produção de significados que sejam favoráveis ao regime produtivo a ser implantado (ESCOBAR, op.cit.).

As relações de poder adequadas foram construídas minuciosamente, num processo que desestabilizou o regime populista que seguia seus rumos com forte apelo nacional e popular no Brasil⁸ (principalmente nos governos de Getúlio Vargas [1951-54], Juscelino Kubitschek [1956-1961] e João Goulart [1961-1963]). Este trabalho ocorreu através de diretores nacionais das corporações internacionais, empresários, técnicos do setor privado e público e os militares. Através destes agentes o capital multinacional se fazia representado na política nacional, eles apresentavam seu projeto político do qual eles faziam parte como associados. Estes defensores, os elementos componentes do capital multinacional associado, eram o vínculo entre os interesses internacionais e os nacionais:

A estrutura desse sistema nervoso central estava estabelecida no interior das formações sociais nacionais dos países onde as

⁸ A análise que segue, da formação do bloco do capital multinacional associado no Brasil, está fundamentalmente baseada em Dreifuss (1981).

multinacionais operavam. Essas criavam ou favoreciam a formação de 'elites' locais ligadas organicamente por laços sócio-culturais, padrão de vida, aspirações profissionais, interesses decorrentes da sua condição de acionistas e atitudes econômico-políticas. (DREIFUSS,1981. p. 72)

Esse bloco associado foi progressivamente capaz de deslocar a elite oligárquica de sua posição até então privilegiada nas relações de poder e assumir para si essa posição de comando, de maneira associada. Enquanto edificavam sua estrutura de ação política, pavimentavam o caminho para a penetração e proliferação do campo de poder do desenvolvimento.

Entre os militares, a conformação desse bloco associado ocorreu predominantemente através da ESG e dos acordos militares entre Brasil e EUA. As afinidades ideológicas entre ambos é óbvia, desde o tenentismo que os militares tinham como alvo principal a oligarquia rural, a qual pretendiam substituir por um *moderno* capitalismo industrial. Pois aí estava concretizada essa via, através do capital associado. Tinham em comum também o arraigado anticomunismo, difundido fervorosamente nas Forças Armadas brasileiras bem antes do desenvolvimentismo. Isto, em um contexto de Guerra Fria, no qual o opositor são justamente os comunistas, é bastante considerável. Além das afinidades, o contato pessoal e a vivência da Segunda Guerra aproximaram os militares nativos e os EUA. Já na década de 1950 alguns militares transferiam-se para a reserva para desempenhar funções de chefia em empresas multinacionais que iam se instalando. Os militares também foram estratégicos na implantação do desenvolvimento no Brasil através da ESG, meio pelo qual se estabeleceu ligações orgânicas com os civis dos meios empresariais e da administração pública.

Além dos militares, foi muito significativa a participação de elites civis que conformavam uma estrutura de poder tecno-empresarial, consolidada em anéis burocráticos que assumiam competências de política administrativa, mas mantinham-se alheios aos embates políticos normais. Esses anéis burocráticos eram, p.ex., o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE – hoje BNDES, com o social acoplado ao nome), o Banco Central e toda a gama de autarquias, empresas de economia mistas e tantas outras agências posteriormente regularizadas sob a insígnia de administração indireta na Reforma Administrativa de 1967.

Os principais agentes civis do capital multinacional associado estavam organizados em três frentes: os escritórios de consultoria empresarial, as associações de classe empresariais, como a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e

os grupos de ação, como o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES) e o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD). As consultorias empresariais agiam no sentido de dar conselhos e recomendar políticas econômicas aos setores privado e público. Generosamente pagos pelo capital multinacional, em suas recomendações ao poder público privilegiavam medidas que facilitassem o fluxo deste capital, as quais costumavam chamar de modernização da economia, o que era, na prática, a consolidação do campo desenvolvimentista. A classe empresarial brasileira viu o capital multinacional como um sócio estratégico e promoveu uma defesa intransigente de seus aportes nos seus negócios. Por fim, o IPES e o IBAD encarregaram-se da função que Dreifuss (*op. cit.*) identifica como *intelectuais orgânicos* (na acepção gramsciana no termo), ou seja, elaboram a construção intelectual que promovia este processo como o ideal para o país e, concomitantemente, difundiam estes ideais em toda a sociedade civil.

O triunfo definitivo deste novo agente deu-se com o golpe de 1964, através do qual foi demonstrado que a estrutura populista não estava adequada ao novo protagonista político no país, o bloco multinacional associado. Consolidou-se também o campo desenvolvimentista, em seus aspectos políticos, econômicos e ideológicos. A partir de então:

A elite orgânica dos interesses financeiros-industriais multinacionais e associados foi capaz de assegurar poder econômico e administrativo, objetivamente transformando o aparelho de Estado em parte integrante dos interesses monopolistas que controlavam a economia. Os interesses multinacionais e associados foram capazes de controlar a vida política do Estado e de forjar sua máquina de acordo com as necessidades do capital monopolista, ocupando os cargos centrais de poder e determinando suas metas, procedimentos e meios. (DREIFUSS, *op. cit.* 419)

O poder econômico e administrativo foi o principal pivô da consolidação do desenvolvimento enquanto prática e discurso no Brasil. Paralelamente, a *intelligentsia* do domínio do saber que alçou-se a uma posição privilegiada a partir de então – os economistas – se puseram a discutir as formas do desenvolvimento, pautando um debate restrito ao *como*, sem questionar o *porquê* desenvolver-se, atitude típica deste campo de poder. A este embate Ricardo Bielschowsky (2000) chamou de *ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Por desenvolvimentismo⁹ o autor se refere a:

⁹ A definição de desenvolvimentismo do autor está focada no caráter discursivo, mais especificamente no debate econômico. Nesta investigação, a palavra desenvolvimentismo se refere ao campo de poder ao

Entendemos por desenvolvimentismo, neste trabalho, a ideologia de transformação da sociedade brasileira definida pelo projeto econômico que se compõe dos seguintes pontos fundamentais:

- a) a industrialização integral é a via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento brasileiro;
- b) não há meios de alcançar uma industrialização eficiente e racional no Brasil através de forças espontâneas de mercado; por isso, é necessário que o Estado o planeje;
- c) o planejamento deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos de promoção dessa expansão; e
- d) o Estado deve ordenar também a execução da expansão, captando e orientando recursos financeiros, e promovendo investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa privada seja insuficiente, (BIELSCHOWSKY, 2000. p. 7)

Seu conceito resume basicamente o debate econômico brasileiro a partir de 1930¹⁰. A polêmica gira em torno de questões como: a industrialização, a participação do capital privado, a centralidade do Estado, inflação, distribuição de renda, entre outros; mas sempre visando a mesma finalidade, o desenvolvimento. O autor distingue três correntes desenvolvimentistas: *i*) do setor privado; *ii*) do setor público não-nacionalistas; *iii*) setor público nacionalista.

Sua análise revela-se interessante não só pela explanação do entendimento das diferenças teóricas da economia, mas, sobretudo, por demonstrar como cada uma dessas concepções tornam-se baluarte de instituições diferentes com atuação significativa para difundir e consagrar a crença no desenvolvimento, cada um com sua própria versão. Todas as correntes organizaram-se em torno de entidades que atuavam publicamente e dispunham de periódicos próprios para veicular suas ideias.

Os desenvolvimentistas do setor privado, representados por Roberto Simonsen, estavam organizados em torno da FIESP e da Confederação Nacional da Indústria (CNI). Suas preocupações são consideradas prematuras, pois ele se antecipa à consolidação da teoria econômica do desenvolvimento do pós-Segunda Guerra Mundial. Em suas defesas do desenvolvimentismo estas instituições pregavam sinteticamente: *i*) a ação do Estado no sentido de dinamizar setores da indústria em que a iniciativa privada não fosse capaz; *ii*) planejamento estatal; *iii*) o protecionismo econômico, necessário pela condição “enfante” da indústria nacional; *iv*) não entendia o projeto de industrialização como antagônico aos interesses agrícolas; *v*) defendia o

qual se refere Escobar (op.cit.), englobando, portanto, o conjunto de práticas, instituições e significações simbólicas articuladas.

¹⁰ Na verdade, Bielschowsky exclui da categoria de desenvolvimentista somente os adeptos da teoria neoliberal, representados sobretudo por Eugênio Gudín e Octávio Gouveia de Bulhões. Eles seriam não-desenvolvimentistas por defenderem a livre ação do mercado (avessos, portanto, a intervenções estatais como o planejamento) e não visarem a industrialização como meta.

alinhamento aos EUA; *vi*) era favorável à entrada de capitais externos, desde que direcionados para os setores não explorados pela indústria nacional.

Os desenvolvimentistas do setor público não nacionalista, encarnados na figura de Roberto Campos (que depois veio a ser ministro do Planejamento de Castello Branco), formaram-se já na década de 1950 em torno da Comissão Mista Brasil-EUA e o BNDE. Estavam, portanto, no centro da operação anteriormente descrita de formação do capital multinacional associado, mesmo que esta não se resume àqueles. Como observa Bielschowsky (*op.cit.*):

Observado retrospectivamente à luz do processo histórico efetivamente ocorrido no país, Campos destaca-se nos anos 50 como um pensador certeiro. Foi, sem dúvida, o economista da nova ordem do Brasil, que passava da velha estrutura agrário-exportadora à nova estrutura da economia industrial internacionalizada. Campos apostou na industrialização pela via da internacionalização de capitais e do apoio do Estado – e ganhou. (p.105)

A posição desse grupo pode ser sumarizada da seguinte forma: *i*) crítica à política nacionalista de extensa participação do Estado na economia que, para eles, deveriam restringir-se aos setores em que não concorressem com a iniciativa privada; *ii*) defendia o planejamento setorial, ou seja, voltado aos setores considerados prioritários; *iii*) favorável à participação de capital externo, na medida em que eram escassos no país tanto o capital quanto o *know-how*. A diferença fundamental entre esta corrente e a anterior está na ênfase da atuação do Estado. Para os primeiros, atuação do Estado era importante para favorecer os industriais, como o protecionismo, p.ex., já para o segundo grupo, o Estado fazia-se importante pela sua função orquestradora, facilitadora do capital como um todo, por isso eram contra o protecionismo,

A terceira corrente desenvolvimentista, os nacionalistas, estava representada fundamentalmente pela figura de Celso Furtado, pelo ISEB e pela Cepal: *i*) defendiam a constituição de um capitalismo moderno e industrial no Brasil, *ii*) eram fortemente favoráveis à intervenção estatal, principalmente em setores estratégicos; *iii*) defendiam a subordinação da política monetária à política de desenvolvimento; *iv*) tinham determinada inclinação por políticas de cunho social, como o distributivismo, que deu origem ao planejamento regional (a SUDENE). Nesse sentido diferenciavam-se dos desenvolvimentistas não nacionalistas, voltados para o planejamento setorial.

Enfim, todas estas três correntes são diferentes versões para o mesmo fato: a inserção do Brasil no campo do desenvolvimento através da montagem de uma estrutura

política, econômica e social muito eficaz de dominação e controle social. Este fenômeno ia se completando; os agentes protagonistas já estavam colocados, a ideologia desenvolvimentista já estava dada, instituições estavam criadas. É nesse processo que o MINTER se insere. Na condição original de coordenador dos organismos regionais, a função primordial deste ministério foi re-orientar a ação do planejamento regional, isso significa assentá-lo em um caminho coerente e único. Como diz a E.M nº 71/1967, uma das últimas de João Souza, uma das tarefas fundamentais a quais ele se propôs no ministério, em continuidade a ação do seu sucessor, foi a *“reformulação de planos e o reagrupamento de organismos regionais, dentro da filosofia do desenvolvimento econômico regional”*.

A grande missão do MINTER foi, portanto, transformar os órgãos de administração do território, antes dispersos (principalmente em seus objetivos), em verdadeiras vias de penetração e aprofundamento do desenvolvimento como campo de poder no Brasil.

O MINTER no campo do desenvolvimento

O MINTER, sem dúvida nenhuma, foi programado para ser um agente efetivo da consolidação do campo do desenvolvimento no Brasil. Tomando o ministério pelo sentido que seus ministros tentaram lhe empregar – perceptível pela comunicação destes com o presidente da República expresso através das Exposições de Motivos – este caráter é evidente. Em 9/01/1967, através da E.M nº09, o então ministro João Gonçalves de Souza emite opinião a respeito da definição do futuro do MECOR na Reforma Administrativa que estava em gestação (baixada em fevereiro do mesmo ano). Quanto ao nome do futuro ministério, ele é da seguinte opinião:

No entendimento aqui adotado, a denominação de **MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL** é que atenderia aos grandes objetivos diferenciadores e aos fins precípuos do Ministério, no contexto da Reforma, **MINISTÉRIO DO INTERIOR** seria um conceito de extensão menor do que o conteúdo das atribuições, com o agravante de excluir a conotação primordial. Além disso, a designação, por si mesma, sugere no sentido comum a idéia de um Ministério voltado exclusivamente para a política, a política do Interior. Há mesmo o precedente do Direito Administrativo comparado (Itália, França, etc), em que o Ministério do Interior tem uma estrutura clássica. (p.2. grifo e parênteses no original)

Esta opinião é compartilhada por seu sucessor, Albuquerque Lima, que retoma o assunto no mesmo ano, já no mês de junho, através da E.M nº 173:

Em consonância com essa indicação, o elenco de competências conferido, no texto da lei em causa [a Reforma Administrativa], ao Ministério do Interior dá destaque às matérias relacionadas com o desenvolvimento econômico e, primordialmente, com o desenvolvimento regional.

Tendo em vista êsses (*sic*) aspectos, a denominação de Ministério do Interior e Desenvolvimento Regional é que atenderia aos grandes objetivos diferenciadores e aos fins precípuos do Ministério, no contexto da Reforma. (pp. 2-3)

Ambos os ministros procuravam um nome que estivesse adequado aos objetivos do ministério, diferenciando-o do formato adotado em países como França e Itália, no qual o Ministério do Interior se envolve muito mais com matérias de política e segurança pública. O objetivo do ministério era aquele disseminado a partir do fim da Segunda Guerra Mundial e que buscava se consolidar no Brasil como o regime de 1964, o desenvolvimento.

A apreciação da documentação revela o desenvolvimento assumido como finalidade inquestionável, muito associado a “*função altamente civilizadora*” (E.M nº4/1964), e “*condição irrecorrível para a plena efetivação do seu progresso social e econômico.*” (E.M nº58/1965) – para usar as palavras de Cordeiro de Farias. Expressões como “promover o desenvolvimento” aparecem inumeráveis vezes, os exemplos poderiam se multiplicar a exaustão. A totalidade dos documentos, sinteticamente apresentados nas Tabelas 1, 2, 3 e 4, oferece elementos importantes para a identificação do caráter desenvolvimentista do MINTER.

TABELA 1: EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS POR ÓRGÃO (08/07/1964-27/01/1969)¹¹

ÓRGÃO	Ocorrências (%)	Ocorrências (números absolutos)
SUDENE	28,97%	336
MECOR/MINTER	11,12%	129
IBGE	8,19%	95
Comissão do Vale do São Francisco	7,59%	88
SPVEA	7,16%	83
TERRITÓRIOS FEDERAIS	5,60%	65
DNOCS	3,88%	45
Fundação Brasil Central	3,62%	42
não consta	2,93%	34
FUNAI	2,50%	29
BNH	2,41%	28
SUDAM	1,98%	23
SUVALE	1,98%	23
SUDEFSO	1,72%	20
DNOS	1,55%	18
CM Brasil-Uruguai	1,38%	16
SENAM	1,29%	15
SUFRAMA	0,86%	10
SPI	0,86%	10
SUDESUL	0,78%	9
SUDECO	0,69%	8
BNB	0,34%	4
Parque do Xingú	0,34%	4
SERFHAU	0,34%	4
Rodobrás	0,26%	3
Política Nacional de Saneamento	0,26%	3
RONDON	0,26%	3
GERAN	0,17%	2
BASA	0,17%	2
FIRTOP	0,17%	2
Grupo de trabalho para integração da Amazônia	0,09%	1
CEFF	0,09%	1
SUNAMA	0,09%	1
Fundação do Vale do Parnaíba	0,09%	1
SPI	0,09%	1
CFE	0,09%	1
ILEGÍVEL	0,09%	1
Total Geral	100,00%	1160

Fonte: Exposição de Motivos (ARQUIVO NACIONAL, 2000). Organização do Autor.

¹¹ Os nomes representados pelas siglas podem ser encontrados na lista de abreviaturas.

TABELA 2: EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS POR ÓRGÃO (Cordeiro de Farias - 25/06/1964 a 16/06/1966)

ÓRGÃO	Ocorrências (%)	Ocorrências (números absolutos)
SUDENE	31,45%	145
IBGE	16,49%	76
SPVEA	13,23%	61
Comissão do Vale do São Francisco	9,54%	44
MECOR/MINTER	9,54%	44
TERRITÓRIOS	6,72%	31
Fundação Brasil Central	4,77%	22
Não consta	3,25%	15
SUDEFSO	2,82%	13
CM Brasil-Uruguaí	0,87%	4
SENAM	0,65%	3
SUNAMA	0,22%	1
Rodobrás	0,22%	1
Parque do Xingú	0,22%	1
Total Geral	100,00%	461

Fonte: Exposição de Motivos (ARQUIVO NACIONAL, 2000). Organização do Autor.

TABELA 3: EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS POR ÓRGÃO (João G. de Souza - 16/06/1966 a 16/02/1967)

ÓRGÃO	Ocorrência (%)	Ocorrências (números absolutos)
SUDENE	34,16%	69
Comissão do Vale do São Francisco	15,35%	31
SPVEA	10,89%	22
MECOR/MINTER	9,90%	20
IBGE	8,91%	18
TERRITÓRIOS	4,95%	10
SUDAM	3,47%	7
Fundação Brasil Central	2,48%	5
CM Brasil-Uruguaí	2,48%	5
SENAM	1,98%	4
SUDEFSO	1,49%	3
FIRTOP	0,99%	2
Fundação do Vale do Parnaíba	0,50%	1
GERAN	0,50%	1
SUDESUL	0,50%	1
CFE	0,50%	1
Parque do Xingú	0,50%	1
CEFF	0,50%	1
Total Geral	100,00%	202

Fonte: Exposição de Motivos (ARQUIVO NACIONAL, 2000). Organização do Autor.

TABELA 4: EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS POR ÓRGÃO (Albuquerque Lima - 15/03/1967 a 27/01/1969)

ÓRGÃO	Ocorrências (%)	Ocorrências (números absolutos)
SUDENE	24,55%	122
MECOR/MINTER	13,08%	65
DNOCS	9,05%	45
FUNAI	5,84%	29
BNH	5,63%	28
TERRITÓRIOS	4,83%	24
SUVALE	4,63%	23
não consta	3,82%	19
DNOS	3,62%	18
SUDAM	3,22%	16
Fundação Brasil Central	3,02%	15
Comissão do Vale do São Francisco	2,62%	13
SUFRAMA	2,01%	10
SPI	2,01%	10
SENAM	1,61%	8
SUDESUL	1,61%	8
SUDECO	1,61%	8
CM Brasil-Uruguai	1,41%	7
SUDEFSO	0,80%	4
BNB	0,80%	4
SERFHAU	0,80%	4
RONDON	0,60%	3
Política Nacional de Saneamento	0,60%	3
BASA	0,40%	2
Rodobrás	0,40%	2
Parque do Xingú	0,40%	2
IBGE	0,20%	1
GERAN	0,20%	1
ILEGÍVEL	0,20%	1
SPI	0,20%	1
Grupo de trabalho para integração da Amazônia	0,20%	1
Total Geral	100,00%	497

Fonte: Exposição de Motivos (ARQUIVO NACIONAL, 2000). Organização do Autor.

Chama atenção a profusão de órgãos com o desenvolvimento no nome. Mas o fato mais marcante é o predomínio da SUDENE. Seja considerando todo o intervalo ou a gestão de cada ministro em separado, o órgão desenvolvimentista do Nordeste mostrou ser o carro-chefe do MINTER. Praticamente uma em cada três E.M tiveram a SUDENE como pauta. João Gonçalves de Souza foi o ministro que mais acionou o presidente em razão da SUDENE (34,16%), enquanto Albuquerque Lima foi o que

menos o fez (24,55%), praticamente 10 pontos percentuais a menos. Isto é bastante compreensível, já que João Souza era o diretor da SUDENE antes de virar ministro do MECOR, e, do outro lado, Albuquerque Lima ampliou muito a pauta de comunicações com o presidente, o que gerou uma diminuição percentual mas não significou perda de relevância efetiva da entidade.

A SUDENE foi no período de institucionalização do MINTER – que abarca esta investigação – o órgão mais bem acabado da inspiração desenvolvimentista, sua via mais eficiente, tanto em termos simbólicos quanto práticos, em transformar as relações de produção e as forças produtivas. A proposta original da superintendência, elaborada em 1959, sob a liderança de Celso Furtado, ainda sob governo “populista”, propunha quatro planos de ação concomitantes: *i*) industrialização; *ii*) transformação da agricultura na Zona da Mata; *iii*) transformação da economia do semiárido; *iv*) deslocamento de uma fronteira de colonização no sentido do Maranhão. Sinteticamente, pode-se dizer que o plano previa incorporar valor agregado à produção nordestina aproveitando vantagens comparativas, ao mesmo tempo em que ruía a estrutura econômica do latifúndio-minifúndio.

Este plano foi abortado pelos rumos políticos e econômicos assumidos após o golpe militar de 1964, quando a SUDENE foi enquadrada no MINTER. Os quatro planos de ação transformaram-se em dois: *i*) industrialização e *ii*) infraestrutura. O mecanismo de incentivo fiscal conhecido como 34/18 (referência aos artigos que criaram esse mecanismo nas leis que regulamentaram a SUDENE, de 1959 e 1961) foi supervalorizado, por outro lado, as mudanças estruturais que se esperava foram simplesmente ignoradas (DINIZ, 2009). Para Francisco de Oliveira (1981), a SUDENE representa a concretização da dominação do capital monopolista no Brasil, aquele mesmo descrito anteriormente por Dreifuss (op.cit.). Segundo ele, o modelo de incentivos fiscais foi uma medida eficaz de conversão do Tesouro Público em capital financeiro para as forças monopolistas.

Enfim, o MINTER adotou o desenvolvimento como fim e como meio de atuação, contribuindo para a difusão e consolidação deste campo de poder no país através de um projeto de modernização do território. Neste sentido, as figuras de Cordeiro de Farias e Albuquerque Lima são importantes para se entender essa função assumida pelo ministério.

Cordeiro de Farias, a quem primeiro se confiou a tarefa de realizar o arranjo institucional adequado ao objetivo demonstrado, tem uma trajetória de vida compatível

com as demandas do desenvolvimento. Primeiramente por ser um oficial, homem¹², militar respeitável, general de três estrelas (General de Exército), e depois marechal. Como foi dito no capítulo anterior, a ideologia do soldado corporação (CARVALHO, 2006) entendia que os militares deveriam protagonizar a transformação do país (a modernização conservadora), e nisso se enquadrava a tarefa de reconfigurar o território. A experiência da Coluna Prestes, a Interventoria no Rio Grande do Sul, o governo de Pernambuco e o comando da Zona Militar do Norte o qualificavam como conhecedor do Brasil em suas “profundezas”, o interior que ele dizia conhecer bem, saber dos seus *problemas*, a saber: “*O interior do país era muito atrasado. Os meios eram precários. Tudo era precário.*” (FARIAS, 2001. p. 212. grifo nosso). A imagem de pobreza, que situou os países na geopolítica mundial, também foi referência para hierarquizar internamente o território nacional: “*vivi o contacto com o Brasil sofrido, com sua gente – sem escolas, sem saúde, sem estradas, sem polícia, sem justiça, sem nada, - paupérrimo e sem esperanças.*” (Arquivo Pessoal, CPDOC/FGV. CFa 64.05.11 tv II-3. p. 7. grifo nosso.)

A convicção ideológica de Cordeiro de Farias já estava afinada com o campo do desenvolvimento, a pobreza justificava uma intervenção para superar o *atraso*, alcançar a *modernização* via *desenvolvimento*. Sua convicção se expressa em termos espaciais:

Mas forçoso é dizer-se que se o Nordeste, sob o ponto de vista social, é a região problema do Brasil, mas onde, felizmente, estão devidamente definidas as soluções previstas e já em vias de execução, – a Amazônia é a zona crucial de nossa Terra, com questões, sob todos os aspectos, transcendentais, e que continuam a desafiar a visão e a coragem de nossos homens públicos. (Arquivo Pessoal, Anexo XX. p. 5)

Vendo retrospectivamente (Cordeiro de Farias concede as entrevistas de suas memórias entre 1976 e 1980), ele situa sua atuação no Rio Grande do Sul (entre 1938-1943) como desenvolvimentista, dizia que “*Promovi o desenvolvimento do estado*” (p.209). Sua ação destacada na FEB, na ESG e na Comissão Mista Brasil-EUA o qualificam definitivamente como uma pessoa credenciada para gerir a missão do MINTER.

¹² O gênero é também um critério relevante na construção normativa do campo de discursos e práticas do desenvolvimento, como o apresenta Escobar (op.cit.).

João Gonçalves de Souza assume o ministério após a renúncia de Cordeiro de Farias, muito provavelmente por estar à frente do mais importante dos seus órgãos (a SUDENE) em um delicado momento de sucessão presidencial em que a nomeação de um novo ministro poderia agravar as disputas lançadas, principalmente em um ministério cujo chefe maior abandonou o cargo como fato político contra a candidatura Costa e Silva, que ia se impondo a despeito da vontade do grupo governante de então. À João de Souza coube manter o funcionamento daquilo que estava previsto por Cordeiro de Farias. O fato mais notório de sua administração foi a criação da SUDAM, pensada através da *Operação Amazônia* (MECOR, 1966), projetada por Cordeiro de Farias.

Afonso Augusto de Albuquerque Lima, que assume a pasta em 1967 no mesmo momento em que Costa e Silva sobe à presidência, também tinha suas credenciais. Primeiramente, homem nascido no Nordeste, uma das regiões cruciais da política em andamento. Em segundo lugar, pela sua experiência com construção de estradas, no Nordeste e no Sul do Brasil¹³. Há também que se considerar que ele participou da FEB e da ESG. Não se pode ignorar sua participação no Conselho de Criação da SUDENE (o CODENE). Dreifuss (op. cit.) fala ainda de sua relação de parentesco (cunhado) de José Luiz Moreira de Souza, um dos líderes do IPES. Porém, parece determinante para a colocação de Albuquerque Lima como ministro do Interior a sua grande influência no grupo que ganha força dentro do governo (os *linha dura*), e, mais do que tudo, seu profundo envolvimento com a causa desenvolvimentista, de encaixe perfeito aos desígnios do desenvolvimento como campo de poder:

Na realidade, o desenvolvimento regional deve ser compreendido a partir de uma organização federal que abrange todas as entidades econômicas, sociais e políticas, desde que se compreenda que *existe um povo, que ocupa uma região e que precisa de ajuda governamental para desenvolver-se e melhorar seu padrão de vida*, tão atrasado em relação ao de outras regiões, aquelas que sempre mereceram privilégios ao longo de largo tempo do Governo Federal (ALBUQUERQUE LIMA, 1979. p. 44. grifo nosso.)

Este é um excerto de um texto seu publicado em 1979 reproduzindo um discurso na Comissão do Interior da Câmara dos Deputados. Importante notar que a publicação dista dez anos de sua renúncia no MINTER. É muito evidente a exata sincronia com o desenvolvimento como campo de poder. É a compatibilidade ideológica que o credencia a continuar o programa de institucionalização da difusão e

¹³ Aliás, Cordeiro de Farias também tinha experiência em gerenciar a construção de estradas quando interventor do Rio Grande do Sul.

aprofundamento do desenvolvimento no território brasileiro. E ele efetivamente o faz. Suas tão proclamadas divergências com a equipe econômica do governo Costa e Silva (Hélio Beltrão e Delfim Netto) de fato existiram e foram verdadeiramente significativas, a ponto de o ministro do interior se sentir incapacitado de continuar no exercício do cargo. Entretanto, não passam de divergências internas ao campo de poder do desenvolvimento. Albuquerque Lima era um nacionalista, no plano econômico se aproximava enormemente do grupo liderado por Celso Furtado, participou da criação da SUDENE em sua fórmula original (sob a égide de Celso Furtado, antes do regime militar) e fez curso na Cepal. Mas politicamente estava diametralmente posto a esse grupo, situava-se à extrema direita, era um conservador radical. Um sujeito *sui generis*, como ficou claro na apreciação de sua biografia no capítulo anterior.

Sua vocação nacionalista em matéria econômica se expressa publicamente de maneira dispersa, em alguns artigos (ALBUQUERQUE LIMA, 1971; 1976), mas está bem sumarizada em uma matéria feita pela revista *Visão* em 1969, logo após sua renúncia:

Mas a questão básica refere-se ao campo econômico. Aí o documento que elaborou explicita, entre outros, os seguintes aspectos:

- Admitir a ação do Estado na suplementação das atividades econômicas nas quais isso seja indicado ou nas que, pela sua natureza, não possuam ou então não devam ser entregues à iniciativa privada.
- O combate ao subdesenvolvimento deve preceder o combate à inflação, porque considera esta como uma das formas mais insidiosas de manifestação daquele.
- Com base nessas premissas, recomenda que o sistema de controle fiscal e monetário seja utilizado como auxiliar do desenvolvimento de programas que assegurem o equilíbrio entre as diferentes áreas geo-econômicas da nação. Por isso mesmo, essa política deve ser condicionada à política econômica global de fomento das atividades produtivas e da expansão da taxa de investimentos.
- Como ficou claro quando divergiu do Ministro Delfim Netto e saiu do Governo Costa e Silva, prega a necessidade de um desenvolvimento equilibrado entre as regiões do país e de diminuir-se as disparidades de renda entre os segmentos sociais, mediante uma melhor distribuição da riqueza nacional.
- Repelindo acusações de que abomina o lucro, diz considerá-lo mostra mestra do desenvolvimento da empresa (*sic*). Sugere, apenas, que se incorpore a êle (*sic*) um sentido social que inclua todos aqueles (*sic*) que trabalham na partilha dos benefícios. (VISÃO, 1969, pp. 25-26)

As duas biografias estão absolutamente de acordo com o projeto político do desenvolvimento, os seus discursos já estavam alinhados no entendimento de uma

pobreza a ser superada através de uma intervenção externa, os locais tidos como “incapazes”. A atuação mais sensível deles nesse sentido foi adequar a estrutura administrativa ao novo regime geopolítico desenhado no estabelecimento do mundo desenvolvido e subdesenvolvido no que tange à implantação de uma política efetiva de intervenção sobre o território, o que significou um controle social sofisticado sobre as pessoas.

Os sujeitos protagonistas não são, por si só, força suficiente para consolidar o do campo de poder do desenvolvimento na administração do território brasileiro via MINTER. Outras medidas fizeram fluir este processo. Uma delas foi o treinamento a qual os funcionários do ministério foram levados a buscar no exterior. O MINTER, no intervalo entre 1964 e 1969, operou uma verdadeira internacionalização na formação de seu quadro técnico, como se pode observar na Tabela 5:

TABELA 5: EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS POR ASSUNTO (08/07/1964-27/01/1969)

ASSUNTO	Ocorrências (%)	Ocorrências (números absolutos)
Funcionalismo	40,78%	473
Incentivos Fiscais (Ne)	18,62%	216
Institucionalização	9,66%	112
Qualificação de Pessoal	7,50%	87
Outros	7,24%	84
Planos de Ação	7,16%	83
Não consta	2,76%	32
Desapropriações	2,67%	31
Material	2,16%	25
Empréstimos Externos	0,52%	6
Política Econômica	0,43%	5
Incentivos Fiscais (Am)	0,34%	4
Desenvolvimento (outras áreas)	0,17%	2
Total Geral	100,00%	1160

Fonte: Exposição de Motivos (ARQUIVO NACIONAL, 2000). Organização do Autor.

A qualificação de pessoal respondeu por 7,5 % dos assuntos entre ministros do interior e presidentes. Não é o assunto com maior ocorrência. A pauta de assuntos está tomada pelas questões do funcionalismo, como exoneração, realocação, aproveitamento de funcionários de outros setores, etc. Este fato parece normal se considerarmos que se

trata de um ministério que está se inventando no período compreendido, não dispunha de nenhum funcionário próprio e teve que readequar o funcionalismo dos órgãos que passaram a lhe ser subordinados depois de uma mudança política abrupta. Isto explica a intensa movimentação de pessoal. Em segundo lugar está a pauta mais importante do MINTER, as concessões fiscais via SUDENE. Em seguida, representando pouco menos de dez por cento de toda a comunicação oficial do ministro com o presidente, está a questão da institucionalização do ministério, que trata dos assuntos pertinentes à definição do escopo e métodos de atuação.

De toda forma, oitenta e sete vezes o tema foi objeto de E.M, o que parece uma quantidade bastante razoável em um tempo histórico em que o intercâmbio técnico e científico não tinha as mesmas proporções que assume hoje. Aí se enquadram todos os pedidos de licença para participar de cursos, treinamentos, conferências, etc. Todos os pedidos tinham como destino o exterior, esmagadoramente os EUA e Europa, mas também Japão, Austrália, Israel, e, salvo alguns outros países classificados como “subdesenvolvidos” principalmente na própria América Latina, em geral patrocinados por organizações internacionais, como a USAID. Se visto individualmente por ministros, este fenômeno demonstra alguma variação:

TABELA 6: EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS POR ASSUNTO (Cordeiro de Farias - 25/06/1964 a 16/06/1966)

ASSUNTO	Ocorrências (%)	Ocorrências (números absolutos)
Funcionalismo	44,69%	206
Incentivos Fiscais (Ne)	18,22%	84
Planos de Ação	9,11%	42
Qualificação de Pessoal	8,03%	37
Institucionalização	5,86%	27
Outros	5,42%	25
Material	4,12%	19
Não consta	2,82%	13
Empréstimos Externos	1,08%	5
Desenvolvimento (outras áreas)	0,43%	2
Incentivos Fiscais (Am)	0,22%	1
Total Geral	100,00%	461

Fonte: Exposição de Motivos (ARQUIVO NACIONAL, 2000). Organização do Autor.

TABELA 7: EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS POR ASSUNTO (João G. de Souza - 16/06/1966 a 16/02/1967)

ASSUNTO	Ocorrências (%)	Ocorrências (números absolutos)
Funcionalismo	40,10%	81
Incentivos Fiscais (Ne)	23,76%	48
Planos de Ação	12,87%	26
Institucionalização	12,87%	26
Outros	6,93%	14
Incentivos Fiscais (Ne)	1,49%	3
Qualificação de Pessoal	1,49%	3
Material	0,50%	1
Total Geral	100,00%	202

Fonte: Exposição de Motivos (ARQUIVO NACIONAL, 2000). Organização do Autor.

TABELA 8: EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS POR ASSUNTO (Albuquerque Lima - 15/03/1967 a 27/01/1969)

ASSUNTO	Ocorrências (%)	Ocorrências (números absolutos)
Funcionalismo	37,42%	186
Incentivos Fiscais (Ne)	16,90%	84
Institucionalização	11,87%	59
Qualificação de Pessoal	9,46%	47
Outros	9,05%	45
Desapropriações	6,24%	31
Não consta	3,82%	19
Planos de Ação	3,02%	15
Política Econômica	1,01%	5
Material	1,01%	5
Empréstimos Externos	0,20%	1
Total Geral	100,00%	497

Fonte: Exposição de Motivos (ARQUIVO NACIONAL, 2000). Organização do Autor.

As tabelas demonstram que a qualificação de pessoal foi mais intensa nas gestões de Cordeiro de Farias e Albuquerque Lima, principalmente neste último. Em geral, os órgãos que dominam esta modalidade são a SUDENE e o IBGE. No período de Cordeiro de Farias foi mais este, e em Albuquerque Lima quase que exclusivamente aquele, já que o órgão técnico de geografia e estatística já havia sido transferido para o MPCG por obra da Reforma Administrativa. Isto indica que esta modalidade de

treinamento tenha se tornado permanente com a definição do formato institucional da pasta, mas isso é algo que demandaria o acompanhamento das EM por um intervalo mais longo de tempo.

O simples fato de existir este tipo de contato com algum treinamento estrangeiro não significa que necessariamente esteja em curso o aprofundamento do desenvolvimento como campo de poder. É preciso um olhar atento às suas relações com a dimensão discursiva desse campo. O desenvolvimento tem como ponto de partida o reconhecimento da pobreza como objeto de intervenção técnica, e é esta técnica que se converte em prática de controle social. Portanto, a modalidade de saber que identifica o objeto de intervenção e dá a receita para fazê-lo é fundamental para o desenvolvimento lograr êxito. É exatamente essa modalidade que será buscada nestes treinamentos. Passagens como a seguinte, recorrentes ao longo da série de documentos, revelam o sentido desses treinamentos:

Na oportunidade, permito-me esclarecer a Vossa Excelência que é do interesse (sic) da SUDENE aprimorar o conhecimento e a técnica de seus servidores, principalmente em se tratando de estágio a ser feito na França, país de tão elevado nível cultural. (E.M nº 03/1965)

Os técnicos da SUDENE vão buscar aperfeiçoamento em áreas como pedologia, hidrogeologia, pavimentação de estradas, engenharia (de todas as modalidades), irrigação, biologia, fitotecnia, economia, população, e toda sorte de matérias que constam na lista de afastamentos pedidos pelo MECOR/MINTER. Os convênios firmados com organizações estrangeiras são a principal via de intercâmbio, alguns exemplo são a Société Centrale Pour l'Équipement du Territoire (França). Institut de Recherches du Coton et des Textiles Exotiques (França), a Fundação Ford (EUA), a Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), USAID (EUA), entre outros.

O intuito é assimilar procedimentos técnicos para projetar a solução de *problemas relacionados ao subdesenvolvimento*. Conhecimentos sobre solo e irrigação, por exemplo, apontam para o melhor aproveitamento agrícola do Nordeste, elevando seu produto interno, *desenvolvendo* a região. Estes treinamentos são parte da arquitetura do campo de poder do desenvolvimento, servem como efetivação do poder simbólico do saber vindo do país difusor. Há ainda a própria vivência nestes países, que muitas vezes causa vislumbre, cria modelos e ideais a serem atingidos para tornar o país mais similar aos *desenvolvidos*. Pese sobre isso ainda questões de ordem prática, como a importação

de *know how* e equipamentos que serão necessários para operacionalizar as técnicas aprendidas, introduzir novas tecnologias, novos problemas a serem equacionados, novas demandas, etc.

Além do treinamento e aperfeiçoamento do quadro profissional do MINTER, o aprofundamento do desenvolvimentismo em seus planos de ação e governamentalização do território contou com o apoio técnico e financeiro direto de instituições estrangeiras emaranhadas na rede de difusão do campo de poder do desenvolvimento. A superioridade científica dessas instituições é reclamada para atender os problemas do subdesenvolvimento. Cordeiro de Farias chama esta solução, por exemplo, em sua E.M nº 28 de 1966:

Cientificamente comprovada a vocação oleífera do solo amazônico, e fixado o dendê como oleaginosa ideal para aclimatar-se na região, após sérios estudos de técnicos especializados, solicitou SPVEA a cooperação do Institut de Recherches pour les Huiles et Oleagineux, da França, para a execução de um Programa Piloto dessa cultura na Amazônia.

O exemplo mais emblemático está expresso na E.M nº 90/1964, onde a SUDENE – nunca é demais repetir, o órgão mais bem acabado de difusão do desenvolvimento como campo de poder dentre os subordinados ao MINTER e questão territorial de uma maneira geral – se envolve em uma trama financeira e técnica com órgãos desenvolvimentistas internacionais. A argumentação utilizada segue o *script*: primeiro detecta-se o problema e a urgência de sua solução, neste caso o problema foi o abastecimento alimentício, já a solução demandou a intervenção internacional e passou pela institucionalização de uma nova agência em prol do desenvolvimento:

Tomando como base o projeto apresentado à SUDENE, em 1962, por uma missão composta de três *peritos* da ‘Société Centrale Pour L’Équipement du Territoire’, postos à disposição do Governo (sic) brasileiro pelo ‘Service de Cooperation Technique du Secrétariat d’état aux Affaires Economiques’ da França, foi constituído em 1º de novembro de 1962¹⁴, uma sociedade de economia mista com a denominação de ‘Centrais de Abastecimento do Nordeste S.A. – CANESA’ em que o Governo (sic) Federal, por intermédio da SUDENE, detém a maioria das ações.

Segundo seus Estatutos a CANESA se destina a *promover a racionalização e modernização* do abastecimento dos gêneros

¹⁴ O fato de essa rede começar a ser tecida em 1962, dois anos antes do golpe de 1964, em plena vigência do pacto populista, é indicativo de que a penetração do campo de poder do desenvolvimento no Brasil precede o regime militar, remonta ao fim da Segunda Guerra de maneira mais objetiva. A mudança política de 1964 foi um facilitador, uma maneira dessa penetração fluir com mais velocidade e menos atrito.

alimentícios na área de atuação da SUDENE, competindo-lhe praticar todos os atos direta ou indiretamente relacionados com sua finalidade.

[...]

Pelos motivos expostos, a SUDENE, em 27 de maio do ano corrente, entrou em entendimentos com a USAID no sentido de obter assistência técnica daquela organização, para os trabalhos de planejamento da Central de Abastecimento do Recife. Dêsses (sic) entendimentos resultarão a ida de 5 (cinco) técnicos brasileiros (dois da SUDENE e três da CANESA) à América do Norte e vinda de três peritos escolhidos pela USAID para êsses (sic) fins. (pp. 3-4)

A cooperação, no caso acima exposto, começou com *peritos* franceses, enviados por uma comissão especializada, que resultou em uma empresa mista, que passou a *modernizar e racionalizar* a atividade a qual se destina. Feito tudo isso, dois anos depois foi solicitada da USAID, agência estadunidense especializada em assistir o mundo subdesenvolvido, outros peritos a serem recebidos em solo nacional, além do treinamento dos técnicos nativos. Está desenhada uma rede de inserção e aprofundamento do desenvolvimento como rede de poder que emana de focos distintos, cria relações de produção, de poder e de significação.

Desta rede também fez parte o capital, o fator produtivo mais raro no lugar geopolítico chamado de mundo subdesenvolvido, segundo a leitura difundida pelos técnicos do desenvolvimento, não com a generosidade com que partiu dos EUA para a Europa décadas antes com o Plano Marshall, e com juros bem mais elevados. As E.M revelam a participação de empréstimos tomados pelo MINTER – mais precisamente da SUDENE (apenas uma E.M 119/67 se referia ao BNH) – com grande significado para o enraizamento do desenvolvimento como campo de poder. Os empréstimos mencionados na documentação estão concentrados nos anos de 1964 e 1965 (única exceção é a E.M anteriormente citada). Os valores no total somam aproximadamente US\$ 34 000 000 (trinta e quatro milhões de dólares) a serem empregados na construção de estradas e hidrelétricas. Mas não é a magnitude das inversões que interessam, e sim as práticas que elas ensejam.

A grande parceira da SUDENE em seus empréstimos é a USAID (mais uma vez a E.M de 1967 é exceção, pois menciona a negociação de empréstimo com o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento [BIRD]). O Tesouro Nacional é, em geral, o fiador das transações. Nos pedidos dos ministros (particularmente Cordeiro de Farias, em cuja gestão se concentram os empréstimos), a justificativa é sempre a sua relevância para o desenvolvimento:

Tendo em vista a alta significação do presente acordo (sic), que vai permitir a consolidação da rêde (sic) rodoviária nordestina, *fator indispensável para o desenvolvimento econômico e social da região*, tenho a honra de submeter o assunto a superior aprovação de Vossa Excelência, para o que junto a minuta de contrato negociado entre a SUDENE e a USAID. (E.M nº196/1964. p. 3)

O desenvolvimento, como se sabe, auto-justificável, exige operações específicas, como a excepcional prerrogativa de abdicar de procedimentos normais do serviço público. P.ex.:

Através das Exposições de Motivos nº0116, de 3 de dezembro de 1964, tive a honra de submeter à elevada consideração de Vossa Excelência pedido formulado pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, com fundamento no artigo 1º, inciso IV, alínea 'b' e parágrafo 1º, da Lei nº 4.401, de 10 de setembro de 1964, no sentido de lhe ser concedida *a necessária autorização para contratar, independentemente de concorrência pública ou administrativa, e coleta de preços, os serviços de consultoria imprescindíveis à perfeita execução dos projetos* financiados nos termos (sic) do Acôrdo (sic) de Empréstimo firmado em 6 de junho daquele ano, entre os Estados Unidos da América do Norte e os Estados Unidos do Brasil. (E.M 119/1965. p.1. grifo nosso)

Este regime especial mira precisamente a contratação dos serviços técnicos especializados, *i.e.*, uma modalidade de saber bem específica, detalhadamente adequada à profusão e enraizamento do desenvolvimentismo. Esta exigência é garantida em termos contratuais:

Serão reservados US\$ 7,850,000, 00 (sete milhões e oitocentos e cinquenta mil dólares) exclusivamente para compra nos Estados Unidos e US\$ 950,000,00 (novecentos e cinquenta mil dólares) para assistência técnica. (E.M nº196/1964. p. 3)

Em suma, o que se vê é uma sofisticada operação que fez prevalecer um campo de poder sustentado através da interrelação entre elementos simbólicos e práticos. O desenvolvimento se consolida como finalidade almejada, justifica um tipo de prática específica que, por sua vez, só pode ser atendida por agências específicas. Estas agências capazes de dar as soluções, técnicas e financeiras, atuam sobremaneira como difusoras do desenvolvimento, e assim ampliam as práticas de controle social e normatização política. Consolidam-se os lugares geopolíticos do *desenvolvimento* e do *subdesenvolvimento*; este, carente e deficitário, demanda auxílio daquele. Estrutura-se

um dispositivo de governamentalização e exercício de poder legitimado pela incapacidade do “outro”¹⁵.

O desenvolvimento se materializa em intervenção “de baixo para cima” e se torna prática de governamentalização, neste caso, do território. Este ponto merece ser investigado mais de perto: por que o recorte espacial? Como se justifica a primazia do recorte regional em um arranjo institucional como o MINTER?

A estruturação do desenvolvimento em bases regionais no Brasil

O MINTER foi, definitivamente, o órgão chave na execução do desenvolvimento regional no Brasil após 1964. Na seção anterior é possível entender como este ministério corporifica a lógica particular do desenvolvimento, não como um simples ideal, mas como um campo de poder. Esta corporificação entende-se pela lógica de penetração e aprofundamento deste campo no Mundo e no Brasil após a Segunda Guerra Mundial. É preciso sempre manter a atenção sobre estes aspectos, pois, do contrário, ignorar ou subestimar o desenvolvimento como um verdadeiro campo de práticas e discursos, implicaria fatalmente em perder o seu conteúdo mais substantivo e mais significativo na conformação social.

Dito isso, é preciso salientar que o MINTER não foi nem o primeiro nem o único, sequer o mais importante órgão de veiculação do desenvolvimentismo no Brasil. Este fenômeno tem suas origens em período mais remoto, difícil de precisar já que uma das razões do seu “sucesso” é o caráter difuso e bem articulado com que opera. Certamente há que se dar grande relevância para a sistemática adoção do planejamento estatal – um dos grandes corolários do desenvolvimento (ESCOBAR, op.cit.), eficiente instrumento de retórica e receituário de otimização de resultados – e as instituições feitas em seu nome: a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, O BNDE, o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, a criação do Banco Central e por aí segue.

O que chama a atenção no MINTER como órgão desenvolvimentista é o seu caráter eminentemente territorial, e é a isso que se busca uma resposta nesta seção. O entendimento do caráter geográfico e territorial do MINTER não pode ser buscado em aspectos estritamente teóricos, ao contrário, tudo leva a crer que fatores de ordem prática é que foram decisivos na definição do escopo do MINTER. Como já está

¹⁵ “governamentalização de tecnologias de poder destinadas a atuar sobre determinados segmentos sociais construídos na qualidade de carentes de uma intervenção qualificada como técnica, distinta de uma ação política.” (LIMA, 2002. p. 18)

mencionado na Introdução desta tese, a primeira definição do escopo deste ministério está na Lei nº 4344 de 21 de junho de 1964:

Art. 1º É criado um cargo de Ministro Extraordinário, ao qual caberá coordenar as atividades dos seguintes órgãos e serviços, que lhe ficam subordinados:

- a) Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia;
- b) Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Fronteira Sudoeste do País;
- c) Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste;
- d) Comissão do Vale do São Francisco;
- e) Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística;
- f) Fundação Brasil Central;
- g) Administração dos Territórios Federais;
- h) Serviço Nacional de Municípios;
- i) Comissão de Desenvolvimento do Centro Oeste;
- j) Comissão Especial de Faixa de Fronteiras;
- l) Parque Nacional do Xingu.

Conforme se vê, trata-se da junção de órgãos preexistentes, até então dispersos, mas que guardam entre si alguma semelhança: tratam da administração de recortes de área, e não de setores econômicos ou sociais¹⁶. Dentre estes órgãos, grande parte não gozava de grande prestígio e relevância na máquina administrativa (ou pelo menos passou a ser desprestigiada após o golpe de 1964), a não ser a SUDENE que, ao contrário, gozava de enorme credibilidade. Este parece ser a característica que define a parcela incumbida ao MINTER na administração pública. O processo de institucionalização deste ministério no período entre 1964 e 1969 foi fundamentalmente a extensão do modelo da SUDENE à governamentalização de quase todo o território nacional, ou melhor, à parcela *subdesenvolvida* deste. O órgão desenvolvimentista do Nordeste foi o carro-chefe deste ministério.

Não por coincidência, a *Operação Amazônia* (op.cit.), relatório ministerial do MECOR de 1966 que traz a público pela primeira vez através do MINTER o diagnóstico da impraticabilidade do modelo da SPVEA e reclama soluções semelhantes ao modelo da SUDENE – o que subsidiou a criação da SUDAM, no mesmo ano – alude diretamente à *Operação Nordeste* (1959), que deflagrou a congênere nordestina.

Por isso, o caráter regional de desenvolvimento do MINTER se deve à enorme relevância dada pela SUDENE¹⁷. E há aqui algo relevante para o entendimento do significado do desenvolvimento regional que foi tão marcante até pelo menos a década

¹⁶ Exceção feita ao IBGE, que não era exatamente um órgão de administração.

¹⁷ Esta relevância pode se observa também na tabela 1, neste capítulo.

de 1980. O MINTER é uma peça chave para este “sucesso”, já que foi através desta pasta que o modelo SUDENE foi estendido tanto do ponto de vista da abrangência territorial quanto da estrutura administrativa. O território, recortado em regiões, ficou submetido à gerência de órgãos desenvolvimentistas subordinados ao governo federal, pautados por um *modus operandi* particular. Por isso é tão importante se compreender a SUDENE como o protótipo disso tudo.

A história do planejamento regional sistemático no âmbito do Estado Moderno retroage até pelo menos o começo do século XX, quando se valeram deste expediente os governos da URSS, na tentativa de dinamização da parte asiática do território russo, atrás dos Montes Urais; e dos EUA, com a experiência pioneira do *Tennessee Valley Authority* (TVA), em 1933. No Brasil, na primeira metade do século XX já se observa certos esforços de planejamento regional através de órgãos como o de combate às secas (Departamento Nacional de Obras Contra as Secas [DNOCS]) de 1945 e de desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF) de 1948, a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) em 1953; etc.

A SUDENE, criada em 1959 sob a liderança política e intelectual de Celso Furtado, acaba por herdar esse acúmulo, mesmo que de forma não linear. O economista paraibano já tinha grande bagagem internacional na França, pelo doutoramento, na Inglaterra, como professor, e na Cepal, organismo da ONU sediado em Santiago do Chile. Esta experiência permitiu a ele um contato com as experiências de planejamento regional no mundo. Seu gabarito como economista também o permitiu estar atento ao desenvolvimento da *regional science* entre os economistas, como os polos de crescimento de Perroux e Boudeville, a causalidade circular de Myrdal, entre outros, ainda que não seja possível identificar a mesma atenção às contribuições teóricas que vinham sendo desenvolvidas pelos geógrafos, tanto franceses (Michel Rochefort, p.ex.) como estadunidenses (Brian Berry, p.ex.). É bastante presumível que a direção da SUDENE dominasse todo esse campo do desenvolvimento regional e que isso foi de fato transplantado para a formulação da “questão regional” (BACELAR, 2000) do Nordeste, institucionalizada pelo IBGE já na sua primeira regionalização oficial do Brasil em 1942 (CONTEL, 2014) e, ao que tudo indica, bem aceita no léxico corrente¹⁸.

¹⁸ Sabe-se que a Revista Brasileira de Geografia, através de sua série “Tipos e Aspectos”, tem participação na difusão dessas divisões regionais (DAOU, 2008). Certamente outros meios oficiais e não oficiais tiveram relevância.

A “Operação Nordeste”, que é o relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN)¹⁹ fez o diagnóstico de que a região nordestina sofria de um ritmo diferenciado de crescimento econômico em função da defasagem tecnológica, de relações produtivas inadequadas (o latifúndio, precisamente falando), e de uma relação de deterioração nos termos de trocas com o Centro-Sul que acirrava à desigualdade. É um diagnóstico de desigualdade na distribuição desigual *do desenvolvimento*²⁰ entre regiões; uma apreciação muito mais atenta à economia (distribuição da riqueza e produção do valor) do que à geografia.

Ao que tudo indica, o caráter regional deve-se fundamentalmente aos imperativos do desenvolvimento como campo de poder. Conforme Cláudio Egler (1993):

A SUDENE nasce do diagnóstico de Celso Furtado (GTDN, 1959) de que o mercado doméstico, que emerge da industrialização pesada, é dividido em dois segmentos territoriais básicos, marcados por ritmos distintos de acumulação que se refletem em desníveis flagrantes de produtividade e, portanto, velocidades distintas de introdução e incorporação do progresso técnico: o Centro-Sul e o Nordeste. (pp. 91-92)

Mais a frente o mesmo autor diz que “*o processo de criação e implantação da SUDENE foi um balão de ensaio para uma expressão tardia e periférica de ‘capitalismo organizado’*”. (p. 96). A SUDENE é, portanto, parte da profusão mundial que o desenvolvimento regional vinha ganhando naquele momento.

A substância teórica na análise e prática política regionais ganhou em sofisticação alguns anos mais tarde, principalmente nos I e II Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND) (1971-74 e 1975-1979, respectivamente), quando foram incorporados o método de análise regional francês da Geografia Ativa e as metodologias quantitativas da *New Geography*, de origem estadunidense com inspiração na economia espacial, de orientação ortodoxa/marginalista (GOMES, 2000). Este processo já está muito bem analisado por Paulo Bomfim (2007). A partir da aurora dos anos 70 o planejamento regional sofre outra reformulação que acompanha sua derrocada, tornando-se mais pontual e menos abrangente (VAINER, ARAÚJO, 1992; BACELAR, 1999).

Interessa que na institucionalização do MINTER prevalece a visão muito cara ao desenvolvimento como campo de poder para objetivar, nomear e delimitar a pobreza, primeiro passo para a intervenção e o controle social. A SUDENE é a concretização

¹⁹ Grupo executivo responsável pelo plano original da SUDENE.

²⁰ Não se pode perder de vista que também o pensamento de Celso Furtado era desenvolvimentista, apesar de uma abordagem mais nacionalista e distributiva.

disso, delimita o Nordeste como área de intervenção e fundamenta sua ação em uma causa social elevada. Não faltou respaldo em leituras históricas, como a obra clássica de Euclides da Cunha (2007), a memória dos grandes flagelos das secas e o esforço histórico em revertê-lo (RIBEIRO, 2003), que reforçaram o caráter necessário da intervenção. Em 1959 o Nordeste já estava ilustrado pelas secas e a insígnia geral de “região problema” (ANDRADE, 1983), não foi necessário esforço de convencimento público quanto à existência do problema.

Em suma, o regional adjetivando o desenvolvimento parece explicar-se por ser a maneira mais conveniente e adequada à administração e intervenção do desenvolvimento. Foi um recorte claro e impessoal, referendado pela imagem da pobreza já fortemente associada ao objeto. Quando se soma a isso o imaginário espacial que toma o espaço pelo tempo, que considera as diferenças espaciais como atraso ou avanço na escala linear da modernidade (MASSEY, 2008), se dramatiza o quadro e a profundidade das mudanças, de tal maneira que uma intervenção rápida é exigida²¹. Com isso se quer dizer que o formato regional operado na administração do território pelo MINTER, ao que tudo indica, foi apenas mais uma das formas convenientes de se operar o desenvolvimentismo (não que isso seja pouca coisa).

A modernização e suas contradições

Se o ideal de modernização e progresso esteve encarnado no campo de poder do desenvolvimento, do qual o MINTER é parte, este campo de poder não esteve imune às contradições próprias da modernização conservadora brasileira. Enquanto agente de transformação da sociedade brasileira pelo veio fundamental de sua estrutura territorial, o MINTER elegeu e nomeou o atrasado e o moderno. Mesmo que, como se viu no capítulo um, o regime militar tenha se colocado, em princípio, destinado a modernizar o Brasil (i.e, homogeneizá-lo em relações tipicamente capitalistas de produção), adotar valores culturais, formas de organização social etc; o projeto ocorreu apenas parcialmente. Se, por um lado, medidas como o Estatuto da Terra (Lei nº 4504/54) e criação do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA)²² – primórdio do INCRA, convertido enquanto tal em 1970 – incitaram, de alguma forma, desafios às elites

²¹ O Brasil é um “país que tem pressa”, diz-se na revista Interior (INTERIOR, n. 15, Janeiro/Fevereiro de 1977, p. 22.).

²² “O IBRA foi útil ao esvaziar o controle que a oligarquia e a burguesia cafeeira tinham sobre as políticas agrárias mudando o local de elaboração da política nesta área vital para outro órgão, composto de tecnopresários e empresários. Estes estimularam políticos que tentavam estimular o setor agrário dentro dos planos mais amplos de desenvolvimento da grande modernização industrial.” (DREIFUSS, op.cit. p.435)

agrárias tradicionais, no plano geral a alteração na estrutura de distribuição de terras no país foi praticamente nula²³, tampouco houve iniciativa de flanquear o poder oligárquico, ao contrário:

O modelo brasileiro inverteu o modelo clássico. Nesse sentido, reforçou politicamente a irracionalidade da propriedade fundiária no desenvolvimento capitalista, reforçando, conseqüentemente, o sistema oligárquico nela apoiado. Com a diferença, porém, de que a injeção de dinheiro no sistema de propriedade modernizou parcialmente o mundo do latifúndio, sem eliminá-lo, como se viu, finalmente, nos últimos e recentes anos, após o término do regime militar, em 1984, com o aparecimento de uma nova elite oligárquica, com traços exteriores muito modernos. (MARTINS, 1994, p. 80)

Um dos segmentos sociais mais tradicionais – os donos de terras, cuja existência enquanto classe social estava fadada ao desaparecimento segundo as previsões dos teóricos clássicos do capitalismo (RICARDO, op.cit.) – não se fez ausente nos planos de ação e governamentalização do território do MINTER dentro do intervalo analisado. Os senhores das oligarquias que Cordeiro de Farias e Albuquerque Lima tanto combateram desde o tenentismo; agora compartilhavam do mesmo projeto de modernização focado no território. O latifúndio canavieiro era a representação dessa oligarquia, personificada no Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA).

O IAA foi um órgão governamental criado em 1933 com o intuito de proteger a indústria de cana de açúcar no Brasil, principalmente a do Nordeste, em função de uma crise de exportações que assolava esta produção. O controle político do IAA sempre esteve nas mãos dos usineiros, figuras importantes da história social e econômica da região Nordeste do Brasil. Essa classe social emerge no fim do século XIX e tem seu ápice até as duas primeiras décadas do século XX. Trata-se das antigas famílias donas dos engenhos que partem da prévia concentração e centralização do capital, incitando a formação das usinas canavieiras²⁴. A decadência da demanda externa do açúcar nordestino foi particularmente desastroso para estes produtores pois estavam menos articulados a outros segmentos do capital internacional, o que os tornou mais vulneráveis. (OLIVEIRA, 1981)

²³ Segundo as Estatísticas do Meio Rural do Ministério do Desenvolvimento Agrário (NEAD; DIEESE, 2006), o Índice de Gini, (neste caso utilizado para auferir a concentração de terras) era 0,836 em 1967, subiu para 0,837 em 1972, 0854 em 1978, e caiu para 0,831 em 1992, sete anos após o fim do regime. Onde 1,000 significa absoluta concentração e 0,000 concentração nula.

²⁴ Progressivamente as usinas vão dominando a produção açucareira no Brasil, a partir de 1930 elas já representavam a maior parte da produção, em detrimento dos engenhos (GODOY, 2007)

Desta crise resultou que os usineiros assistiram a uma involução capitalista, ou seja, retroagiram em seu movimento de assimilação das relações produtivas típicas do capitalismo (o trabalho assalariado) para buscar sustentação nas formas tradicionais de exploração do trabalho, nos moldes do velho modelo latifúndio-minifúndio²⁵. Desta forma, o IAA é criado como a “salvação da lavoura” (permissão para o trocadilho) destes usineiros do Nordeste, reforçando as características arcaicas de sua base econômica e social.

O próprio financiamento que o IAA passou a dar ao parque açucareiro não representou, por fim, nenhuma mudança significativa para o ‘Nordeste’ açucareiro: servia apenas para financiar o mesmo mecanismo de reprodução do setor agrícola da atividade como um todo, nos mesmos termos. Em outras palavras, enquanto para a ‘região’ industrial de São Paulo, o financiamento do IAA poderia financiar tanto o capital variável quanto o constante, no ‘Nordeste’ açucareiro financiava êle (sic) a reposição arcaica das relações de produção e, portanto, dialeticamente tornava nula a possibilidade de financiar ou, em outras palavras, ‘modernizar’ o capital constante das usinas. (OLIVEIRA, op.cit. p. 61)

As diferentes Exposições de Motivos analisadas são reveladoras da convergência de interesses entre o MINTER e os usineiros nordestinos representados pelo IAA. Em documento de 1966 (EM nº 46) Cordeiro de Farias relata o decorrido de uma reunião interministerial ocorrida no Recife, donde estavam representados os ministério da Indústria e Comércio, do Trabalho, e a SUDENE, IBRA, Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA), IAA e Banco do Brasil. Este encontro teve como pauta a situação da indústria açucareira do Nordeste, encaminhada pelo sindicato dos usineiros de Pernambuco²⁶ através do IAA. Teria sido apresentado um pedido de concessão de créditos a estes usineiros, segundo eles – com o consentimento do ministro que assina a E.M – legitimamente requerido com base na Lei 4870/65 que transfere os débitos do IAA para a União. Os usineiros pedem ainda uma revisão na política de assentamento de preços, inserindo critérios que levem em conta os custos e a remuneração dos fatores de produção, adotando uma prática de taxaço mais elevada nos centros de maior produtividade, a ser distribuído onde é esta produtividade é menor.

²⁵ Francisco de Oliveira afirma que estas formas tradicionais que persistem no nordeste foram sempre estratégicas para a manutenção da base econômica das oligarquias porque, nos momentos de crise ou entressafra, ao invés desses trabalhadores tornarem-se desempregados, passavam a dedicar-se a sua própria subsistência.

²⁶ Vale ressaltar que Pernambuco era o “centro de gravidade” do Nordeste açucareiro, segundo Oliveira (op.cit.),

Cordeiro de Farias²⁷ se coloca como mediador por excelência no sentido de concatenar a demanda dos usineiros com os propósitos do projeto de desenvolvimento:

As reações desencadeadas pelas providências enumeradas nos parágrafos anteriores, é fácil prever, alçariam diversos aspectos sociais e econômicos, representados pelas oportunidades novas oferecidas ao trabalho, ao crescimento econômico setorial e, mesmo, ao desenvolvimento econômico regional. (p.7)

Poucas vezes a força do desenvolvimento como campo de poder se expressou de maneira tão clara no MECOR. A conversão de dívida pública em privada parece desejável na medida em que significa desenvolvimento. O desenvolvimento, se acredita, é por si só benéfico e gera oportunidades, pouco importa que efetivamente o investimento recaia sobre uma forma produtiva assentada em relações tradicionais de aproveitamento da mão de obra. Isto, por motivar crescimento econômico, é desenvolvimento – moderno, portanto.

Aliás, é o próprio ministro quem discorre sobre o problema do desemprego (E.M nº 60, no mesmo mês de março de 1966 da E.M anteriormente citada) que ocorre sistematicamente no período de entressafra. Este inconveniente não parece estar associado à estrutura produtiva local, ao contrário, a solução estaria em reforça-la, antecipando os créditos anteriormente acordados, para que eles sejam revertidos no pagamento dos salários. Esta seria a solução planejada, a substituir as soluções espontâneas:

O problema, que ainda permanece, está sendo equacionado, visando-se a corrigir essa distorção do desenvolvimento, através de soluções planejadas substituindo as frentes de trabalho de emergência para a realização de obras ocasionais, quase sempre inconsistentes e sem o caráter de investimento. (p. 3)

Estar-se-ia diante de uma “distorção do desenvolvimento”, corrigível pelo próprio desenvolvimento, através do planejamento. O planejamento figura como a solução técnica para os conflitos e os “problemas do desenvolvimento”. Esta constatação é identificável quando, já sob a égide de João Gonçalves de Souza, aparece pela primeira vez nas E.M a menção à criação do Grupo Especial para *Racionalização*

²⁷ As relações de Cordeiro de Farias com os usineiros de Pernambuco remontam ao período em que governou o estado, quando, segundo ele próprio “Eu, pessoalmente, fiz o que pude – em um sentido muito nobre – para apoiar os usineiros, pois afinal eles representam a única fonte de riqueza do estado.” (FARIAS, 2001. p. 417)

da Agro-Indústria Canavieira do Nordeste (GERAN)²⁸. Na E.M nº 145/1966 apresenta-se um Anexo em que se apresenta o diagnóstico feito por esse grupo sobre a situação da indústria açucareira e suas funções na economia regional. Este anexo é uma peça interessante de ser observada, pois lança as diretrizes propostas para a *racionalização* do setor naquela região. O documento sugere basicamente três coisas: *i*) articular os financiamentos e incentivos pro setor com a modernização de seus equipamentos para aumentar a produtividade; *ii*) diversificar a economia da área de influência, criando complementaridades e mercado consumidor; *iii*) promover a *distribuição de terras ociosas* para assentar a mão-de-obra liberada pelas usinas modernizadas, criando ainda uma classe média rural, consumidora.

Eia aí a ambiguidade da modernização conservadora expressa de maneira sumária e sucinta. Em um mesmo plano se prevê alterar o sistema de posse e uso das terras e, ao mesmo tempo, fortalecer a estrutura produtiva tradicional, do latifúndio-minifúndio. O primeiro parágrafo deste anexo diz:

A partir da compreensão (sic) de que a única forma de conseguir, realmente, solucionar os complexos problemas da agroindústria açucareira, reside em se dar a êsses (sic) problemas o tratamento estrutural que os mesmos reclamam, as diretrizes aqui fixadas extravasam a simples órbita da reorganização das unidades produtoras, objetivando adequá-las à realidade, para atingir aspectos, talvez, mais significativos, como aquêles (sic) resultantes de um *sistema inadequado de posse e uso da terra*, da diversificação da atividade econômica da área de influência da economia açucareira, com vistas a reduzir a grande vulnerabilidade dessas áreas e a capacitar o homem para o desempenho correto das grandes responsabilidades que lhe serão atribuídas dentro e fora do sistema açucareiro do Nordeste. (sem página. grifo nosso)

As sugestões apresentadas gravitam em torno de um plano de gerência de créditos e incentivos, acessíveis somente aos grandes produtores devido à complexidade de suas operações, que exigem planos e projetos viáveis somente em unidades empresariais. Quanto ao “sistema inadequado de posse e uso da terra”, teoricamente parte da modernização, não se diz exatamente de onde (e de quem) se tirará essa terra.

²⁸ O GERAN foi criado pelo Decreto nº 59.033-A, de 8 de Agosto de 1966. A sua composição é definida pelo: “Art. 4º O Conselho Deliberativo será integrado pelo Presidente do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) que presidirá, pelo Superintendente da SUDENE e pelo Presidente do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), do Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA) e do Banco do Brasil S.A. e de um representante, respectivamente, da Fundação Açucareira do Nordeste (sic), dos Fornecedores de Cana e dos trabalhadores rurais.” Na E.M nº 214 do mesmo ano o ministro João Souza pede alteração da redação desse decreto, quando menciona direito de voto ao representante da Fundação Açucareira do Nordeste. Ele sugere que se exclua esse direito, segundo ele ocasionado por erro de redação, pois o voto se restringiria às representações governamentais.

Ou seja, nada de concreto aparece efetivamente no horizonte apresentado pelo GERAN. Mas a frente, no mesmo documento, os sujeitos sociais locais são identificados como objeto de intervenção:

Tratando-se de uma população constituída, em sua grande maioria, de analfabetos, doentes, de homens sem capacitação profissional, com pouca prática de associativismo, etc., torna-se necessário que os programas contemplem, com grande ênfase, as atividades destinadas a *integrar os recursos humanos aos objetivos dos programas, planos ou projetos*. (sem página. grifo nosso)

O projeto de modernização apresentado pelo desenvolvimentismo do MINTER assim identifica o atraso. Ao mirar uma região *subdesenvolvida* ele sugere uma intervenção planejada, racionalizada, que tem como princípio incrementar as relações produtivas mais afinadas com a reprodução do capital, mesmo que através de relações não capitalistas (como a grande produção extensiva). A população local é objeto e não parte desse projeto, que prevê a ela instrução e adequação para integrar-se aos objetivos dos programas, planos ou projetos. As pessoas que servem ao planejamento para o desenvolvimento da região, e não o contrário, já que, aproveitando a crítica de Stacy Leigh Pigg, “*villagers dont understand things*”²⁹ (apud ESCOBAR, *op.cit.* p.49).

Este é, inclusive, o entendimento pessoal de Cordeiro de Farias:

Entretanto, quero dar minha opinião sobre a reforma agrária e sobre a atuação do INCRA, mais recente. Estou me referindo, é claro, a Pernambuco e ao Nordeste. Se quiserem fazer aqueles camponeses mais infelizes, é só dar a eles um pedaço de terra, porque eles não tem capacidade de se orientar. A não ser que lhes seja dada também, junto com a terra, uma organização técnica, com toda a assistência de agrônomos e professores. Assim é possível. Fora disso, a reforma agrária só fabricará mais miseráveis.

[...]

Portanto, antes de dar a terra, é preciso educar o homem do campo e dar a ele a proteção de um organismo de assistência técnica.

[...]

Quero deixar bem claro que não sou contra a reforma agrária. Acho apenas que a massa humana, nas regiões mais atrasadas, infelizmente ainda não tem capacidade para receber a terra. (FARIAS, *op.cit.* p. 414)

A delimitação do objeto a ser interposto, aquele que se opõe ao moderno, o tradicional, exclui relações sociais como as que caracterizam a produção açucareira do Nordeste. O atrasado é associado aos tipos de trabalho e modos de vida não afeitos à reprodução do capital. É por essa lógica que estes sujeitos sociais serão caracterizados

²⁹ “os locais não entendem as coisas” (Tradução Livre)

como pobres e atrasadas, merecedoras de uma intervenção sistemática. É assim com o sem-terra nordestino, com o extrativista amazônido, e com todos os grupos locais objetos privilegiados da atuação do MINTER e suas agências.

O extrativismo na Amazônia ganha a conotação de maior sintoma do atraso, o objeto a ser superado mais urgentemente. Através da E.M 187 de 1966, quando João Souza explana sobre a *Operação Amazônia*, esse conteúdo é apresentado:

O extrativismo vem dando, ao longo do tempo, a conotação primordial da economia regional; sobretudo o extrativismo vegetal, e neste, a borracha. Sua característica fundamental tem sido a falta de fixação do homem ao solo da Região, o que torna naturalmente antado em prol do desenvolvimento/modernização a sua ocupação; e mais, o extrativista operando a custos de fatores (sic) elevadíssimos sucumbe ao pauperismo. É imprescindível, portanto, um estudo aprofundado do problema que possibilite o aumento da produtividade do sistema e ao mesmo tempo ofereça alternativas de atividades compensadoras pela sua diversificação. É uma tarefa primordial da ‘Operação Amazônia’ (pp. 3-4)

O extrativista amazônido – inclui-se aí os seringueiros, os ribeirinhos e os índios – é caracterizado como um sujeito condenado pela irracionalidade de seus métodos de trabalho que, ainda por cima, não propicia o adensamento populacional no “vazio demográfico” da Amazônia. Este discurso não é antigo e duradouro, conforme Alfredo Wagner de Almeida (2008):

As reformas pombalinas combinavam a noção de ‘progresso’ com o que denominavam de ‘racionalidade econômica’. Este esquema interpretativo é reproduzido no tempo, tornando-se uma sociologia espontânea da explicação Amazônica [...] Pelo menos até o final do século XX, elementos básicos de tal esquema interpretativo podem ser identificados sob uma forma de vulgarização científica, quando todos discutem ou preconizam formas de exploração ‘racional’, ocupação ‘racional’ e ação ‘racional’ como ‘moderna’, suportando planos, projetos e programas oficiais de desenvolvimento da região amazônica. (p. 25)

É sobre essas populações e a sua necessária modernização que incide mais diretamente a intervenção desenvolvimentista:

In a similar vein, patriarchy and ethnocentrism influenced the form development took. Indigenous populations had to be ‘modernized’, where modernization meant the adoption of the ‘right’ values, namely, those held by the White minority or a mestizo majority and, in general, those embodied in the ideal of the cultivated European; programs for industrialization and agricultura development, however, not only have made women invisible in their roles as producers but

also have tended to perpetuate their subordination. (ESCOBAR, op.cit. p.43)³⁰

As formas “não cultivadas” de vida justificam, inclusive necessitam, de alguma intervenção superior e racional sobre elas. Esse é o conteúdo que vigorou no documento final da *Operação Amazônia* (1966):

As perspectivas do desenvolvimento da região pressupõem, contudo, a interferência exógena do poder público central, que serve de meio para alterar gradativamente hábitos e métodos de trabalho prevalentes. No entanto, é exigido aparato institucional a um planejamento coerente com a realidade regional presente. (sem página)

A pobreza, pedra angular e estrutura fundacional do desenvolvimento como campo de poder, estampa como um rótulo essas populações tradicionais, resilientes, incompatíveis ao progresso e ao capitalismo:

As lideranças da comunidade, no entanto, não vêm acompanhado as exigências do progresso, o que se explica pelo baixo índice de capitalismo existente, geralmente associado a relações sociais insustentáveis fora do regime de trabalho previsto nos seringais e áreas extrativistas. (Idem, sem página)

* * *

A modernização conservadora brasileira foi capturada pelo enraizamento do desenvolvimento como campo de poder no país. Os aspectos significantes do desenvolvimento deram sentido a um conjunto de práticas e articulações políticas que causaram profundas transformações sociais, inclusive no conteúdo do território. Estas mudanças foram tocadas por uma série de novos arranjos – institucionais, políticos, econômicos e simbólicos – ou a expressiva mudança no teor dos que já estavam. Como ressalta Berta Becker, não se trata da simples integração física do território, mas sim da mudança radical de seu conteúdo, agora impregnado de técnica e racionalidade modernizante:

A integração do Território Nacional, a partir da fronteira tecnológica, corresponde a uma ação rápida e combinada para, simultaneamente, completara apropriação física do território – incorporando o centro-

³⁰ “Na mesma linha, o patriarcalismo e o etnocentrismo influenciaram a forma tomada pelo desenvolvimento. As populações tradicionais tiveram que ser ‘modernizadas’, onde a modernização significou a adoção dos valores ‘certos’, ou seja, aqueles tidos pela minoria branca ou uma maioria mestiça e, em geral, aqueles encarnados no ideal da Europa cultivada; programas de industrialização e desenvolvimento da agricultura, no entanto, não só fizeram as mulheres invisíveis em seus papéis como produtoras, mas também tendem a perpetuar a sua subordinação.” (Tradução Livre)

oeste e a ilha amazônica –, unificar, modernizar e expandir a o controle do Estado por todas as atividades e todos os lugares, ainda que sob um processo de transnacionalização crescente. (BECKER, 1988. p. 117)

O desenvolvimentismo foi o substrato deste projeto modernizante. A ele estava associado o discurso da superação da pobreza e do atraso, assim como a racionalidade técnica do planejamento como elemento normatizador do território e das relações econômicas. O MINTER começa a ganhar forma enquanto ministério extraordinário incumbido de coordenar algumas políticas dispersas, anteriormente criadas com objetivos e sentidos nem sempre coerentes umas com as outras. A tarefa Inicial desta pasta foi justamente correlacionar estes órgãos em torno de um significado unificado, eu foi o desenvolvimento como campo de poder, que emergia do pós-Segunda Guerra Mundial desenhando um quadro geopolítico desenhado na divisão entre países capitalistas avançados, comunistas e subdesenvolvidos. Entidades internacionais formaram uma rede de colaboração técnica e financeira, paralela e em colaboração à própria mundialização da acumulação do capital que ocorria a passos largos. Neste mesmo processo se difundiram os ideais desenvolvimentistas manifestados nos países situados geopoliticamente no mundo subdesenvolvido enquanto políticas intervencionistas, que tinham as populações locais como objetos e não sujeitos das intervenções planejadas. O resultado disso foi a instalação de um poderoso sistema de controle social, ao modelo da biopolítica de Foucault, conforme Arturo Escobar (op.cit.).

Desde o começo de sua formação institucional, o MINTER assentou-se em um modelo de planificação desenvolvimentista que adotou a região como enquadramento de suas ações; isto devido a uma inspiração muito mais empirista do que de ordem teórica ou programática³¹. Este modelo foi herdado da SUDENE, criada em um período imediatamente anterior, com objetivos igualmente desenvolvimentistas, mas com conteúdo social de distribuição da riqueza, entre classes e entre regiões. A SUDENE, que também sofreu alteração do seu formato original, serviu como base para a política de governamentalização pensada pelo MINTER.

O recorte regional foi bastante adequado aos ímpetus desenvolvimentistas, pois favoreceu a definição de um objeto concreto de intervenção, bem aceito e associado à pobreza e ao atraso, necessário para o reconhecimento da incapacidade das populações

³¹ Neste momento, haja vista que em momentos posteriores o MINTER operou um planejamento muito mais sofisticado teoricamente. Sobre este outro momento ver Bomfim (2007).

locais em lidar com os problemas do desenvolvimento. Além disso, e ainda de maior relevância, foi o fato de que este objeto não fazia referência direta a um conjunto de relações sociais específicas. Por esta razão, o MINTER pôde definir ele mesmo o moderno e o atrasado, o compatível e o incompatível ao desenvolvimento.

A objetivação do atraso em quadros espaciais, sobretudo em regiões, foi particularmente eficiente na condução da conciliação de interesses, acomodando ao invés de atacar um setor da sociedade que era, a rigor (pelo menos no nível teórico), contraditório ao objetivo de aprofundar as relações capitalistas de produção. Em outras palavras, dizer que o Nordeste estava atrasado era aceitável diante da opinião pública, sem dizer exatamente qual a relação social que caracteriza esse atraso, o que não implicou o reconhecimento do latifúndio como parte do atraso.

4. DESENVOLVIMENTO, SEGURANÇA NACIONAL E GEOPOLÍTICA NO MINISTÉRIO DO INTERIOR

Para se compreender os planos de ação e governamentalização do MINTER, fundamental se faz compreender a disseminação em escala mundial da doutrina de Segurança Nacional. Este processo é marcante e está na gênese da institucionalização do MINTER. Para compreendê-lo é preciso se reportar ao imediato momento subsequente à Segunda Guerra Mundial. Quando a guerra se definiu em 1945 o mundo estava profundamente transformado; EUA elevado à condição de potência mundial, formação do sistema ONU; o acordo de Bretton Woods com o padrão dólar, elevação do papel e da importância das empresas transnacionais, e, finalmente, o próprio significado da guerra e da paz no âmbito inter e intra estados nacionais.

A guerra demandou um elevadíssimo suprimento de recursos de toda a sorte. As imensas tropas de combate que se formavam por terra, céu e mar exigiam dos países beligerantes cada vez mais investimento em pessoal, produtos industriais, tecnologia, energia e informação. Formaram-se complexos sistemas de informação, as indústrias nacionais voltaram-se para a economia da guerra, pesquisas em tecnologia avançavam a passos largos. Os investimentos invertidos neste processo todo tomaram proporções inéditas. Esta demanda elevada de capital a ser convertido em máquinas de guerra exigia também a profusão propagandística para disseminar a necessidade da guerra e do comprometimento dos cidadãos¹. Os generais e chefes do Estado Maior das Forças Armadas e vários países (entre eles o Brasil), davam-se conta de que, diante da monstruosidade da guerra, a finalidade militar deveria, a partir dali, envolver todos os esforços nacionais, seja no âmbito político, social, econômico ou “psicológico”, como costumavam se referir ao objeto da propaganda.

Os EUA lançaram-se como potência mundial primeiramente porque os países beligerantes² viram-se sem recursos para continuar as batalhas. Diante das circunstâncias, aumentaram vertiginosamente as importações dos EUA e, para financiá-las, recorriam a crédito oriundo do mesmo país. Já em 1941 a Inglaterra, acuada com o perigo da iminente invasão alemã, para persuadir os EUA a se juntarem às fileiras de combate ao lado dos Aliados, abriu mão de uma série de condições privilegiadas das

¹ Ficou consagrada a famosa peça publicitária, amplamente divulgada, com a imagem do “Tio Sam” com o dedo apontado acima de uma legenda escrita: “I want you for de U.S. Army” (“Eu quero você para as Forças Armadas dos EUA”. Tradução Livre.).

² Até 1941 os EUA mantiveram-se na condição de neutros.

quais gozava antes da guerra, como tarifas especiais de comércio, postos comerciais, etc. Some-se aí a força militar consolidada nos EUA, dada a economia de guerra que se formou e a sofisticação das forças armadas com muita tecnologia, informações e experiência de combate que se canalizava para esse fim. O resultado disso foi a centralização das finanças, do poder político e militar no país da América do Norte, condição que caracteriza uma hegemonia mundial consolidada (ARRIGHI; HUI; RAY; REIFER, 2001).

Terminada a Segunda Guerra Mundial os EUA assumem imediatamente a hegemonia mundial. Para isso foi necessário a superação de uma ambiguidade que caracterizou sua política externa, sempre entre o isolacionismo e o expansionismo; a primeira em relação aos países europeus e a segunda a postura típica de sua relação com os demais países americanos, cujo formato mais bem acabado foi a Doutrina Monroe, inaugurada na segunda década do século XVIII (ARON, 1975). Definitivamente os EUA assumem o expansionismo como política externa, contribuindo com a articulação do complexo sistema mundializado de finanças, comércio e política. É aqui que todo esse processo ganha significado na formação de uma Doutrina de Segurança Nacional no Brasil e, por conseguinte, em sua ressonância no MINTER.

O objetivo deste capítulo é compreender a genealogia da internalização no Brasil da Segurança Nacional como campo de poder, mais precisamente, entender os planos de ação e governamentalização do MINTER como a consagração dessa prática. Para isso, necessário se faz não somente entender a formação e circulação da doutrina a partir do seu centro difusor nos EUA, mas também as condições para a sua realização no Brasil. O capítulo começa por analisar a edificação do “império da segurança nacional”. Em seguida, discute-se a montagem e aprofundamento da segurança nacional no Brasil para então, na seção seguinte, discutir as relações entre segurança nacional, desenvolvimento e geopolítica. Na penúltima seção discute-se o MINTER no quadro de interpelações especificado e, por fim, analisa-se o fenômeno do centralismo político associado à geopolítica na conformação da estrutura ministerial do MINTER.

A mundialização da Segurança Nacional

A Segurança Nacional como dispositivo político, tal qual se concebe nesta pesquisa, tem suas origens nos EUA do pós-guerra. Dada a magnitude de tudo o que foi despendido e organizado em torno do conflito mundial, o conceito de guerra foi alterado. Além dos gigantescos arsenais, da sofisticação tecnológica e das sofisticadas

instituições de inteligência e informação formadas para o combate, difundiu-se uma ideia de que a guerra, a partir daquele momento, envolveria necessariamente todos os esforços nacionais.

Segundo os estrategistas militares estadunidenses, o nazi-fascismo ganhou grande magnitude devido à negligência do “mundo ocidental”, que menosprezando sua periculosidade, não o combateu a contento antes que tomasse a proporção alcançada. Para eles, o caráter totalitário e expansionista do fenômeno político-social que alimentou o Eixo Alemanha, Itália e Japão foi ignorado e por isso tolerado. Ainda segundo eles, o comunismo, por doutrina, seria igualmente totalitário e expansionista. Para evitar outro colapso mundial seria necessário eliminar completamente a ameaça de outra doutrina totalitária, a reencarnação do nazi-fascismo, desta vez representada por outra superpotência, a URSS. Esta é a concepção que nutriu a ideologia da *guerra generalizada*, um conflito absoluto, cujo resultado só poderia ser a completa eliminação do perigo: “*a guerra generalizada é o conflito armado entre grandes potências, na qual os recursos totais dos beligerantes são postos em ação, e na qual a sobrevivência de um deles representa um perigo*” (COLLINS, J.M. Manual do National War College, apud COMBLIN, 1978. p. 33).

A guerra generalizada foi encarnada por outro princípio, a *guerra total*, conceito introduzido pelo geopolítico estadunidense Nicholas Spykman (COSTA, op.cit.). Dada a intensidade e magnitude do conflito, somado à prerrogativa do “matar ou morrer”, era preciso converter todos os recursos possíveis no combate ao inimigo. Infelizmente, decretavam os estrategistas, o povo não estava suficientemente consciente da ameaça, por isso era necessário um esforço de propaganda contra-ideológica, além das ações militares convencionais. O princípio da guerra total subordina a si todas as dimensões do social; a política, a economia, e a cultura (que aparece nos manuais de segurança nacional como “dimensão psicológica”). A guerra total põe a “nação em armas”, o patriotismo é evocado como elemento fundamental. Combater o inimigo não é lutar por uma ou outra virtude material, mas sim lutar pela sobrevivência da nação. Se não combatido a tempo, o comunismo pode arruinar o “mundo cristão-ocidental”, profetizam os estrategistas. Esta leitura da guerra não é novidade, foi formulada no seio da própria doutrina nazista e um de seus esteios (COMBLIN, op.cit.).

A materialização da guerra total é a *guerra fria*, outro conceito chave no nascedouro e sustentação da Doutrina de Segurança Nacional estadunidense. Guerra fria é o estágio concreto do conflito:

Para a Doutrina da Segurança Nacional, o grande desafio atual é a grande novidade da guerra contemporânea: apresenta-se sob a forma de guerra fria. Suas formas são novas, mas é preciso aplicar-lhes todas as características de uma guerra, e responder a esta nova situação por uma estratégia apropriada. A guerra fria é uma guerra permanente: trava-se em todos os planos – militar, político, econômico, psicológico -, porém evita o confronto armado. A segurança nacional é exatamente uma resposta a esse tipo de guerra. (COMBLIN, op.cit. p.39)

A evidência da guerra fria como uma guerra total coloca os EUA na posição de salvaguarda da democracia mundial, em contraposição e combate ao que eles consideravam como o novo totalitarismo. A expressão mais clara disso talvez seja a declaração do então presidente dos EUA Harry S. Truman ao Congresso em 12 de Março de 1947, no discurso que ficou conhecido como a inauguração da Doutrina Truman, preconizando a contenção ao comunismo. Das palavras de seu discurso:

The gravity of the situation which confronts the world today necessitates my appearance before a joint of the Congress. The foreign and the national security of this country are involved. (p. 1)

[...]

At the present moment in world history nearly every nation must choose between alternative ways of life. The choice is too often not a free one.

One way of life is based upon of the will of the majority, and is distinguished by free institutions, representative government, free elections, guaranties of individual liberty, freedom of speech and religion, and freedom from political oppression.

The second way of life is based upon the will of a minority forcibly imposed upon the majority. Its relies upon terror and oppression, a controlled press and radio, fixed elections, and the suppression of personal freedoms.

I believe that it must be the policy of the United States to support free peoples who are resisting attempted subjugation by armed minorities or by outside pressures³. (TRUMAN, 1947. p. 4)

O pequeno excerto, extraído do discurso original, revela os aspectos fundamentais da política exterior estadunidense desde então e a relevância do tema da

³ “A gravidade da situação em que se confronta o mundo de hoje exige minha aparição antes de uma sessão conjunta do Congresso. A segurança estrangeira e nacional deste país estão envolvidas.

[...]

No presente momento da história do mundo quase todas as nações devem escolher entre modos de vida alternativos. A escolha muito frequentemente não é livre.

Um modo de vida baseia-se na vontade da maioria, e distingue-se por instituições livres, governo representativo, eleições livres, garantias de liberdade individual, liberdade de expressão e de religião, e livre de opressões políticas.

O segundo modo de vida baseia-se na vontade de uma minoria imposta à força sobre a maioria. Ela depende do terror e opressão, imprensa e rádio controlados, eleições fixadas, e a supressão das liberdades pessoais.

Eu acredito que deve ser a política dos Estados Unidos apoiar os povos livres que estão resistindo às tentativas de subjugação por minorias armadas ou por pressões externas.” (Tradução Livre).

segurança nacional para tal política. De princípio o ex-presidente já adverte à tribuna que ele abordará questões referentes a outros países – Grécia e Turquia – mas como assunto de segurança interna. Segundo a interpretação de Truman, as revoltas de cunho socialista em curso nos supracitados países mediterrâneos eram evidência do expansionismo soviético, conseqüentemente, tratava-se da arrancada de outro regime totalitário. Este era o mal a ser combatido nos termos da guerra generalizada, com a prerrogativa de dar cabo ao inimigo. Por esta razão o assunto tornava-se de interesse da segurança interna dos EUA.

O trecho também revela a cisão do mundo em dois blocos de países, os livres e os não-livres, segundo a interpretação do presidente. Obviamente que ele se refere aos capitalistas e comunistas. Diante da cisão, caberia aos EUA assegurar a perpetuação dos países livres (capitalistas) protegendo-os das ofensivas opressoras oriundas da parte não-livre do mundo.

Esta foi a maior evidência de que definitivamente os EUA abandonariam a política de isolacionismo em relação à Europa e ao mundo, assumindo a posição de vanguarda da democracia ocidental, identificando e combatendo um inimigo: o comunismo. Em outro trecho do mesmo discurso ele inclusive se refere à incapacidade do Reino Unido e perda do protagonismo que a terra da Rainha gozava até então, cabendo aos EUA assumir a incumbência e, por extensão, a hegemonia mundial:

The United States must supply that assistance. We have already extended to Greece certain types of relief and economic aid, but these are inadequate.

There is no other country to which democratic Greece can turn.

No other nation is willing and able to provide the necessary support for a democratic Greek government.

The British Government, which has been helping Greece, can give no further financial or economic aid since after March 31. Great Britain finds itself under the necessity of reducing or liquidating its commitments in several parts of the World, including Greece⁴. (Idem)

Estavam aí estabelecidas as diretrizes da ordem mundial do pós-guerra, quando a contenção ao comunismo fez com que tudo e qualquer coisa pudesse ser tratada como

⁴ “Os Estados Unidos devem fornecer essa assistência. Nós já aumentamos à Grécia certos tipos de socorro e ajuda econômica, mas estes são insuficientes.

Não há nenhum outro país para o qual a Grécia democrática pode se voltar.

Nenhuma outra nação é solícita e capaz de fornecer o apoio necessário para um governo grego democrático.

O governo britânico, que tem ajudado a Grécia, não pode dar mais nenhuma ajuda financeira ou econômica desde depois de 31 de março. A Grã-Bretanha encontra-se sob a necessidade de reduzir ou liquidar seus compromissos em diversas partes do mundo, incluindo a Grécia.” (Tradução Livre)

potencial assunto de segurança dos EUA. Este é o marco fundacional da segurança nacional como política externa, e um grande marco na implantação do intervencionismo estadunidense no mundo, já que a amplitude e vaguidade do conceito possibilitavam uma extensa gama de ações:

Ora, a guerra fria da Doutrina Truman forneceu uma chave para interpretar, daí por diante, tudo o que poderia acontecer no mundo. Cada vez que o status quo fosse questionado, em qualquer parte do mundo, cada vez que surgisse um governo desfavorável aos Estados Unidos, ou suscetível de tornar-se desfavorável, seria necessário ver nisso o espectro da guerra fria: a presença do dedo de Moscou. (COMBLIN, op.cit. p.40)

A Segurança Nacional tornou-se o mote político de maior expressão, segundo Joseph Comblin (op.cit.); em seu nome tudo era válido, tanto interna quanto externamente, em um contexto de guerra fria. No aparato estatal estadunidense criou-se uma burocracia de especialistas do mais alto nível para operar independentemente das pressões e disputas políticas imanentes à sociedade, tinham liberdade e anuência do presidente para tomar as medidas que julgassem necessárias à segurança nacional. Os cargos mais relevantes dessa burocracia criada pela Lei de Segurança Nacional (*National Security Act*) de 1947 era ocupado por civis, em agências como a *Central Intelligence Agency*⁵ (CIA) e o Pentágono (sede do Departamento de Defesa dos EUA). Ainda segundo Comblin, esta burocracia atingiu tamanha relevância que chegou a ser a principal responsável pela política externa:

os partidos fizeram um acordo para deixar os problemas de segurança nacional fora do alcance de suas lutas políticas. O assunto segurança nacional recebia assim uma espécie de aura sagrada. Todas as condições estavam prontas para que uma nova burocracia tomasse a si os assuntos de segurança nacional, à sombra da Presidência, fora do alcance do Congresso, numa espécie de recinte privilegiado onde os assuntos do Império estariam cuidadosamente protegidos contra todas as tentativas de vigilância por parte do Congresso, da imprensa ou da opinião pública. (COMBLIN, p. 120)

Importante notar que a concepção de guerra total aplicada à guerra fria gerava certos inconvenientes, dada a radicalidade exigida. Tomada em sentido literal, isso implicaria que toda e qualquer ação supostamente oriunda dos soviéticos deveria ser combatida com força máxima, ou seja, bomba atômica. Difícil imaginar que os EUA estariam dispostos a usar a bomba atômica nas diversas situações conflituosas que

⁵ Agência Central de Inteligência.

apareciam. Exemplo dessa inviabilidade foram as Guerras da Coreia (1950-53) e do Vietnã (1955-1975). Diante dessa ambivalência, o secretário de defesa dos EUA Robert Macnamara formulou uma distinção de níveis da guerra: a guerra atômica, a guerra convencional e a guerra revolucionária; esta distinção propiciou estratégias diferentes para cada nível. No âmbito atômico, apesar do “clima” de guerra fria, avançou-se significativamente em acordos com a URSS para o não uso e a não proliferação da arma em outros países; na guerra convencional a estratégia de contenção ao comunismo se manteve inalterada, a exemplo das guerras da Coreia e Vietnã; por fim, a guerra revolucionária identificava o inimigo comunista em ações e intervenções internas aos países através de guerrilheiros fomentados pelos soviéticos. Este foi o mote mais eficiente para expandir a doutrina de segurança nacional para os países subdesenvolvidos, e de fato foi o que se deu.

A guerra fria por si só foi motivo suficiente para edificar uma política de segurança nacional como elemento estruturante da ordem mundial. O argumento foi reforçado pela propagação direta da doutrina, que, a exemplo do desenvolvimento, formou-se como um verdadeiro campo de poder, com as mesmas prerrogativas de controle social através de um poder normativo majorado. Aliás, desenvolvimento e segurança fizeram um casamento quase que inseparável na versão latino-americana da doutrina. Basicamente, a mesma institucionalidade que fez difundir o desenvolvimento como campo de poder, difundiu também o seu par complementar (Plano Marshall para a Europa, Aliança para o Progresso na América Latina, p.ex.), com um particular, a cooperação militar.

Um dos alicerces mais dinâmicos na propagação da doutrina de segurança nacional e seu corolário para a América Latina deu-se na dimensão militar. Os EUA, ainda escorados no ideário da doutrina Monroe, agiram fortemente para consolidar um aparato militar interamericano, sob o comando e liderança dos EUA. Esse projeto nunca chegou a consolidar-se nos moldes previstos originalmente, mas logrou grandes êxitos no âmbito da consolidação do alinhamento militar dos países das Américas Central, Caribe e do Sul. Militares de alta patente foram treinados em escolas especializadas dos EUA (como Cordeiro de Farias e Albuquerque Lima, que passaram pelo *Fort Leavenworth* antes de partirem para os combates da FEB) e, inclusive, foi criada a *United States Army School of the Americas*⁶ (USARSA) em 1946, especificamente

⁶ Escola do Exército Americano para as Américas.

voltada para o treinamento de oficiais latino-americanos. Com a detecção da guerra revolucionária, o sistema de segurança nacional estadunidense trabalhou para edificar uma estrutura política de segurança nacional na América Latina voltada para esse tipo de combate. Além do treinamento de oficiais armamentos foram oferecidos e vendidos para equipar e modernizar as Forças Armadas desses países. Todas essas práticas decretaram um vínculo estreito entre as instituições militares latino-americanas e os EUA. Os interesses convergiam ideologicamente e na prática, pois viriam do norte os meios necessários para a transformação militar que tanto clamavam os oficiais.

A exemplo da afirmação do desenvolvimento como campo de poder, a segurança nacional também se estabelece enquanto tal. A bem da verdade, ambos processos são concomitantes, se entrecruzam, se retroalimentam; operam basicamente pelos mesmos canais. A transnacionalização da economia e a ordem geopolítica se alimentaram basicamente da estruturação desses dois campos de poder; o desenvolvimento e a segurança nacional. As convergências e divergências entre eles, especificamente no que diz respeito ao processo brasileiro, serão analisadas mais adiante.

A Segurança Nacional no Brasil

A segurança nacional passou a ser elemento fundamental para tecer as relações interestatais que desenharam a geopolítica mundial do pós-guerra. A ação da política externa estadunidense, orientada por esse princípio, situava os países na órbita internacional e interferia profundamente na estrutura interna de cada um. O Brasil desde muito cedo aderiu a esse princípio, devido à influência da FEB. Mas foi sobretudo após a erupção da revolução cubana em 1959 e a emergência das guerras revolucionárias no mundo subdesenvolvido que a política externa da segurança interna dos EUA voltou-se de maneira mais direta à América Latina, repercutindo em uma política sistemática.

À bem da verdade, a concepção da segurança nacional já existia no Brasil efetivamente desde 1934, quando passou a funcionar o Conselho de Segurança Nacional de Getúlio Vargas. Entretanto, este Conselho tinha um caráter mais pontual, mais próximo da noção de defesa militar e de protecionismo econômico (ALMEIDA, 2011). Não há a formação de um campo de poder propriamente dito, articulado a uma ordem geopolítica mais profunda. Esta articulação enquanto campo de poder só ocorre no pós-guerra, mais significativamente na década de 1960. É razoável considerar que o primeiro órgão rigorosamente desta natureza no Brasil seja a ESG, não por coincidência formada

por expedicionários da FEB, destacadamente Cordeiro de Farias que, como já se disse, foi seu primeiro diretor.

A ESG, criada em 1947, se enquadrou na burocracia militar brasileira como um estágio praticamente obrigatório para que os oficiais galgassem postos no alto escalão da corporação. Fundamentalmente, ela se dedicou à formulação teórica da versão nacional da DSN. Segundo Cordeiro de Farias:

A expressão ‘segurança nacional’ apareceu depois da Segunda Guerra. Antes falávamos em ‘defesa nacional’ com uma significação derivada da própria natureza da guerra, pois o confronto armado entre nações se fazia em campos de batalha e era circunscrito a áreas específicas.

[...]

Na Escola Superior de Guerra tratamos de uma nova concepção de defesa nacional. A evolução da noção de ‘defesa’ para a noção de ‘segurança’ decorreu, na verdade, do arremate da Segunda Guerra. Foi aí que se começou a perceber que um país em guerra estava globalmente sujeito aos seus efeitos nefastos. E foi por isso que, em 1949, criamos a ESG. (Ibidem. pp. 349-350)

De acordo com a leitura do marechal, o novo conceito foi uma readequação conceitual frente a um imperativo material: a nova forma de guerra, a guerra total – anteriormente explicitada. A defesa nacional parecia não alcançar a nova natureza da guerra que demandava agora não só proteção de fronteiras e poderio militar, mas a mobilização de todos os recursos nacionais. A guerra tornou-se mais complexa e, por consequência, também o conceito de segurança.

Segundo Golbery do Couto e Silva (1981), o mais proeminente teórico da ESG, segurança nacional é:

Ora, Segurança Nacional caberia defini-la, por certo, como: – o grau relativo de garantia que o Estado proporciona à coletividade nacional, para a consecução e salvaguarda de seus Objetivos, a despeito dos antagonismos internos ou externos, existentes ou presumíveis. (p. 155)

Segurança é então a salvaguarda dos meios necessários a uma nação para cumprir seus objetivos. O próprio Golbery se encarregada de listar quais seria eles. Encabeça sua relação “*a salvaguarda intransigente de nossa independência política [...]*”, seguido diretamente por “*a manutenção de um estilo de vida democrático [...]*” (Idem. p. 74). A mensagem é clara e direta, o Brasil deve estar no bloco oposto aos soviéticos.

A obra de Golbery reflete uma nova atenção a qual a DSN (em nível mundial) começa a dispensar para o fenômeno da guerra revolucionária, posteriormente

esquemática pelo secretário de defesa dos EUA Robert MacNamara em três níveis “distintos de guerra”: atômico, convencional e revolucionário⁷. Antes disso, estes níveis já estavam muito claros pra Golbery. Em texto de 1958⁸, ao analisar a “ameaça ao ocidente”, ele se refere explicitamente a três formas de ameaça: a guerra atômica, a guerra localizada e a guerra subversiva⁹. Para ele (1981.):

Outra técnica haveria de ser empregada para atuação mais no interior do sistema defensivo do Ocidente. E, neste particular, é que a ideologia comunista cumpre seu papel capital de ponta de lança impalpável e insinuante, no mobilizar uma minoria disciplinada e fanática de profissionais da revolução, no criar um ambiente de agitação e tumultos, no aprofundar todas as dissensões e explorar todos os ressentimentos, no insuflar constantemente o ódio em relação ao Ocidente, tudo de modo a promover, na primeira oportunidade favorável, a irrupção, conforme o caso, de um golpe de Estado – como no Iraque – ou de uma insurreição de massas – como na Indochina. E aí temos a *guerra subversiva, insurrecional* ou *social-revolucionária*, que possibilita a agressão indireta e mesmo à distância, comandada do exterior, apoiada com técnicos da subversão, os intitulados voluntários, armas, dinheiro propaganda e ameaças de toda a natureza, quando não a presença nas imediações dos próprios tanques ou aviões soviéticos ou chineses. (pp.235-236. Grifo no original)

A ameaça da guerra subversiva impõe métodos severos de combate à infiltração soviética, que fere a soberania nacional e o compromisso do Brasil com a democracia. Golbery estava absolutamente convencido disso, o que o levou a articular o imenso aparato de segurança nacional formado no território pátrio. Além de participar ativamente dos debates da ESG, resolveu “colocar as mãos à massa”, e assim surge o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES).

O Instituto fora criado em 1961 por obra de alguns intelectuais e empresários anticomunistas, com forte proximidade de segmentos militares, sobretudo os esguianos. Formalmente, tratava-se de um instituto que tinha por finalidade acompanhar e tomar posição sobre os fatos em curso no Brasil, mais especificamente as reformas de base anunciadas por Goulart. Apresentavam-se como homens notórios e desinteressados,

⁷ Esta delimitação já está apresentada o começo deste capítulo.

⁸ Este texto é parte componente da uma coletânea publicada sobre o título “Conjuntura política nacional e o poder executivo & Geopolítica do Brasil”. A primeira parte “Conjuntura ...” é uma palestra proferida por ele na ESG em 1980, que tem grande valor, pois expõe suas razões para a “abertura lenta e gradual”. O segundo livro “Geopolítica do Brasil” reúne ensaios e palestras feitos entre 1950 e 1960. Trata-se, como diz ele, da exposição da evolução de uma análise geopolítica.

⁹ A tipologia dos dois não é absolutamente coincidente, apesar de bastante semelhantes. A diferença está na guerra convencional para MacNamara em relação à guerra localizada de Golbery. O estadunidense se refere a todo e qualquer enfrentamento frontal, mesmo que envolva as duas grandes potências diretamente, já o brasileiro chama de guerras localizadas uma modalidade de “guerra por procuração”, envolvendo satélites, não as potências diretamente.

dispostos a “promover a educação cultural, moral e cívica dos indivíduos” (IPES *apud* DREIFUSS, op.cit. p. 164). Diziam também engajados em objetivos nobres, como a angariação de fundos para combater o analfabetismo no Brasil, etc.

Independentemente de serem cumpridos ou não as finalidades alegadas, o fato mais significativo é o trabalho de articulação minuciosa da conspiração que levou ao golpe de 1964. O IPES funcionou como um laço de solidariedade e orquestração de intelectuais, tecno-empresários e militares orientados para desestabilizar e, se possível, derrubar o governo populista. Segundo Dreifuss (op.cit.), tratava-se de um sofisticado órgão que dispunha de recursos financeiros e técnicos consideráveis, como por exemplo, capacidade ilimitada de viagens para seus membros, concedidas como cortesia pelas empresas de transportes. Não é preciso dizer o quanto isto é valioso para a conspiração¹⁰.

O IPES estava estruturado em diferentes unidades operacionais denominadas de “grupos”, articuladas entre si. No que tange à institucionalização da segurança nacional do Brasil, o trabalho de um desses grupos é particularmente relevante, o Grupo de Levantamento da Conjuntura (GLC), liderado até 1964 por Golbery do Couto e Silva. Este grupo alimentava a conspiração com informações levantadas, encaminhadas para análise de conjuntura e formação da doutrina. Este grupo tinha amplo alcance, contava com a solidária colaboração de militares de alta patente:

O GLC distribuía entre os militares uma circular bimestral mimeografada sem identificação de fonte, que descrevia e analisava a atividade ‘comunista’ por todo o país e que incitava a opinião militar contra o Executivo e contra a mobilização popular. Com o mesmo zelo que ele preparava os relatórios semanais, a partir de material impresso, o GLC compilava dossiês dos indivíduos e grupos ‘comunistas’, bem como distribuía um mapa que identificava a estrutura e pessoas-chave das supostas organizações subversivas. Para ser possível obter um conhecimento acurado e eficiente da situação política, o IPES se valia de uma amplamente distribuída rede de informações dentro das Forças Armadas, da administração pública, das classes empresariais, da elite política, das organizações estudantis, dos movimentos de camponeses, do clero, da mídia e dos grupos culturais. O GLC teria grampeado, só no Rio, cerca de três mil telefones. (DREIFUSS, op. cit. p. 188)

¹⁰ Dreifuss (op.cit.) é enfático a esse respeito: “O IPES não era com certeza, como frequentemente é descrito, um movimento amador de empresários com inclinações românticas ou um mero disseminador de limitada propaganda anticomunista; era, ao contrário, um grupo de ação sofisticado, bem equipado e preparado; era o núcleo de uma elite orgânica empresarial de grande visão, uma força-tarefa estrategicamente formada, agindo como vanguarda das classes dominantes.” (p. 185)

Enfim, o IPES foi um sofisticado aparelho de informações e articulações conspiratórias. Apesar de um órgão absolutamente legalizado, adota práticas ilegais de observação e espionagem em nome da segurança nacional. Ao que tudo indica, essa foi a aparelhagem mais significativa para o aprofundamento da segurança nacional enquanto campo de poder no Brasil.

É válido lembrar que os militantes do IPES eram da classe de técnicos e empresários nacionais fortemente associados ao capital transnacional, já citado no capítulo anterior. A segurança nacional, a exemplo do desenvolvimento, estruturou-se através de forte participação internacional. As influências estrangeiras não davam-se somente na inspiração doutrinária, que ocorria mais explicitamente; se davam também pelo financiamento, auxílio técnico e facilidades políticas oferecidas diretamente, sem o intermédio do empresariado nativo.

A tarefa de captar os recursos financeiros para o funcionamento do IPES estava incumbida ao Grupo de Integração (GI). Este grupo arrecadava fundos através de doações corporativas e individuais dos próprios membros do IPES. Além de angariar o dinheiro necessário, essa prática servia para ampliar a rede de cooperação em torno do instituto. As redes pessoais serviam para atingir os grandes grupos internacionais, que não se furtaram a contribuir com a causa:

Duzentos e noventa e sete corporações americanas deram apoio financeiro ao IPES. Cento e uma empresas de outras proveniências deram contribuição adicional. [...] Em maio de 1962, J.B. Leopoldo Figueiredo informava o Comitê Diretor das receitas ordinárias de São Paulo, que naquela época montavam 9,5 milhões aproximadamente. Relatava também sobre o trabalho desenvolvido com empresas firmas britânicas e americanas. As americanas contribuía com mais ou menos sete milhões anuais, com expectativa de alcançar quinze milhões. As britânicas participaram com 3,5 milhões. A perspectiva seria de alcançar 20 milhões mensais e poderia até mesmo alcançar índices mais altos. (DREIFUSS, op.cit. p. 206)

Com o triunfo do golpe de 1964, a segurança nacional estava definitivamente assentada no Brasil, integrando-o como partícipe deste campo internacionalizado. A estrutura montada e operacionalizada no IPES foi praticamente transferida para o seio da máquina estatal, com o nome de Serviço Nacional de Informações, o famigerado SNI. O primeiro encarregado foi ninguém menos que Golbery do Couto e Silva, o mesmo que já havia montado o sistema de obtenção de informações do IPES. O SNI consolidou-se como o centro nevrálgico dos governos militares que se sucederam.

Golbery foi sucedido por Médici em 1967, que abandonou o posto para assumir a presidência da República em 1969.

O aparato de segurança nacional ganhou tamanha relevância que Maria Helena Alves (1984) chega a tratar o Estado pós-1964 como “o Estado de Segurança Nacional”, levando em conta todos os mecanismos de repressão instaurados, como o Departamento de Ordem Política e Social (DOPS). Fato é que o SNI passou a exercer influência direta e predominante em todos os setores dos governos militares, e o Conselho de Segurança Nacional (CSN), composto por todos os ministros mais o presidente da República, passou a fazer às vezes de reunião de cúpula governamental. As atas destas reuniões, recentemente disponibilizadas na sede do Arquivo Nacional de Brasília através do projeto “Memórias Reveladas”, revelam que pautas econômicas e políticas se misturavam com apreciações e vereditos sobre indivíduos suspeitos de “subversão”¹¹.

Todo esse “Estado de Segurança Nacional” instituído, coube perfeitamente no caráter autoritário do capitalismo brasileiro. As práticas obscuras de tortura e violação de direitos humanos transformaram-se em mero instrumento de eliminação das oposições e conflitos políticos (muitas vezes eliminação física literalmente), “limpando” o caminho para implantar um modelo político, econômico e social sem perturbações de projetos divergentes, desautorizados e depreciados através do rótulo de “subversivos”.

Mas, é importante que se diga, a institucionalização da segurança nacional no Brasil não se limitou ao aparato de informação e coerção social, por mais que ela seja mais facilmente reconhecível neste aspecto. Esta institucionalização foi inspirada por uma versão nativa da doutrina, que tomava em cômputo não só características particulares da formação brasileira como também clivagens já consagradas por aqui: as tradições do pensamento autoritário brasileiro e a geopolítica (MIGUEL, 2002). O MINTER é produto desta forma particular que a segurança nacional assume no Brasil.

Segurança Nacional, Desenvolvimento e Geopolítica

Os “generais de 1964” (SVARTMAN, *op.cit.*), aqueles que estiveram à frente do regime militar, reverenciavam Alberto Torres e Oliveira Vianna, Golbery se refere a este como “o mestre” repetidas vezes. Os mestres e suas obras eram referências centrais para a interpretação do Brasil destes homens. Ambos vociferavam contra a “desorganização nacional”, reversível apenas através de uma ação corretiva por parte de

¹¹ Estas atas não foram sistematicamente analisadas por não estarem diretamente ligadas ao escopo desta pesquisa. Mas formam um material de relevância primorosa para outras pesquisas.

um Estado forte e centralizador, capaz de neutralizar as “forças centrífugas” características da formação social brasileira. Revestiam-se de nacionalismo para propor um Estado corporativo e centralizado (IGLESÍAS, 1978).

Oliveira Vianna, inspirado em Capistrano de Abreu, acentuava o território como força centrífuga dada sua grande extensão e parca ocupação, propícia ao isolacionismo de latifúndios convertidos em feudos, unidades autossuficientes, inibidoras do comércio da indústria, portanto retrógradas economicamente; e incapazes de tecer laços solidários entre as classes sociais, causando a frágil consciência nacional (ODALIA, 1997). Segundo Lia Machado (2002), o célebre intelectual defendia três teses sobre o território: *i*) o sertão representava o somatório e as possibilidades da nação, subentendendo que ali estariam as bases para a unificação nacional; *ii*) o Brasil estaria em vias de alcançar a “pureza racial” através da miscigenação com os europeus; *iii*) somente uma política centralizadora poderia garantir as potencialidades do Brasil. De forma geral, Oliveira Vianna defendia que o país poderia vir a ser uma nação forte, cuja força estava impressa nos sertões. Contrapunha-se às explicações demasiadamente afeitas ao mundo urbano, ressaltando o papel que a *hinterland* teria na definição da formação nacional através de um estado centralizado.

Interessante notar que, pela lógica destes intérpretes, em consonância com o caráter conservador da modernização brasileira, a “grandiosa tarefa” de apropriação do território não poderia ser obra espontânea, ao sabor das forças populares, consideradas frágeis e despreparadas. Deveria ser obra de um Estado forte centralizador, o “novo bandeirante” (VELHO, op.cit.). Para impedir que a reserva de terras disponíveis fossem apropriadas pelos populares movidos por interesses particulares, mecanismos extra-econômicos de repressão da força de trabalho – como a propriedade da terra desvinculada da posse, o escravismo e outras relações de trabalho semelhantes – contiveram a fronteira de tal maneira que ela pudesse ser efetivada sem provocar mudanças na ordem social. Para Velho (op.cit.), a fronteira revela o caráter autoritário do capitalismo no Brasil; fronteira aberta e capitalismo fechado, o “Turner autoritário”. Esta filosofia alimentou a “Marcha para o Oeste” varguista, e também a apropriação territorial com fins de segurança nacional da qual o MINTER é parte.

A preocupação com o território e mesmo o tratamento autoritário dado a ele é compartilhado pelo pensamento geopolítico do qual os militares da segurança nacional se muniam. No Brasil, em linhas gerais, com alguma variância de foco e intensidade, o pensamento geopolítico – autores como Delgado de Carvalho, Elyseo de Carvalho,

Backheuser, Mário Travassos, e Francisco de Paula Cidade – se voltou fundamentalmente para equacionar os problemas do progresso nacional através do Estado, da garantia e defesa da integridade territorial e da projeção nacional no cenário mundial (MIYAMOTO, 1981).

Everaldo Backheuser, um mestre da geopolítica nacional, assim como o pensamento autoritário, era simpático aos princípios do centralismo estatal e compartilhava a aversão aos poderes fragmentados das oligarquias regionais, o que se refletia inclusive em sua proposta geopolítica de configuração territorial do país (COSTA, 2008). Sua análise, inspirada em Ratzel e na escola geopolítica alemã, voltava-se para a análise do Estado e suas relações com o território a partir de uma visão organicista, requerendo uma integração efetiva do território.

O seguidor mais notório de Backheuser foi Mário Travassos, o general geopolítico. A grande inovação de sua obra foi vincular a preocupação com a integração do território nacional com a projeção internacional do país, principalmente no continente sul-americano. Travassos punha-se a refletir sobre duas oposições básicas: Atlântico x Pacífico e Bacia do Prata x do Amazonas; duas questões cruciais, segundo ele, para elevar o papel do Brasil no cenário internacional (COSTA, op.cit.). A geopolítica de Travassos tem papel importante na formulação da política territorial do Brasil desde a década de 30:

O tema centra desses trabalhos [da geopolítica das décadas de 30 e 40, destacadamente Travassos] era uma nova interpretação geopolítica da história brasileira, focalizando a marcha para oeste do Estado, desde sua origem na costa atlântica, e enfatizando a necessidade do Brasil continuar sua projeção para oeste, especialmente ao longo de dois eixos, um em direção à Bolívia e o outro à Amazônia. A expansão política para o ocidente no Século XIX (Acre) deveria ser seguida de ocupação efetiva e integração espacial, revitalizando as ‘fronteiras mortas’ e tornando-as ‘vivas’. Esse desenvolvimento interno era associado à ascensão de grandeza continental para o país, o que era visto pelos Estados vizinhos como ameaça e expansionismo. (BECKER, 1988. p. 111)

Após a Segunda Guerra emerge a DSN no cerne da ESG, a “Sorbonne militar brasileira” (VLACH, 2002-2003). A esquematização mais célebre desta doutrina está em Golbery (op.cit.). Em linhas gerais, suas teses geopolíticas seguem os temas e o tratamento clássico da geopolítica nacional¹². Ele divide o Brasil em um Núcleo Central,

¹² Para um exame mais detalhado das diferentes formulações geopolíticas brasileiras ver Miyamoto (op.cit.) e Costa (op.cit.).

três penínsulas econômicas (Nordeste, Sul e Centro-Oeste) e uma ilha Amazônica¹³. A segurança nacional é um ponto capital, a começar pelo flanco aberto por Travassos, que ele reproduz para formular um plano de apropriação e valorização do território nacional para fins de segurança em relação ao continente sul-americano. Para garantir a máxima eficiência em proteção, a orientação da ação geopolítica do país deve estar dividida em três fases:

- 1^a-equipamento e reforço de nossa base ecumênica, articulando-a solidamente de norte a sul, com prioridade para o sul;
- constituição de potenciais regionais que garantam o mínimo de segurança à realização da manobra estratégica considerada, potenciais esses proporcionais à importância das ameaças que se preveem (volume, proximidade no tempo e no espaço, jogo de alianças que motivem) – máximo face ao Prata, médio no Nordeste (um arcabouço reforçável a tempo), mínimo na periferia amazônica;
- 2^a-integração da península do centro-oeste brasileiro, equipando-a de meios que lhe permitam desempenhar seu duplo papel de sólida plataforma para transbordamento sobre a Hiléia ou para ações visando a contrapor-se ao avanço para o norte de um imperialismo platino, sub-reptício ou virulento;
- 3^a-incorporação da Amazônia. (COUTO E SILVA, op.cit. pp. 60-61)

Assim, presume ele, o país garantiria um de seus objetivos permanentes, “*a manutenção do status quo territorial na América do Sul*” (Idem., p. 75) – lembrando que segurança nacional, na acepção de Golbery, é a garantia que o Estado oferece para o país cumprir seus objetivos. Mais ainda restariam incólumes outros objetivos a serem cumpridos, destaco dois deles:

- a incorporação efetiva de todo o território nacional, humanizando-se e valorizando os largos espaços ainda vazios;
- o fortalecimento equilibrado da estrutura econômica, de modo a assegurar elevados níveis de bem-estar e cultura a todo o povo, em todas as regiões do país, e garantindo-se o grau de auto-suficiência realmente indispensável ao pleno exercício da própria soberania nacional. (Idem. p.75)

Integrar o território e “corrigir os desníveis” entre as regiões do país é questão de segurança nacional, para Golbery, não só por uma questão de vulnerabilidade do território, mas sobretudo diante do conceito de guerra subversiva. Segundo Comblin (op.cit.), foi Robert MacNamara o primeiro a interligar diretamente desenvolvimento e segurança. A associação teria sido óbvia; Grécia, Turquia, Coreia, Vietnã, Cuba, guerras

¹³ Ver mapa Anexo 2.

de independência na África... todas as ameaças de sublevações concentravam-se no mundo subdesenvolvido¹⁴. Em seu livro publicado em 1968¹⁵, ele dizia:

Numa sociedade em que se está modernizando, segurança significa desenvolvimento. Segurança não é material militar, embora este (sic) possa ser incluído no conceito; não é fôrça (sic) militar, embora possa ser abrangida; não é atividade militar tradicional, embora possa envolvê-la. É desenvolvimento; e sem desenvolvimento não pode haver segurança. Uma nação em desenvolvimento, que não se desenvolve, não pode, na realidade, permanecer segura, devido à desagradável razão de seus cidadãos não poderem desfazer-se da natureza humana. (p. 173. Grifo nosso.)

Golbery do Couto e Silva (op.cit.) já havia dito coisa semelhante em um texto de 1958, quando ele acentua a pobreza e as carências materiais como fatores que fazem um país vulnerável ao comunismo:

Importa considerar, porém, que a América Latina – e, em seu contexto, o Brasil –, por suas fraquezas econômicas, sua imaturidade política e seu baixo nível cultural, acha-se sem dúvida alguma, extremamente vulnerável à agressão comunista, mascarada sob a forma de infiltração e subversão à distância e, pois, reforçar-lhe a capacidades de resistência eliminando as condições locais tão propícias à final implantação, nesta região, de capital importância para todo o Ocidente, de uma cabeça de ponte comunista ou entreposto favorável aos vermelhos é tarefa das mais relevantes e de maior urgência que as grandes potências ocidentais e, em particular, os E.UA. tão próximos não poderiam nem deveriam, de forma alguma, descurar em nível muito inferior de sua ampla lista de prioridades estratégicas. (p.247)

O general esguiano mostrava-se atento ao “*perigoso desnível entre as várias regiões do país, exacerbando os contrastes e criando zonas marginais e áreas-problema*” (Idem. p. 71). A segurança nacional se alia ao desenvolvimento definitivamente. Arturo Escobar (op.cit.) notou esse entroncamento na sua análise sobre o desenvolvimento:

The relationship between military concerns and the origins of the development has scarcely been studied. Pacts of military assistance, for example, were signed at the Rio conference of 1947 between the United States and all Latin American countries (Varas 1985). In time,

¹⁴ Constatação nem tão óbvia quando se leva em conta que a maioria absoluta dos países são considerados não-desenvolvidos.

¹⁵ É interessante notar que o livro foi traduzido e publicado em português no mesmo ano de lançamento do original em inglês.

they would give way to doctrines of national security intimately linked to development strategies¹⁶. (p. 34)

Forma-se um dos binômios mais propagados no imaginário político das décadas de 1960 e 1970 no Brasil. Entretanto, nem só de convergências vive a fórmula consagrada. O que fazer quando um contradiz o outro? Mais uma vez, a questão não escapou do crivo de Golbery:

A presença dominante desse parâmetro inelutável – a Segurança Nacional – impõe, entretanto, o ônus tremendo de uma economia visceralmente destrutiva aos anseios normais de desenvolvimento e bem-estar que animam a todos os povos e, sobretudo, àqueles que ainda se vêem à margem das regiões mais adiantadas do mundo, comprimidos em padrões de vida pouco elevados ou inelásticos. Daí um novo dilema – o do Bem-Estar e da Segurança [...] E, na verdade, não há como fugir à necessidade de sacrificar o Bem-Estar em proveito da Segurança, desde que esta se veja realmente ameaçada. Os povos que se negaram a admiti-lo aprenderam, no pó da derrota, a lição merecida. (p. 13. Grifos no original)

Desenvolvimento e segurança são dois campos de poder semelhantes e complementares no que diz respeito aos seus valores, agentes de poder e normas praticadas. No entanto, em seu funcionamento objetivo, na prática efetiva de exercício do poder exercida pelas instituições correlatas, algumas fraturas surgem. O MINTER foi inquestionavelmente um destes aparatos que serviu a ambos, no entanto, em sua ação de governamentalização do território, fraturas se revelaram.

O MINTER, a segurança nacional, o desenvolvimento e a geopolítica

O MINTER deve ser entendido exatamente nesse enquadramento do desenvolvimento como tema de segurança nacional projetado sobre o território. A tarefa da segurança nacional no aparato estatal pós-1964 estava especialmente incumbida ao SNI com os serviços de informação e contrainformação, ancorado na ideia do nível da guerra revolucionária, entronizado na DSN nos EUA e também no Brasil. Entretanto, uma parte relevante dessa repaginação da doutrina é o reconhecimento do subdesenvolvimento como campo fértil de propagação da guerra revolucionária. No Brasil, o subdesenvolvimento tinha enquadramento geográfico, estava objetivado em *regiões subdesenvolvidas*, como se viu no capítulo anterior. É aí que o desenvolvimento

¹⁶ “A relação entre as preocupações militares e as origens do desenvolvimento tem sido pouco estudada. Pactos de assistência militar, por exemplo, foram assinados na conferência do Rio, de 1947, entre os Estados Unidos e todos os países latino-americanos (Varas 1985). Com o tempo, eles dariam lugar a doutrinas de segurança nacional intimamente ligadas às estratégias de desenvolvimento.” (Tradução Livre).

regional entra em cena como política de segurança nacional, e o MINTER, criado com a prerrogativa de coordenar os organismos regionais, passa a tratar da matéria da segurança.

A prerrogativa da segurança nacional lança luzes e sombras sobre o campo do desenvolvimento. Luzes porque os discursos e as práticas entre os dois polos do binômio estavam afinadas. As mesmas instituições que se encarregavam de um também respondiam pelo outro, um justificava o outro, se retroalimentavam. Por outro lado, o discurso ortodoxo do crescimento econômico prevê a maximização dos rendimentos. Grosso modo, a racionalidade dos investimentos deveria se orientar pelo maior retorno; o problema é que, em geral, os retornos são maiores nos setores ou áreas consolidadas da economia. Tem-se aí a tendência a acirrar as desigualdades e a concentração, o que Myrdal (1965) chamou de “causação circular negativa”¹⁷.

A perspectiva do desenvolvimento regional impunha-se como uma lógica “distributivista” contrariando as expectativas ortodoxas que acreditavam na auto-regulação do mercado (BIELSCHOWSKY, op.cit.). Já que a racionalidade econômica *stricto sensu* nem sempre ajudaria a justificar a problemática regional, duas saídas eram possíveis para defendê-la: *i*) humanitária, como o fazia Roberto Campos, antes de tornar-se ministro da fazenda¹⁸; *ii*) a segurança nacional, como se fez através da geopolítica. O MINTER era a fundamentalmente justificativa da segurança nacional para o desenvolvimento regional, sem renunciar a retoques de causa humanitária.

É importante estar claro que não se está querendo aqui dizer que o desenvolvimento tomado por bases ortodoxas é contraditório ao regional; muito menos que desenvolvimento e segurança foram princípios antagônicos. O desenvolvimento regional foi uma expressão relevante e fundamental para a sustentação e defesa do desenvolvimentismo, ao mesmo tempo em que este se valeu imensamente da segurança nacional como alicerce. O fato é que circunstancialmente interesses pontuais de um de outro colidiam. O MINTER é expressão desse movimento de convergência e divergência do desenvolvimento e da segurança, e a manutenção deste ministério por todo o tempo em que durou o regime militar demonstra que os altos e baixos foram quase sempre passíveis de serem gerenciados.

¹⁷ “A principal ideia, que desejo veicular, é que o jôgo [sic] das forças do mercado tende, em geral, a aumentar e não a diminuir as desigualdades regionais.” (Myrdal, op.cit. p.51)

¹⁸ “Já na questão das desigualdades regionais, Campos manifestou-se favoravelmente, por motivos de cunho humanitário – e, portanto, alheios à racionalidade econômica –, a que se procurasse subsidiar o desenvolvimento das regiões atrasadas, de modo a compensar a drenagem de recursos financeiros e humanos que o desenvolvimento das outras regiões lhes impunha.” (BIELSCHOWSKY, op.cit. p. 126)

O caráter desenvolvimentista do MINTER é inequívoco¹⁹, mas muitas vezes, em nome da segurança nacional, os ministros do Interior tiveram que se indispor com a política global de desenvolvimento levada a cabo pelos governos de que faziam parte. O tema da segurança nacional era bastante caro a Cordeiro de Farias, não poderia ser diferente em relação ao primeiro comandante da ESG. Foi justamente em pronunciamento nesta escola que ele explicitou seu ponto de vista. O pronunciamento “*A Segurança Nacional no Panorama Mundial da Atualidade*” (FARIAS, 1961) é bastante sucinto e basicamente faz ressoar as formulações geopolíticas de seu amigo pessoal Golbery do Couto e Silva. A filiação é nítida e transparente: guerra total; “natural” alinhamento do Brasil com o Ocidente; o papel do Brasil na América e no Atlântico Sul; a liderança incontestada dos EUA no bloco Ocidental/democrático; ameaças soviéticas agravadas pelo descompromisso desta para com as liberdades e opiniões individuais que respeitadas no bloco ocidental, tinham que se submeter ao crivo da opinião pública; etc.

O ministro do MECOR também compartilha da divisão territorial em penínsulas econômicas de Golbery. A nomenclatura é quase que totalmente idêntica, com exceção da parte Norte-Nordeste (Golbery usa só o termo Nordeste). Cordeiro de Farias faz ecoar também o princípio da pouca integração territorial nacional como um aspecto de vulnerabilidade (logo, insegurança):

A expressão real de um Estado no campo internacional é uma decorrência, em última análise, de sua potencialidade interna. Dentro desse [sic] princípio é que devemos sempre procurar situar, compreendendo-a, nossa projeção no mundo. Somos um país do tipo dos considerados médios. Estamos em franca evolução, é verdade, mas com questões muito delicadas a enfrentar, resultantes da falta de unidade relativa no nosso desenvolvimento. (FARIAS, op.cit. p.11)

Por esta feita, em nome da segurança nacional, os ministros do MINTER/MECOR combatiam a política econômica global do governo. Cordeiro de Farias utilizou no mínimo seis E.M.²⁰ para reclamar junto ao presidente da República de cortes de orçamento previstos pelo Ministério da Fazenda. O teor aludido era sempre da defesa do desenvolvimento regional e da segurança nacional, como se pode ver no excerto a seguir, quando ele reclama do corte de orçamento para os Territórios Federais:

¹⁹ Ver capítulo três desta tese.

²⁰ No mínimo porque está se desconsiderando aí reclamações semelhantes feitas sutil ou indiretamente através de E.M. que teriam outros propósitos.

Lembrando ainda a Vossa Excelência, que a criação dos Territórios Federais decorre de imperativos de segurança nacional para colonizar, povoar e sanear as regiões ao longo de nossas fronteiras, e que não se deve paralisar ou mesmo retardar o seu desenvolvimento, é que trazemos à alta consideração e decisão de Vossa Excelência o presente assunto, sugerindo que os créditos orçamentários destinados aos Territórios Federais, fiquem fora do Plano de Contenção de Despesas, sendo suas verbas integralmente liberadas. (E.M. nº 77/1964)

Há que se fazer um desconto. No decorrer do período em que Cordeiro de Farias encabeçava o ministério, apolítica econômica foi orientada fundamentalmente pela estabilização macroeconômica através de um severo regime de austeridade fiscal. Muito provavelmente estas reclamações eram compartilhadas por todos seus colegas ministros.

Com o general Albuquerque Lima não é diferente a relevância dada à segurança nacional e sua relação com o desenvolvimento. O ministro de Costa e Silva também havia frequentado a ESG e a FEB, onde o contato com a DSN seria inevitável. Em pronunciamento no II Fórum sobre a Amazônia em 1968, já enquanto ministro do Interior, ele apresenta uma clareza maior que a de seu antecessor sobre o tema:

Por mais difusas ou sutis que sejam as aparências, não terá escapado à inteligência e à aguda observação da maioria dos brasileiros a existência de pressões em estado potencial – de origem externa e interna. Esta, atuando sob motivação político-econômica, utilizando os aspectos negativos resultantes do desequilíbrio estrutural e dos níveis econômicos existentes entre a região Amazônica e o complexo industrial no Centro-Sul, por exemplo. *É necessário, pois, buscar-se a superação dessas pressões, dessensibilizando-se as áreas-atrito, eliminando-se as causas de desequilíbrio, atenuando-se os desníveis existentes, transformando-se em causa comum o deslocamento, rumo ao norte, das nossas fronteiras econômicas, realizando-se, em uma palavra, a grande obra da integração nacional.*

[...]

Portanto, o problema amazônico é, sem dúvida, para a consciência nacional, uma questão de primordial importância para o desenvolvimento e a segurança nacional, em face das afirmativas anteriores e do nôvo [sic] conceito que, por outro lado, salienta não admitir *a vida sócio-econômica do presente ‘espaços vazios’, diante da explosão demográfica existente no mundo atual, com profundo agravamento no futuro.* (ALBUQUERQUE LIMA, 1971. p. 23. grifos no original)

Dentre os personagens aqui em foco, ele é o que se dedica de forma mais clara e objetiva a meditar sobre a “existência de pressões internas em estado potencial” como problema para a segurança nacional. Isto sete meses de véspera ao AI-5, ao qual ele foi favorável sem ressalvas. Na E.M. nº 30/1968, ele sugere a criação de um novo órgão

intitulado “Serviços Relevantes para a Segurança e o Desenvolvimento” para direcionar jovens a prestarem o serviço militar obrigatório em áreas relevantes para a segurança nacional. Não está pormenorizado como funcionaria esse órgão, mas ele diz querer agregar as instituições de desenvolvimento e de segurança:

A iniciativa tem em vista apoiar adequadamente as atividades complementares das Forças [sic] Armadas a serem levadas a efeito em cumprimento do Programa Estratégico de Desenvolvimento, através de convênios próprios com o Ministério do Interior. Este [sic], através dos órgãos de desenvolvimento – ao mesmo jurisdictionados, e outras entidades empenhadas no desenvolvimento de áreas ou setores carentes de maior auxílio participarão da administração do serviço

Mas o que mais se destaca é a objetividade com que Albuquerque Lima fala dos desequilíbrios regionais como um fator de pressão interna, situando este como problema de desenvolvimento e segurança. Neste sentido, ele afronta categoricamente o ortodoxismo econômico naquilo em que este se opõe à correção das desigualdades regionais:

o problema amazônico precisaria ser encarado urgentemente, mesmo dentro das limitações impostas pelo objetivos governamentais de deter a inflação, sem prejudicar o desenvolvimento, não satisfazendo essa determinação à corrente dos tecnocratas puros que, antes, preferem incrementar o desenvolvimento do desenvolvido para que outras áreas venham-se a desenvolver por via indireta. (Idem. p. 25)

O excerto expressa toda a sua divergência com o então ministro da Fazenda Delfim Netto e a sua famigerada máxima, “fazer o bolo crescer para depois reparti-lo”. A indisposição de Albuquerque Lima diante do ministro da Fazenda foi uma constante em sua passagem pelo MINTER e a razão de sua saída do governo. Este fato foi amplamente divulgado pela imprensa na época, e não passou despercebido para os analistas:

Em janeiro de 1969, o ministro do Interior Albuquerque Lima, considerado como provável candidato presidencial em 1970, renunciou ao seu posto em protesto contra as políticas de Delfim. Ele representava uma ameaça ao ministro da Fazenda porque defendia mais gastos federais para a correção das desigualdades sociais do Brasil. Por outro lado, sustentava opiniões mais nacionalistas sobre o capital estrangeiro. Ambas as posições contraditavam a estratégia de Delfim de crescimento rápido, que maximizava os investimentos (inclusive estrangeiros) independentemente de seus efeitos regionais. (SKIDMORE, op.cit. p. 183)

O tenaz combate que o ministro do Interior abre contra a equipe econômica é marcante. Nada menos do que dezessete E.M. são críticas explícitas e solicitações para revogar decisões tomadas pela Fazenda. Estas críticas se acentuam, tornam-se ríspidas a partir de janeiro de 1969, com a E.M. nº 08, da qual se extraiu o seguinte trecho:

Estamos convencidos de que, mantidos os dispositivos antes mencionados, na sua forma atual, não haverá outro caminho que o de proclamar inviável a própria atuação do Governo [sic] Federal, pelo menos na sua parte mais importante, aquela relacionada com a promoção do desenvolvimento econômico-social das áreas problemáticas do Brasil. É indisfarçável tratar-se de uma reversão na política do governo [sic] de apoio ao crescimento harmônico das diferentes regiões brasileiras e da humanização do processo de desenvolvimento. A retomada do desenvolvimento nacional à base das medidas citadas será feita, dêsse [sic] modo, à custa da interrupção do processo de desenvolvimento das regiões econômicas atrasadas, que tantos esforços têm custado à nação, inclusive no Governo [sic] de Vossa Excelência. (p.2)

Na E.M nº18/1969, quatro dias após a anterior, as críticas ficam ainda mais ásperas:

Chega-se, enfim, à realística conclusão que o Governo [sic] Federal parece demonstrar não dispor de condições mínimas para executar seu próprio planejamento. A filosofia da Reforma Administrativa e os Planos e Programas expostos perante a opinião pública perdem todo o significado que poderiam ter nesse contexto se positivada a incapacidade empresarial do Governo [sic].

[...]

Todos êsses [sic] fatos assumem maior gravidade por terem as iniciativas a êles [sic] correspondentes, sido tomadas sem prévia análise de suas repercussões. Comprovação cabal a respeito reside na circunstância de não haver sido consultado o Ministério do Interior, órgão que, por força [sic] das suas atribuições, está naturalmente capacitado a avaliar o grau e a forma das aludidas repercussões, assim como está capacitado a demonstrar que tais medidas implicam em tornar inviável a execução da política firmemente estabelecida pelo próprio Governo [sic] Federal no âmbito deste Ministério. (pp. 4-5)

Albuquerque Lima reclama da flexibilização das políticas monetárias, creditícias e fiscais operada pela equipe econômica de Delfim Netto que conduziu o Brasil ao “milagre econômico” favorecendo os setores e as áreas já consolidadas (LAGO, 1989). O ministro do Interior requeria uma política econômica que atraísse os capitais para as regiões mais frágeis, o que exigiria investir em setores menos dinâmicos. Grosso modo, sacrificar o crescimento (em curto prazo, segundo ele) em prol da distribuição. Na prática, fortalecer as políticas encabeçadas pelo MINTER. Mas o que se passa é o contrário, a pasta do interior, segundo o quadro comparativo anexado

na E.M 18/1969²¹, estaria prejudicada com 30% da contenção orçamentária, percentual bem acima das outras comparadas.

As divergências não puderam mais ser contornadas. No dia 27 de janeiro de 1969 é apresentado para o presidente dez E.M. com pedido de exoneração do primeiro escalão do seu ministério, a começar pelo general Euler Bentes Monteiro, superintendente da Sudene e correligionário de Albuquerque Lima como “linha-dura” e nacionalista. No mesmo dia o próprio ministro abandona o cargo²².

A tensão que Albuquerque Lima cria com seus colegas da equipe econômica revela na verdade a ambiguidade do desenvolvimentismo; um apresentado em estado “puro” (os “tecnocratas puros”, como ele se referiu em 1968) em oposição a outra proposta sensível à noção de segurança nacional. O desenvolvimento regional encontra no mote da segurança nacional um de seus esteios. A argumentação do ministro dirigida ao presidente evoca frequentemente este preceito, em passagens como essa, por exemplo:

A constituição do Fundo, ora proposta, permitirá que os Territórios, com o devido controle [sic] do Ministério do Interior e do Banco Central do Brasil, ofereçam garantia efetiva, por meio de Obrigações Reajustáveis do Tesouro, tornando possível, assim, a obtenção de empréstimos que permitam acelerar o desenvolvimento e a ocupação de áreas indispensáveis à Segurança Nacional. (E.M. nº 07/1959. p. 2)

O objetivo da E.M. é solicitar a criação de um Fundo financeiro para salvaguardar investimentos realizados nos Territórios Federais por parte dos governos ou de autarquias. Objetivamente falando, dar garantias a operações econômicas arriscadas em nome da segurança nacional. O presidente parece não ter se convencido, pois não há registro de decreto sobre algum fundo semelhante²³.

Centralismo e geopolítica no Ministério do Interior

A referência do pensamento autoritário brasileiro encontra eco nas formas que se procurou empregar ao MINTER enquanto prática de governamentalização do território em um aspecto decisivo, o centralismo político. Por mais contraditório que possa parecer, a Reforma Administrativa de 1967, mesmo instituindo princípios de flexibilização e descentralização administrativa, reforçou os traços de centralismo político. Isto porque a capacidade decisória concentrou-se no poder executivo central,

²¹ Ver Anexo 2 desta tese.

²² Seu pedido de exoneração não está nas E.M.

²³ Ver no Portal da legislação da Presidência da República.

subordinando a si os poderes locais. As superintendências de desenvolvimentos, os bancos regionais e todo o rol de órgãos criados com semelhante natureza enquadravam as lideranças regionais à função coordenadora do governo federal²⁴. Não por acaso que a primeira Lei que criava o Ministério Extraordinário (Lei nº 4344 de 21 de junho de 1964), posteriormente MECOR, instituía que à pasta “*caberaá coordenar as atividades dos seguintes órgãos e serviços, que lhe ficam subordinados*” (grifo nosso)²⁵. Esta função centralizadora do MINTER já foi notada pelos observadores (DREIFUSS, 1981. p. 445; MORAES, 2005. p. 100). Pretendia-se uma centralização política que não é incompatível à descentralização administrativa, muito pelo contrário²⁶. Para usar os termos de Cordeiro de Farias, “centralização da decisão e descentralização da execução” (CFa 64.05.11 tv IV-1, CPDOC-FGV)²⁷.

O MINTER atende a esta função. A justificativa principal que o consubstancia é a função de descongestionar a presidência da República, liberando-a da incumbência de uma parcela significativa de órgãos, sem que isso represente prejuízo ao poder centralizado do Estado:

A criação do cargo de Ministro Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais, com a esfera de competência específica que lhe foi outorgada, responde, de modo claro e inequívoco, à necessidade, de longa data reconhecida e proclamada, de promover-se o descongestionamento da Presidência da República, até então assoberbada pela subordinação direta, que lhe era imposta ao sabor de conveniências e critérios desordenados, de inúmeras entidades de natureza e finalidades as mais diversas, que melhor e mais apropriadamente ficariam situadas no nível da jurisdição ministerial,

²⁴ “A partir do golpe militar de 1964 acelera-se e se amplia a intervenção centralizadora do Estado. Institucionalizam-se as superintendências regionais, ato político que visa neutralizar as oligarquias regionais através de novos pactos e a organizar as bases para a nova apropriação do espaço” (BECKER, 1988. P. 118)

²⁵ Ver a Introdução desta tese.

²⁶ O caráter de centralização dos governos ditatoriais pós-1964 é reconhecido retrospectivamente por Golbery em sua famosa apreciação das sístoles e diástoles do Estado brasileiro: “A Revolução de 31 de março, sem quaisquer propósitos definidos de centralização ou autoritarismo – ela que, afinal, nem pensava em durar mais que um simples instante de redenção –, seria gradativamente empurrada a esposá-los, afirmar e reafirmá-los: a princípio, como simples expedientes temporariamente indispensáveis à própria manutenção da ordem pública recém-instaurada, ao saneamento da economia altamente inflacionada e combalida e, pouco depois, às investidas irracionais de um terrorismo urbano-rural sem compromissos quaisquer com a realidade nacional; lentamente, reinterpretados esses meros expedientes como elementos essenciais à reconstrução nacional e à criação, afinal, da grande potência emergente de nossos sonhos.” (COUTO E SILVA, op.cit. p. 12)

²⁷ A frase citada foi extraída da página 20 do referido documento encontrado nos Arquivos Pessoais de Cordeiro de Farias depositados no CPDOC/FGV. Não há referência sobre o contexto em que ele foi produzido. Em sua fala, ele menciona uma Escola, sem denominá-la, muito provavelmente se trata de uma conferência sobre o MINTER na ESG, o que acontecia com frequência até a época em que Mario Andrezza foi ministro (15/03/1979 a 15.03.1985).

bem como, à conveniência de se fazer a coordenação de sua ação. (E.M. 24/1965. p. 3)

Os ministros do MINTER, no intervalo considerado, dedicaram-se deliberadamente a montar um aparato institucional “coordenador”, capaz de orquestrar os organismos regionais em um sentido único e coeso. O primeiro passo é o diagnóstico de que os organismos regionais e as políticas adotadas nas áreas de jurisdição do MINTER sofrem de uma ineficiente “pulverização” na alocação de recursos e esforços. O exemplo mais cabal da ineficiência seria, para os ministros, a SPVEA. Já em 20 de agosto de 1964, dois meses após a criação do ministério extraordinário, Cordeiro de Farias relata ao presidente da República um plano de emergência para o exercício da entidade no ano de 1965 em que ele relata:

Julgo, outrossim, oportuno demonstrar quanto é impressionante, na formulação dos orçamentos anteriores, a dispersão de verbas [...]; verba de 1.331.000.000, 00 distribuídas por cerca de 118 destinos específicos, variando de 500.000,00 a 40.000.000,00, em uma dispersão inoperante e quase incontrolável. (E.M nº 22/1964. pp. 2-3)

A formulação mais bem acabada dos princípios centralizadores regidos pelo MINTER está expressa na E.M nº 44/1965, em que o Ministro Cordeiro de Farias dá parecer contrário à reivindicação do governador do estado do Paraná que pede maior autonomia do estado para elaborar o plano regional, em detrimento da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Região Fronteira Sudoeste do País (SPVERFSP) [licença para a extensa citação]:

2) A reivindicação do Gôverno [sic] do Paraná que diz respeito particularmente à SPVERFSP [...] diz respeito a ‘Elaboração de Plano Regionais do Desenvolvimento a cargo da Superintendência e da Comissão da Faixa de Fronteira’ e sugere ‘que se delegue aos Estados, competência para elaborar os programas a serem executados nas respectivas áreas de jurisdição dos órgãos mencionados, para um melhor entrosamento com as programações próprias dêsses [sic] Estados.’

3) A sugestão do Excelentíssimo Senhor Governador do Paraná não nos parece acertada, pelas razões seguintes:

a) [...] A delegação de atribuições solicitadas anularia a ação da Superintendência

b) A própria Lei que criou a Superintendência previu a conjugação dos planejamentos dos diversos níveis governamentais [...].

c) A Superintendência já está empenhada em orientar suas atividades principais pelo estudo integrado de bacias hidrográficas – que, em diversos casos, abrangem mais de um Estado.

d) Se atendida a solicitação do Excelentíssimo Senhor Governador do Paraná, cada Estado tenderia a elaborar planos estaduais, sem a necessária conjugação do planejamento para toda a região da Fronteira

Sudoeste e sujeitariam a êsses [sic] planos estaduais, a ação dos órgãos federais que atuam nos quatro Estados, – quando caberia à Superintendência fazer a supervisão dos diferentes setores da administração federal.

e) pelo caráter especial da fronteira que possui a região sob jurisdição daquela Superintendência, só um órgão federal poderá alcançar a plena capacidade de promover o desenvolvimento de toda unidade geográfica [...].

f) Cabe lembrar a importância da missão de desenvolvimento da região da Fronteira Sudoeste, para a política de segurança nacional, que seria enfraquecida se a missão fôsse [sic] delegada quadripartidamente aos Governos [sic] dos Estados. (pp. 1-3)

O documento é bastante explícito. Somente o governo central – representado pelo MINTER – teria a força necessária, a escala apropriada e a coerência adequada para o desenvolvimento da região e a segurança nacional. Estes argumentos lançam os ministros na proliferação de superintendências de desenvolvimento. Em geral, elas são administradas e orientadas por um Conselho (Consultivo ou Deliberativo) composto por Ministérios afins, governadores e representantes da sociedade civil, a variar conforme o caso. As superintendências regionais se apontam como o marco institucional ideal entre a descentralização administrativa e a centralização política na prática de governamentalização do território Nacional. No período entre 1965 e 1968 o ministério define sua face administrativa. Os incentivos administrativos são universalizados à todas as agências do MINTER, se converte em uma fórmula política e econômica universal. A administração da rodovia Belém-Brasília, uma função que destoa das superintendências de desenvolvimento em finalidades e procedimentos, é transferida para o ministério dos transportes, aumentando a homogeneidade das agências. Internamente a elas, os Conselhos Deliberativos, fórmula administrativa da SUDENE, também é estendida às congêneres, se tornando mais um mecanismo político universalizado. Estes Conselhos Deliberativos reforçam o poder do governo central, pois sua composição é majoritariamente formada por ministros. A Tabela 9, a seguir, ajuda a visualizar este processo.

**TABELA 9: EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS – DOCUMENTOS DE
NATUREZA ADMINISTRATIVA**

E.M	NATUREZA DO DOCUMENTO
58/1965	Pede Incentivos Fiscais na área da SPVEA
112/1965	Reformula a Fundação Brasil Central
147/1965	Pede Incentivos Fiscais na área da SPVEFSP
156/1965	Cria a Comissão Mista Brasil- Uruguai
157/1965	Institucionaliza os Incentivos Fiscais para a Amazônia
169/1965	Institucionaliza os Incentivos Fiscais para CM Brasil-Uruguai
142/1966	Apointa para a reformulação da SPVEA
143/1966	Reformula a SUDENE
168/1966	Normatiza os Incentivos Fiscais para a SPVEA
187/1966	Anuncia a SUDAM e a ‘Operação Amazônia’
221/1966	Cria a SUDAM e nomeia o Superintendente
224/1966	Normatização da SUDAM
7/1967	Normatização do BASA
48/1967	Cria a SUVALE em substituição à Comissão do Vale do São Francisco
49/1967	Readequação da SUDENE
50/1967	Readequação da SUDENE
51/1967	Readequação da SUDENE
52/1967	Readequação da SUDENE
53/1967	Normatização da SUDAM
54/1967	Normatização da SUDAM
55/1967	Extingue a SPVEFSP e cria a SUDEFSSO
56/1967	Regulamenta os Incentivos Fiscais para a Amazônia
69/1967	Readequação da SUDENE
96/1967	Transfere a rodovia Belém-Brasília para o Min. dos Transportes
140/1967	Solicita criação do Conselho Deliberativo para a SUDAM
218/1967	Sugere a criação da Super. de Des. do Vale do Paraíba
220/1967	Adequação da SUDAM ao modelo da SUDENE
241/1967	Cria o Grupo de Trabalho para Integração da Amazônia
258/1967	Rebate a recusa do Congresso em estender os benefícios fiscais para a Amazônia
261/1967	Cria a SUDECO
266/1967	Cria a FUNAI
276/1967	Exclui o Mato Grosso da SUDEFSSO
279/1967	Normatiza a SUDECO
340/1967	Cria o Projeto Rondon
341/1967	Cria o Conselho Deliberativo da SUDAM
2/1968	Normatiza a FUNAI
30/1968	Sugere a Criação dos Serviços Relevantes para o Des. e a Segurança Nacional
61/1968	Normatiza a SUFRAMA

Fonte: Exposição de Motivos (ARQUIVO NACIONAL, 2000). Organização do Autor.

Estão dispostos os documentos relativos às transformações no arranjo burocrático do MINTER. Em abril de 1965 o ministro Cordeiro de Farias se vale da E.M nº 58 para solicitar a extensão da política de incentivo fiscal para a Amazônia. Progressivamente o expediente de adequar a estrutura de organismos regionais herdada pelo MINTER a um modelo – cuja expressão maior é a SUDENE – que atraia a participação do capital privado vai se generalizando no ministério. As referências são claras e diretas, podendo ser ilustradas, por exemplo, na E.M nº 55/1967, que pede a criação da Superintendência do Desenvolvimento da Fronteira Sudoeste²⁸:

A necessidade de tornar mais eficaz a ação da referida Superintendência, com o objetivo de promover o desenvolvimento integrado e harmônico da extensa região da fronteira sudoeste do país [...], aconselha sua autarquização e reestruturação dos seus serviços, a exemplo dos dispostos nos diplomas legislativos referentes à Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, e à Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM – promulgadas por Vossa Excelência. (pp.1-2)

Este é uma constante em todo o intervalo aqui compreendido. Principia-se na administração de Cordeiro de Farias, que avança em um esvaziamento de entidades como a Fundação Brasil Central, a SPVEA, Comissão do Vale do São Francisco e SPVERFSP. Todas elas serão ao longo dos anos substituídas por superintendências regionais de desenvolvimento nas áreas correlatas, respectivamente: SUDECO, SUDAM, SUDEVALE e SUDESUL.

É possível perceber que no ano de 1965 o MINTER se empenhou em ampliar a política de incentivo fiscal para a Amazônia e fronteira sudoeste. Já em 1966, o que se fez mais foi discutir e procurar encontrar a fórmula ideal de funcionamento das autarquias regionais. Também se empenhou em dar autonomia de funcionamento para cada entidade, regidas pelos seus respectivos Planos Diretores plurianuais e pelos Conselhos Deliberativos. Esta autonomia contribuiu para reforçar a centralização do governo central, já que estes conselhos eram predominantemente compostos pelos representantes dos ministérios. Como haveria de se esperar, a SUDENE é a vanguarda, quando em uma extensa E.M (143/1966) o ministro João Gonçalves de Souza encaminha o diagnóstico dos problemas feito pelo Conselho Deliberativo:

²⁸ A Superintendência de Desenvolvimento da Fronteira Sudoeste não chegou a ser regulamentada pois, a princípio, ela abrangia também o estado do Mato Grosso, incorporado à congênera SUDECO. A partir de então ela foi designada como Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul (SUDESUL).

3. Entre os pontos de maior relêvo [sic], identificamos como entraves ao adequado funcionamento da entidade, podem ser citados:
- a) insuficiência da autoridade e do aparelhamento das Unidades Fundamentais [...];
 - b) mecanismos impróprios e incompletos de atividades de administração geral [...];
 - c) institucionalização imperfeita da atividade de planejamento [...];
 - d) inexistência de procedimentos adequados de coordenação [...];
 - e) inconveniente subordinação direta à Superintendência de vários órgãos de natureza executiva e empresas subsidiárias da SUDENE [...];
 - f) ausência de definição de competência dos Departamentos setoriais [...];
4. Diversas outras incorreções técnicas estruturais. (pp. 2-3)

Ao Diagnóstico encaminham-se as adequações propostas. Não caberia aqui elenca-las, basta salientar que a linha geral de todas as medidas propostas é o de facilitar as operações de investimentos, diminuir os requisitos e o controle sobre a aplicação dos incentivos e blindar os Conselhos Deliberativos de qualquer vigilância externa. Pensando que estes conselhos eram presididos pelo MINTER, compostos por representantes de todos os ministérios civis, das Forças Armadas, e da chamada “sociedade civil”; em gritante minoria os governadores dos estados envolvidos. A centralidade do controle político fica ainda mais evidente quando se toma em conta que vivia-se em uma ditadura, donde muitos governadores foram cassados, tantos outros nomeados pelo governo e não pareceria conveniente a nenhum governador que zele pelo seu cargo (algumas vezes pela sua vida) afrontar o governo central. Eis aí a fórmula: descentralização administrativa, promovendo agilidade e facilidades para o movimento do capital; acompanhada de centralização política.

O ano de 1967 é marcado pela consolidação do modelo. Todas as superintendências regionais são definitivamente criadas e regulamentadas. A sequência de E.M da 48 a 56/1967 são todas de 27 de fevereiro, dois dias depois da assinatura da Reforma Administrativa nº 200, que cria definitivamente o MINTER. Agregam-se aí a FUNAI – em substituição à SPI e com a incumbência de administração do Parque do Xingú, até então atribuição direta do ministro – e o projeto RONDON que, ao que tudo indica, é de iniciativa pessoal do ministro Albuquerque Lima.

Enfim, o desenho institucional do MINTER dá razão aos seus ministros quando reivindicavam que o lema do Desenvolvimento Regional fosse acoplado a seu nome; ele revela um arranjo político todo voltado para este conceito, tido como o mais adequado para os imperativos do desenvolvimento equacionado com a segurança nacional. É possível visualizar no arranjo administrativo um viés geopolítico da segurança muito

claro. É possível, inclusive, fazer algumas conexões com as fórmulas geopolíticas de Golbery.

Para Golbery (op.cit.), a estratégia geopolítica no campo interno nacional, como já foi visto, se efetuaria em três etapas sucessivas: *i*) no primeiro momento, deveria se proceder à articulação do núcleo central (São Paulo-Rio de Janeiro-Minas Gerais) com o Nordeste e o Sul, simultaneamente enrijecer as fronteiras para proteger o interior despovoado, o “tamponamento”²⁹; *ii*) em segundo lugar, avançar a colonização e integrar a *península centro-oeste*; *iii*) por fim, “inundar de civilização a Hiléia Amazônica” (p. 92), avançar a colonização a partir da península centro-oeste (que já estaria ocupada) pelo eixo do rio Amazonas.

No plano externo, a primeira ameaça seria as subversões provocadas por agente externo que poderiam vir a desestabilizar o Núcleo Central do país. Aí, portanto, a segurança seria meditada pelos serviços de informação e contrainformação. Quanto ao “*status quo* territorial da América do Sul”, a bem dizer, da fronteiras do Brasil com os países limítrofes, Golbery atenta que a parcela coberta pelas divisas com a Colômbia e Peru são pouco ameaçadoras pois, mesmo diante da ocupação erma na parcela brasileira, os vizinhos também não disporiam de meios rápidos para uma afronta à fronteira. A fronteira sudoeste, com Argentina, Bolívia e Paraguai, lhe parece mais ameaçadora, mas a efetiva ocupação do Centro-Oeste estabilizaria a ameaça. O risco maior ele identifica na fronteira sul, com Uruguai e Argentina³⁰.

Os organismos que compuseram o MINTER coincidem com a geopolítica de Golbery, não necessariamente na ordem de prioridades por ele elencadas. Tem-se a SUDENE (1959) como articuladora da *península Nordeste* ao *Núcleo Central*; posteriormente a SUDESUL (1967) seria a incumbida de fazer o mesmo com a *península Sul*; e a SUDECO (1967), em substituição à Fundação Brasil Central (1943) como a *península Centro Oeste*. A SUDAM (1966), antes SPVEA (1953) cumpriria a tarefa de integração da *Ilha Amazônica*. Quanto ao plano externo, a ameaça ao Núcleo Central escaparia às atribuições diretas do MINTER. A fronteira “mais viva e perigosa” teria sido atendida através da Comissão Mista Brasil-Uruguai (1963); a fronteira Sudoeste já dispunha de da SPVEFSP (1956), depois convertida em SUDESUL (1967).

²⁹ “garantir a inviolabilidade da vasta extensão despovoada do interior pelo tamponamento eficaz das possíveis vias de penetração” (op.cit. p. 92).

³⁰ “Aí, onde não há barreiras que valham, se encontra pois nossa verdadeira fronteira viva – a única ‘realmente sentida que serve de testemunho à enorme abstração da quase totalidade das linhas divisórias do imenso Brasil’, como escreveu embaixador Macedo Soares.” (Idem. p .58)

A função de “tamponamento” da fronteira Norte não gozou de entidade específica, pelo menos não no bojo do MINTER. No entanto, esta parcela fronteira e pauta de diversas E.M, no mais das vezes abordada através da política de Territórios Federais.

Enfim, como se pode perceber, as coincidências com a análise de Golbery são reais, mas seria precipitado atribuir este arranjo administrativo especialmente ao pensamento geopolítico de Golbery, já que, a bem dizer, trata-se de problemas e soluções previstas desde muito no pensamento político e geopolítico brasileiro. Seria um exagero dizer que o MINTER foi a materialização da geopolítica de Golbery do Couto e Silva, no entanto não parece um exagero afirmar que foi um ministério da geopolítica, da segurança e do desenvolvimento.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão da apropriação territorial e formação social no Brasil é o tema geral desta tese. Esta temática é bastante ampla e tem sido enfrentada por muitos pesquisadores, geógrafos e demais cientistas sociais. Este campo de investigações tem refletido sobre questões pertinentes ao entendimento da formação social brasileira. Esta tese pretende se inserir neste processo.

A tomada do MINTER como objeto de pesquisa remonta à minha trajetória de pesquisa desde o trabalho de encerramento do curso de graduação (IORIO, 2007) quando, por sugestão do professor Sérgio Nunes, investi aquela análise sobre a revista INTERIOR, publicada pelo ministério a partir de 1974. Esta pesquisa foi continuada em minha dissertação de mestrado (IORIO, 2010), desenvolvida no PPGG/UFRJ, sob orientação da professora Ana Daou. Desde então, motivado pelas reflexões oriundas do curso sobre “Antropologia do Estado”¹ do professor Antônio Carlos de Souza Lima no Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional da UFRJ, versei-me à reflexão sobre o MINTER enquanto um processo de estatização e governamentalização do território. Foi essa abordagem que procurei imprimir nesta tese.

No decurso de realização desta tese, a maior dificuldade que tive que enfrentar foi o trato com os arquivos, conforme já relatei na Introdução desta tese. O descompasso entre aquilo que buscava e considerava como relevante e o que o arquivo me oferecia era enorme. Foi este descompasso que fez me lançar sobre a reflexão metodológica da pesquisa arquivística, da qual os trabalhos de Antônio de Souza Lima (1995) e Perla Zusman (2000) foram fundamentais. Minha experiência com os arquivos me fez ter a certeza de que se trata de uma tarefa que exige meticulosidade e pode ser muitas vezes frustrante. Até o momento em que não sabia da existência da segunda base de dados, de onde se extraiu a parte substancial dos documentos, não conseguia encontrar documentos satisfatórios no arquivo do MINTER disponível no Arquivo Nacional de Brasília. A maneira pela qual cheguei à base de dados mais substantiva para minha pesquisa – através de conversas com as atendentes do Arquivo Nacional – também revela toda a complexidade do arquivo. Quando enfim me deparei com as Exposições de Motivos, já no último ano da tese, pude sacramentar a base de análise desejada. Agora, uma vez analisado esse material, sinto que a documentação disponível é farta e promissora. A segunda base, da qual extrai as E.M., ainda oferece uma enormidade de

¹ Curso oferecido no IIº Semestre de 2008.

fontes que podem substanciar outras pesquisas. Até mesmo a primeira base, até então pouco aproveitada, poderia ser hoje mais bem trabalhada e tornar-se elemento relevante de investigações futuras. Isso porque, feita toda a análise que expus nesta tese, cheguei ao enquadramento e a contextualização que faltavam para atribuir o nexos entre os documentos anteriormente encontrados. Uma vez mais familiarizado com os planos de ação de governamentalização do MINTER, com seu *modus operandi*, sua estrutura e funcionamento, aqueles documentos antes enigmáticos, poderiam ser peças esclarecedoras para aprofundar novas questões.

Nesta tese, procurei investigar o MINTER enquanto um plano de ação de governamentalização do território e dispositivo de campos de poder. Nisto estão envolvidos fatores de natureza e escalas diversas e interpenetráveis; desde a ordem mais geral de estruturação de um poder global até a dimensão individual dos sujeitos envolvidos diretamente na trama de relações que dão significado ao processo em análise. Incluem-se ainda aspectos particulares da formação social brasileira; classes, grupos, agremiações, e toda a sorte de segmentos políticos e sociais relevantes; tradições do conhecimento, modalidades discursivas, representações e visões de mundo que embasam as ações.

Em termos globais, o MINTER está inserido na conformação de uma ordem internacional edificada em torno da afirmação dos EUA como expoente de um bloco (o ocidental) em contraposição ao rival comunista. Este protagonismo se deu desde o desfecho da Segunda Guerra Mundial, quando o país da América do Norte converteu-se no centro financeiro, industrial, militar, comercial e – a partir de então – político do capitalismo mundial. A centralidade exerceu-se através de mecanismos os mais complexos que normatizavam a economia e a política internacionais. Dois destes mecanismos foram o *desenvolvimento* e a *segurança nacional*. Mais do que simples vocábulos, estas palavras exprimem campos de poder bem articulados.

Conforme se mostrou nos capítulos três e quatro, há um campo discursivo que alimenta e sustenta esses campos de poder. Criam-se valores e metas, denota-se uma racionalidade válida, prescrevem-se ações e comportamentos, distinguem-se aptos dos inaptos. Surge em torno do desenvolvimento e da segurança nacional – e em seus nomes – uma gama de instituições e ações que operaram de modo multiescalar; complementam-se organizações internacionais, a diplomacia dos países, a política interna e o papel dos agentes individuais. Empresários, investidores, técnicos, intelectuais, *policy makers*, órgãos governamentais, embaixadores, organizações

internacionais, agências de assistência e apoio, etc.; todos esses sujeitos operam em consonância com os princípios do desenvolvimento e da segurança nacional, mas cada um ao seu alcance, de acordo com seu interesse próprio, suas intenções particulares.

Há uma “coerência” relativa que garante a unidade desta multiescalaridade, isso se não se está a tomar coerência por homogeneidade. São agentes múltiplos, situados, contextualizados, mas também articulados, como se revela no caso do MINTER. Os vínculos acontecem por via de financiamentos, treinamentos internacionais, assessorias técnicas, cooperação, assim como por afinidade ideológica, princípios compartilhados, valores apreendidos e exemplos a serem seguidos.

Uma geografia do mundo se redesenhou após a Segunda Guerra Mundial. Um léxico conceitual foi criado como parte dessa nova ordem geográfica: *Desenvolvidos e Subdesenvolvidos; Primeiro, Segundo e Terceiro Mundos; Ocidente e Oriente; Capitalistas e Comunistas*, etc.; são classificações utilizadas tanto para diagnósticos como prognósticos, de definição do lugar geopolítico de segmentos sociais diversos. Ao Brasil, coube sua relevância nesse processo todo. Seu lugar na nova geopolítica que se desenhava fez-se de maneira concomitante à profundas transformações internas no país, incluindo uma auto-imagem.

O país é todo ressignificado entre 1950 e 1980. A infraestrutura econômica é alterada com a instalação das indústrias de bens intermediários e bens de capital através das multinacionais, agricultura tecnificada implantada, elevada produção de commodities como os minérios e a soja para exportação, o setor de serviços fica mais sofisticado, novas cadeias de comércio varejistas associadas a grandes marcas, estradas de rodagem espalham-se pelo país e dão vazão aos automóveis produzidos internamente (SANTOS; SILVEIRA, 2011). O Estado é transfigurado, o novo capitalismo monopolista transforma o Tesouro Nacional em capital financeiro (OLIVEIRA, 1981). Sua estrutura burocrática é ampliada, o planejamento ganha *status* de ordenação racionalizada da vida social e produtiva. Conforme Berta Becker (1988):

Nesse contexto, o Estado assume um papel a cada vez mais abrangente, pois que se entende que só ele poderá, através de um planejamento racional, acelerar o ritmo de desenvolvimento, permitindo ao país ingressar na nova era. E a partir de então a atuação do Estado não se reduzirá à conquista e defesa do território, nem a uma atuação setorial e pontual; ela passa à produção do seu espaço político, sendo assim sistemática e com vistas a todos os setores de atividade e a todo espaço nacional. (p. 111)

A apropriação e ordenação territorial que a tanto alimentou o imaginário social brasileiro e a formação do Estado no Brasil sofre uma mutação qualitativa, ganha um conteúdo intenso em ciência e técnica de equipamentos, da organização econômica e do exercício governamental. A segurança nacional e o desenvolvimento, princípios ordenadores do sistema mundial, se convertem em política interna, são apropriados como meios de racionalidade do Estado, convertem-se em campos de poder.

O atraso e a incapacidade do interior, associado à crença na necessidade de intervenção de um ente competente, convertem-se em bases sólidas para a ação e investidas que propugnavam e se justificavam como promotoras do desenvolvimento. A pobreza e a infantilização do pobre são o diagnóstico e a prova cabal de que cabe ao Estado reverter aquela situação (ESCOBAR, op.cit.). O Estado transfigurado se lança nessa empreitada, mas com um conteúdo mais complexo, como bem diz Berta Becker (1988; 1981). Não se trata apenas de “ocupar espaços”, mas sim de integra-los em uma lógica racionalizada, técnica e científica do mercado globalizado. Não se está falando de um processo de integração, mas sim de uma colonização seletiva, que atribui um conteúdo bem direcionado a cada lugar, em consonância com o mercado cada vez mais mundializado.

A velha geografia política de Ratzel (1987) alimenta o imaginário colonizador, que associa o vigor de um Estado e de uma nação à densidade técnica com que ela se apropria de seu território. É através desta geografia política que mais um elemento é agregado à equação território e desenvolvimento, a segurança nacional. Apropriação territorial tenra é sintoma de fragilidade e vulnerabilidade. Some-se aí o contexto da *guerra total*, quando um inimigo poderoso (a URSS e comunismo) ameaça o lugar geopolítico do Brasil (o mundo ocidental) e exige um esforço total de defesa. O território se converte definitivamente em prisma privilegiado de ação e reflexão do ponto de vista da segurança e do desenvolvimento.

As fronteiras internas do Brasil convertem-se em fronteiras do capitalismo mundial, sempre respeitando ao *modus operandi* do “Turner autoritário” (VELHO, op.cit.) ou seja, a fronteira como processo de transformação sem mudança, expansão sem diferenciação social, abortando o surgimento de novas classes sociais que pudessem por em risco o poder político oligárquico. O MINTER é a expressão da expansão da fronteira por via autoritária em confluência com a implantação da segurança nacional e do desenvolvimento como parâmetros normatizadores de sua governamentalização e mediação social. Um capítulo específico na genealogia da

formação territorial brasileira, com suas rupturas e continuidades. A velha “Marcha para Oeste”, nome do programa formulado por Vargas, continua a prevalecer, agora mais vigorosa, mais equipada.

Algumas observações merecem destaque nesta prática de governamentalização. Cordeiro de Farias, o primeiro ministro do MECOR, associou sua tarefa àquela outra de sua mocidade, quando percorreu o território nacional com a Coluna Miguel Costa-Prestes. Nos idos da década de 1920, a coluna se apresentava revolucionária, apresentava-se como força subversiva, insurgente contra o poder estabelecido. Conforme já foi dito no capítulo dois desta tese, o marechal reconhecia e atribuía uma ligação direta e coerente entre sua subversão tenentista e sua posição de poder como general e ministro. O vínculo, para ele, é o enfrentamento com o “Brasil sofrido”, o “interior atrasado”. Mesmo enquanto ministro, Cordeiro de Farias via a si mesmo como “revolucionário”.

Ironicamente, o guerrilheiro da coluna revolucionária, que fazia o encontro daqueles tenentes com o Brasil do interior, foi combatido em armas pelo marechal Cândido Rondon, um mito do mesmo imaginário geográfico que o pioneiro do MECOR punha-se a defender ². Se a coluna era, em sua época, um meio de intervenção e redenção do interior atrasado, da mesma forma que o MINTER, como quer Cordeiro de Farias, isto passou despercebido por Rondon. Mas, ao contrário, se a coluna era um ato revolucionário a desvirtuar o “Turner autoritário”, Rondon a combateu com razão (considerando a razão do ponto de vista do *status quo*), e Cordeiro de Farias que teria se enganado.

Mas é fato que os planos de ação e governamentalização do MECOR reencarnaram os ideais de colonizador da tradição de Rondon. Albuquerque Lima, outro “filho” do tenentismo e ministro do MINTER, materializou esta reencarnação ao criar o Projeto Rondon, laureando o velho marechal. Sua inspiração e idolatria a Rondon é expressa com forte tom nacionalista e de exaltação ao pedir pensão para um ex-partícipe de uma de suas comissões telegráficas:

1. Na oportunidade em que a Nação brasileira se engaja para comemorar o primeiro centenário de nascimento de um de seus mais ilustres filhos – o insígne (sic) Marechal Cândido Mariano da Silva Rondon, é mister lembrar, também, não somente os feitos dêsse (sic) grande sertanista, como, ainda, a ação e o desprendimento daquele pugilo de destemidos patrícios, que souberam, junto com o Marechal

² Este confronto é relatado por Reis (2014).

Rondon, penetrar os nossos sertões e fundar nos confins da nossa Pátria, os verdadeiros marcos da nossa civilização.

2. Plantando as Linhas Telegráficas Estratégicas e com elas atravessando tôdas (sic) as barreiras agressivas e inóspitas das florestas brasileiras, em condições muito precárias de apoio, conseguiram, à força do civismo, levar a bom termo verdadeira obra ciclópica.

3 A grandeza sem par dessa epopéia só se tornou possível graças Às condições criadas sob a liderança dêsse (sic) chefe predestinado, que foi o Marechal Cândido Rondon, como também de cooperação desse grupo de homens que constituíram (sic) o instrumento mais eficaz da obra dêsse (sic) lidador. (E.M. nº 200/1967)

A ode a Rondon é também a exaltação de si próprio, da tarefa do MECOR/MINTER, continuador de sua obra de “conquista do oeste”. A expansão da fronteira por via autoritária é um meio eficiente através do qual todo o território nacional é subordinado ao controle vigilante das normas impostas pela segurança nacional e o desenvolvimento não como meros princípios norteadores, ou base doutrinária, mas sim como campos de poder. Cordeiro de Farias e Albuquerque Lima foram pessoas importantes na tarefa de concretizar um dispositivo de produção do território próprio aos anseios da segurança e desenvolvimento. Compartilhavam dos preceitos prescritos por estes campos de poder, desfrutavam de posição privilegiada neste campo, detinham grande carga de poder simbólico e capital que circulava no campo. Tinham também a sensibilidade e a vivência prática com o “Brasil profundo”, conheciam e difundiam este imaginário geográfico.

Um importante papel deve ser conferido à evolução institucional das Forças Armadas na edificação do desenvolvimento e da segurança nacional como campos de poder no Brasil e, por conseguinte, à governamentalização praticada pelo MINTER. Desde os fins do século XIX esta instituição sofreu profundas transformações que a alçaram ao patamar de protagonista no cenário político, econômico e social no país. Nesta instituição foi criado um *esprit de corps* e uma disposição para a ação política que os equipararam às elites nacionais na conformação da modernização do país.

A afinidade entre desenvolvimento e a segurança enquadrados pelo prisma do território se fez sentir nos planos de ação de governamentalização estabilizados no formato definido pelo MECOR/MINTER entre 1964 e 1969. Fundamentalmente, o projeto de institucionalização do MINTER se orientou pela proliferação do formato desenvolvimentista definido pela SUDENE. As superintendências desenvolveriam o território, incorporariam ao espaço produtivo nacional os lugares afastados e

reforçariam as relações capitalistas, assegurando a segurança frente ao perigo comunista. Segurança requer desenvolvimento, e este se reforça com aquela.

Mas, mesmo complementares, estes princípios poderiam – e de fato foram – antagônicos. As divergências entre um e outro eram basicamente a contraposição da ortodoxia econômica à uma concepção mais distributivista. Aqueles primavam pelo crescimento bruto do produto, estes primavam pela equalização de sua distribuição. A segunda posição foi mais fortemente defendida por Albuquerque Lima. Enquanto ministro do MINTER ele assumiu uma posição diretamente frontal à política econômica de “fazer o bolo crescer”. A contraposição ao Ministério da Fazenda o levou a renúncia em nome do desenvolvimento regional.

O desenvolvimento regional foi a expressão mais bem definida deste ministério. O interior atrasado ganhou contornos mais objetivos, desenhado e recortado em regiões. Estas unidades geográficas assim delimitadas possibilitaram a identificação do objeto de intervenção sem precisar as relações sociais a serem interpeladas. O Nordeste, o Centro-Oeste, a Amazônia, etc. Consumou-se a “modernização pelo alto”, transformações sem mudanças. O latifúndio foi preservado, as formas tradicionais de viver e produzir foram vigorosamente combatidas. O território nacional foi homogeneizado em formas de reprodução de capital, mesmo que mantidas algumas relações não capitalistas de produção.

O MINTER foi a expressão do novo caráter do Estado brasileiro que assumiu a expansão das fronteiras e a ressignificação de seu território como fatores de inserção do país na ordem do capitalismo mundial. Os planos de ação e governamentalização do território que puderam ser vistos através das E.M assinadas pelos ministros do Interior contribuem para a delimitação de um objeto e uma prática de intervenção que possibilitou aprofundamento da segurança nacional e do desenvolvimento como campos de poder.

* * *

Em suma, e a título de conclusão, vale dizer que esta pesquisa sobre o MINTER procurou ser um entre tantos esforços no sentido de se interpretar o papel da formação territorial na conformação da sociedade brasileira. A apropriação e valorização do território exerce forte papel na constituição social do país, este fato já está evidente na vasta bibliografia disponível, feita por geógrafo e não geógrafos. A tarefa que vem sendo cumprida mais recentemente pela historiografia da geografia no

Brasil é a de interpretar esta relação em seus casos concretos, quer dizer, nas situações objetivas que envolvem sujeitos e interesses materiais. Em outros termos, cumpre dizer que as investigações sobre a formação territorial brasileira podem ser enriquecidas com uma análise multiescalar, que compreendam a ação e o significado das ações em esferas distintas, tanto em seus aspectos mais gerais como aqueles mais específicos. Esta pesquisa pretende seguir esta linhagem, mesmo ciente de suas limitações consideráveis.

FONTES DE PESQUISA

ALBUQUERQUE LIMA, A.A. de. Voto no Conselho de Segurança Nacional. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/treinamento/hotsites/ai5/index_ppal.html?var=sit e >>. Acesso em: 21/02/2013.

_____. A participação do Ministério do Interior no desenvolvimento e na ocupação da Amazônia. In.: ALBUQUERQUE LIMA, A.A. de. et. all. *Problemática da Amazônia*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1971. pp. 11-64.

_____. de. A participação do Ministério do Interior no desenvolvimento e na ocupação da Amazônia. In.: Vários Autores. *A problemática da Amazônia*. Biblioteca do Exército Editora, 1971. pp. 11-64.

_____. Petrobrás – contrato de risco. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 10 (1), jan./mar. 1976, pp. 156-160.

_____. A SUDENE e o Desenvolvimento do Nordeste. *Política*. nº11, janeiro/março de 1979, pp. 42-50.

ARQUIVO NACIONAL (Brasil). *Catálogo dos documentos cartográficos do fundo Ministério do Interior*. Rio de Janeiro, 2000. ... p. dig. (CODAC/SDC 004). Disponível em:<http://www.an.gov.br/sian/Multinivel/Exibe_Pesquisa.asp?v_CodReferencia_ID=1118>.

_____. Centro de Referência das Lutas Políticas no Brasil (1964-1985) – “Memórias Reveladas”. Disponível em: <<http://www.memoriasreveladas.arquivonacional.gov.br/campanha/memorias-reveladas/>>. Acesso 28/06/2014.

BELOCH, I.; ABREU, A.A. [coord.]. *DHBB Histórico-Biográfico Brasileiro 1930-1983*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, FGV/CPDOC-FINEP, 1984. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/acervo/arquivospessoais/consulta>>.

BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Ao dar posse ao ministro dos organismos regionais. Senhor João Gonçalves de Souza, no Palácio do Planalto. Discursos Castello Branco, 1964. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/castello-branco/discursos-1/1966/54.pdf>> Acesso em 12.02.2014.

BRASIL. *Decreto-lei nº 5.878 de 4 de outubro de 1943*. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=7343&tipoDocumento=DEL&tipoTexto=PUB>>. Acesso em 21/11/2012.

_____. *Lei nº 1.806 de 6 de janeiro de 1953*. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=1806&tipo_norma=LEI&data=19530106&link=s>. Acesso em 21/11/2012.

_____. *Decreto nº 44.491 de 18 de setembro de 1958*. Disponível em <http://legis.senado.gov.br/legislacao/listanormas.action?numero=44491&tipo_norma=dec&data=19580918&link=s>. Acesso em 21/11/2012.

_____. *Lei nº 3.692 de 15 de dezembro de 1959*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3692.htm>. Acesso em 21/11/2012.

_____. *Lei nº 4344 de 21 de junho de 1964*. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=114874&tipoDocumento=LEI&tipoTexto=PUB>>. Acesso em 21/11/2012.

_____. *Decreto nº 54026 de 17 de julho de 1964*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-54026-17-julho-1964-394007-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em 21/11/2012.

_____. *Decreto nº 54401 de 9 de outubro de 1964*. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=186262&tipoDocumento=DEC&tipoTexto=PUB>>. Acesso em 21/11/2012.

_____. *Lei nº 4504 de 30 de novembro de 1964*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14504.htm>. Acesso em 21/11/2012.

_____. *Decreto nº 59.033-A de 8 de agosto de 1966*. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=190526&tipoDocumento=DEC&tipoTexto=PUB>. Acesso em 13/07/2013.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em 21/11/2012.

_____. *Decreto-lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967*. Disponível em: <<http://www.lex.com.br/coletanea/default.aspx>>. Acesso em 28/06/2007.

_____. *Decreto nº 66.882 de 16 de julho de 1970*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-66882-16-julho-1970-408321-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 21/11/2012.

_____. *Decreto nº 75.444 de 6 de março de 1975*. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=204766>>. Acesso em 17.11.11.

_____. *Decreto nº 79.099 de 06 de janeiro de 1977*. Disponível em: <<http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?inford=187&sid=54>>. Acesso em 21.06.2013.

_____. *Decreto nº 91.145 de 15 de março de 1985*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91145-15-marco-1985-441412-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 17.11.11.

_____. *Medida Provisória nº 151 de 15 de março de 1990*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/1990-1995/151.htm. Acesso em 17.11.11.

_____. Lei nº 8028 de 12 de abril de 1990. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8028.htm>. Acesso em 17.11.11.

_____. Decreto nº 5.584, de 18 de novembro de 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5584.htm>. Acesso em 21.06.2013.

_____. *Manual de Redação da Presidência da República*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/manual/manual.htm#_Toc26002107. Acesso em: 08/07/2014.

_____. *Portal da Legislação da Presidência da República*. <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/decretos-leis/1988-a-1965>>. Acesso em 13.02.2013.

DIAS, J. de N.T. *José de Nazaré Teixeira Dias (depoimento:1988)*. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 1991. Disponível em <<http://www.fgv.br/cpdoc/historal/arq/Entrevista149.pdf>>. Acesso em 17.11.11.

FARIAS, O.C. de. *Diálogo com Cordeiro de Farias: meio século de combate*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 2001.

_____. *A Segurança Nacional no Panorama Mundial da Atualidade*. Rio de Janeiro: ESG, 1961.

FURTADO, C. *Operação Nordeste*. Rio de Janeiro. Instituto Superior de Estudos Brasileiros – ISEB, 1959.

_____. Brasília: Ministério do Interior. Ano II, n. 13, setembro-outubro de 1976. Bimestral.

_____. Brasília: Ministério do Interior. Ano IV, n. 28, setembro-outubro de 1979. Bimestral.

MECOR . *Operação Amazônia*. Relatório Ministerial. Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais. Brasília, 1966.

NEAD; DIEESE. *Estatísticas do Meio Rural*. 2ªed. Brasília: MDA: DIEESE, 2006.

TRUMAN, H.S. *Recommendation for assistance to Greece and Turkey*. Address to the President of the Congress. March, 12, 1947. Disponível em: <http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/doctrine/large/index.php?sortorder=category>. Acesso em 10/10/2014.

VISÃO. Medici e o Governo de participação. *Visão*, vol. 35, nº 9, 24 de outubro de 1969. pp. 21-26.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMS, P. Notes on the difficulty of studying the State . In: *Journal of Historical Sociology*, v. 1, nº1, march 1988. pp. 58-89.

ADORNO, T. W.; HORKHEIMER, M. O conceito de esclarecimento. In: ADORNO, T. W.; HORKHEIMER, M. *Dialética do esclarecimento: fragmentos filosóficos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985. pp.17-46.

ALEXANDER, R.J. O movimento tenentista. In.: FIGUEIREDO, E. L. (org.). *Os militares e a Revolução de 30*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. pp. 61-78.

ALMEIDA, A. W. B. de. *Revolta e Conciliação: um estudo da trajetória intelectual de Jorge Amado*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: Museu Nacional, 1978.

_____. *Antropologia dos Archivos da Amazônia*. Rio de Janeiro: Casa 8/Fundação Universidade do Amazonas, 2008.

ALMEIDA, G.B. de. Defesa nacional com dependência externa: o Conselho (Superior) de Segurança Nacional de 1934 a 1944. *Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH*, São Paulo, julho 2011.

ALMEIDA, R. S. de. A estruturação da tecnoburocracia do planejamento territorial no Brasil. *Terra Brasilis*. Rio de Janeiro, nº 4-5, pp. 113-134, 2002-2003.

ALVES, M. H. M. *Estado e oposição no Brasil (1964-1984)*. Petrópolis-RJ: Vozes, 1984.

ANDERSON, B. R. *Comunidades Imaginadas: reflexões sobre a origem e difusão do nacionalismo*. São Paulo: Cia das Letras, 2008.

ANDRADE, M.C. de. *As alternativas do Nordeste*. Recife: Universitária, 1983.

ARON, Raymond. *República Imperial: os Estados Unidos no mundo do pós-guerra*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

ARRIGHI, G.; HUI, P.; RAY, K.; REIFER, T.E. Geopolítica e Altas Finanças. In.: ARRIGHI, G.; SILVER, B. J. *Caos e governabilidade no moderno sistema mundial*. Rio de Janeiro: Contraponto; Editora UFRJ, 2001. pp. 47-106.

BACELAR, T. Dinâmica regional brasileira nos anos noventa: rumo à desintegração competitiva?. In: CASTRO, I.E. de; MIRANDA, M.; EGLER, C.A. (org.). *Redescobrimo o Brasil 500 anos depois*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999. pp. 73-91.

_____. A “questão regional” e a ‘questão nordestina”. In.: TAVARES, M. da C. [org.]. *Celso Furtado e o Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000. pp. 71-92.

BARBOSA E SILVA, L. *A reforma administrativa de 1967*. mimeo. s/d.

BECKER, B.K. A geografia e o resgate da geopolítica. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, v.50, t.2, 1988. pp. 99-125.

_____.Modernidade e gestão do território no Brasil: da integração nacional à integração competitiva. *Espaços & Debates*. São Paulo, nº31, 1991. pp. 47-56.

_____.A geopolítica na virada do milênio. In: CASTRO, I. E de; GOMES, P. C. da C.; CORRÊA, R. L. *Geografia: Conceitos e temas*. 4ªed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. pp. 271-307.

_____.Geopolítica da Amazônia. *Estudos Avançados*. São Paulo, nº19 (53), 2005. Pp. 71-86.

BENSA, A. Da micro-história a uma antropologia crítica. In: REVEL, J.(org). *Jogo de escalas*. A experiência da microanálise. Rio de Janeiro: FGV, 1996. pp 39-76

BERDOULAY, V. *La formation de l'école française de géographie*. 3ªed. Paris: Éditions du CTHS, 2008.

BERDOULAY, V.; SOUBEYRAN, O. Lamarck, Darwin et Vidal: aux fondements naturalistes de la géographie. *Annales de Géographie*, t.100, nº 561-562, Numéro du Centenaire, pp. 617-634, 1991.

_____. The contextual approach. In: STODDART, D.R. (ed.). *Geography, ideology and social concern*. Oxford: Blacwell, 1981. pp. 8-16.

_____. Idées aristotéliens et effet-discours dans la géographie d'origine méditerranéenne. *Annales de Géographie*, t. 97, nº 542, pp. 404-418, 1988.

BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 4ªed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

BOULANGER, P. *Géographie Militaire*. Paris: Ellipses Éditions, 2006.

_____. Renseignement géographique et culture militaire. *Hérodote: revue de géographie et de géopolitique*, nº140, 1º trimestre de 2011. pp. 47-63.

BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. 11ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007a.

_____. Sistemas de ensino e sistemas de pensamento. In.: BOURDIEU, P. *A economia das trocas simbólicas*. 6ª Ed. São Paulo: Perspectiva, 2007b. pp. 203-229.

_____. A ilusão biográfica. In.:AMADO, J.; FERREIRA, M.M. *Usos e abusos da história oral*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Bragas, 1996.

BOMFIM, P. R. de A. *A ostentação estatística (um projeto geopolítico para o território nacional: Estado e planejamento no período pós-64)*. Tese de Doutorado (Geografia Humana). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007. 377p.

BOSI, A. A Arqueologia do Estado-Providência. In.: BOSI, A. *Dialética da colonização*. São Paulo: Cia. das Letras, 1992. pp. 273-307.

BRESSER PEREIRA, L. C. *A sociedade estatal e a tecnoburocracia*. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1982.

CÂNDIDO, A. O significado de “Raízes do Brasil”- Prefácio. In: HOLANDA, S.B. de. *Raízes do Brasil*. 26ª ed. São Paulo: Cia. da Letras, 1995. pp. 9-21.

CAPEL, H. *Filosofía y ciencia en la geografía contemporánea*. Barcelona: Barcanova, 1981.

CARDOSO, F.H. *O modelo político brasileiro*. In: CARDOSO, F.H. *O modelo político brasileiro e outros ensaios*. São Paulo: Difel, 1972. pp. 50-82.

CARVALHO, J.M. de. *Forças Armadas e Política no Brasil*. 2 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

CASTRO, C. *Os militares e a República: um estudo sobre cultura e ação política*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1995.

_____. *Pesquisando em arquivos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.

CHIRIO, M. *A política nos quartéis: revoltas e protestos de oficiais na ditadura militar brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

CLAVAL, P. *Evolución de la geografía humana*. Barcelona: Oikos-Tau, 1981.

COMBLIN, J. *A ideologia da Segurança Nacional: o poder militar na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

CONCEIÇÃO, A. L. A “geografia social” de Sílvio Romero. *Terra Brasilis*, Rio de Janeiro, Ano I, nº2, pp. 35-55, Jul/Dez 2000.

CONTEL, F.B. As divisões regionais do IBGE no século XX (1942, 1970 e 1990). *Terra Brasilis (Nova Série)*, 3, 2014. Disponível em: <<http://terrabrasilis.revues.org/990#quotation>>. Acesso dia 03/10/2014.

CORRÊA, M.L.; de PAULA, D.A. Hidrelétricas e desenvolvimento no Brasil: A construção da usina de Furnas em perspectiva histórica (1956-1965). In: *Anais do Simpósio Internacional Globalización, innovación y construcción de redes técnicas urbanas en América y Europa, 1890-1930*. Universidadde Barcelona, Facultad de Geografía e História, 2012. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/Simposio/cCorrea-Paula_Hidreletricas.pdf>. Acesso em 20/01/2013.

COSTA, W. M. da. *Geografia Política e Geopolítica: discursos sobre território e poder*. 2ª ed. São Paulo: EDUSP, 2008.

COUTO E SILVA, G. do. *Conjuntura Política Nacional: O Poder executivo & Geopolítica do Brasil*. 3ª ed. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1981.

da CUNHA, E. *Os Sertões*. 9ª Ed. Rio de Janeiro: Record, 2007.

DAOU, A. M. Tipos e aspectos do Brasil: Imagens e Imagem do Brasil. In: ROSENDHAL, Z. ; CORRÊA, R. L. (orgs). *Paisagem, Imaginário e Espaço*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2008. pp. 135-162.

- DIAS, J. de N. T. *A Reforma Administrativa de 1967*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1969.
- DINIZ, C.C. Celso Furtado e o desenvolvimento regional. *Nova Economia*. Belo Horizonte, 19(2), maio-agosto de 2009. pp. 227-249.
- DOMINGOS NETO, M. Influência estrangeira e luta interna no exército (1889-1930). In.: ROUQUIÉ, A. (coord.). *Os partidos militares no Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 1980. pp. 43-70.
- DREIFUSS, R. *1964: a conquista do Estado: ação política, poder e golpe de classe*. 2ªed. Petrópolis: Vozes, 1981.
- EGLER, C. *Crise e Questão Regional no Brasil*. Tese de Doutorado (Economia). Instituto de Economia. Unicamp. Campinas, 1993. 233p.
- ESCOBAR, A. *Encountering development: the making and unmaking of the third world*. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- ESCOLAR, M. *Crítica do discurso geográfico*. São Paulo: Edusp, 1996.
- ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. *Manual Básico*. Rio de Janeiro: ESG, 1986.
- FARIAS, P. Nacionalismo e participação popular na campanha “O Petróleo é nosso”. In.: PIQUET, R. (org.). *Petróleo, Royalties e região*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003. pp. 13-37.
- FERNANDES, F. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. 5ªed. São Paulo: Globo, 2005.
- FOUCAULT, M. *Microfísica do Poder*. 2ªed. Rio de Janeiro: Graal, 1981.
- GIDDENS, A. *As conseqüências da modernidade*. São Paulo: UNESP: 1991.
- GODOY, M.M. *Persistência do tradicional e o processo de modernização da agroindústria canavieira no Brasil e a sobrevivência de formas produtivas não-capitalistas*. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2007. (Textos para discussão).
- GOMES, P.C. da C. Geografia fin-de-siècle: o discurso sobre a ordem espacial do mundo e o fim das ilusões. In.: CASTRO, I.E, de; GOMES, P.C. da C; CORRÊA, R.L. (org.). *Explorações Geográficas: percursos no fim do século*. 2ªed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. pp. 13-42.
- _____. *Geografia e Modernidade*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.
- GUIMARÃES, F. M. S. Divisão regional do Brasil. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, pp. 318-370, abril-junho de 1941.
- HAESBAERT, R. *Des-territorialização e identidade: a rede “gaúcha” no nordeste*. Niterói: EDUFF, 1997.

HARVEY, D. *Between Space and Time: Reflections on the Geographical Imagination*. *Annals of the Association of American Geographers*. 80(3), 1990, pp. 418-434.

_____. *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

_____. A geografia da acumulação capitalista: uma reconstrução da teoria marxista. In.: HARVEY, D. *A produção capitalista do espaço*, 2ªed. São Paulo: Annablume, 2006. pp. 41-73.

HOBBSAWM, E.J. *Era dos extremos: o breve século XX*. São Paulo: Cia. das Letras, 1995.

_____. *Nação e nacionalismos desde 1780*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

_____. Introdução: a invenção das tradições. In.: HOBBSAWM, E.J.; RANGER, T. *A invenção das tradições*. 6ªed. Rio de Janeiro, 2008. pp. 9-23

HOLANDA, S.B. de. *Raízes do Brasil*. 26ª ed. São Paulo: Cia. das letras, 1995.

HOWITT, R. Scale. In: AGNEW, J.; MITCHELL, K.; TOAL, G. (Ed.). *A Companion to Political Geography*. Maalden (USA), Oxford (UK): Blackwell, 2008. pp.138-156.

IANNI, O. *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

IGLESÍAS, F. Prefácio à terceira edição. In.: TORRES, A. *A Organização Nacional: Primeira parte, A Constituição*. 3ªed. São Paulo: Ed. Nacional, 1978. (Brasiliana, v.17). pp. 11-31.

IORIO, G. S. *Ideologias Geográficas sob Regime Militar no Brasil: O Ministério do Interior (1974-1980)*. Monografia. Departamento de Artes e Humanidades, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa-MG, 2007.

_____. *A revista INTERIOR (1974-1989): 'síntese da vida nacional' e representação do interior no Brasil*. (Dissertação de Mestrado). Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2010.

_____. *Imagens e Imaginário do Sertão no Brasil sob Regime Militar: a revista INTERIOR (1974-1989)*. *Scripta Nova*, Barcelona, v. XVI, edição especial, 2012.

_____. *Distensões e representações do Sertão no Brasil: a revista INTERIOR (1974-1989)*. *Espaço e Cultura*. Rio de Janeiro, nº 33, jan/jun 2013. pp. 177-196.

KAYSER, B. A região como objeto de estudo da geografia. In: GEORGE, P. *Geografia Ativa*. 2º Ed. São Paulo: Difel, 1968. pp. 281-324.

LAFER, C. *O sistema político brasileiro: Estrutura e processo*. São Paulo: Perspectiva, 1975. (Série debates)

LAGO, L.A.C. do. A retomada do crescimento e as distorções do “milagre”: 1967-1973. In.: ABREU, M. de p. (org.). *A ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1989. pp. 233-294.

LIMA, A.C. de S. Tradições de conhecimento na gestão colonial da desigualdade: reflexões a partir da administração colonial indigenista no Brasil. In: BASTOS, C.; ALMEIDA, M. V.; FELDMAN-BIANCO, B. (org) *Trânsitos Coloniais: Diálogos críticos Luso-Brasileiros*. Lisboa/Pt: Imprensa de Ciências Sociais, 2002.

_____. Traditions of Knowledge in colonial Management of inequality: Reflections on an Indigenist Administration Perspective in Brazil. In: *World Anthropologies Journal*, 3; 2008. pp. 7-32.

_____. *Um grande cerco de paz: Poder tutelar, indianidade e formação do Estado no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1995.

MACHADO, L.O. A Amazônia brasileira como exemplo de uma combinação geoestratégica e cronoestratégica. *Tübinger Geographische Studien*, Tübingen, nº95, pp. 189-204, 1987.

_____. A fronteira agrícola na Amazônia brasileira. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, 54(2), pp. 27-55, abr./jun. 1992.

_____. O controle intermitente do território amazônico. *Revista Território*, Rio de Janeiro, 1(2), 1997. pp. 19-32.

_____. As idéias no lugar: o desenvolvimento do pensamento geográfico no Brasil no início do século XX. *Terra Brasilis*, Rio de Janeiro, Ano I, nº2, pp. 11-31, Jul/Dez 2000.

_____. Origens do pensamento geográfico no Brasil: meio tropical, espaços vazios e a idéia de ordem (1870-1930). In: CASTRO, I. E de; GOMES, P. C. da C.; CORRÊA, R. L. *Geografia: Conceitos e temas*. 4ªed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. pp. 309-352.

MACKINNON, D. Reconstruction Scale: towards a new scalar politics. *Progress in Human Geography*, 35(1), pp.21-36, 2010.

MACNAMARA, R.S. *A essência da Segurança: reflexões de um secretário da defesa dos Estados Unidos*. São Paulo: IBRASA, 1968.

MAGNOLI, D. *O Corpo da Pátria: imaginação geográfica e política externa no Brasil (1808-1912)*. São Paulo: Editora da UNESP; Moderna, 1997.

MAIA, J. M. E. *A terra como invenção: o espaço no pensamento social brasileiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

_____. As ideias que fazem o Estado andar: imaginação espacial, pensamento brasileiro e território no Brasil Central. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol.53, nº3, pp. 621-655, 2010.

MARSTON, S.A.; JONES III, J.P.; WOODWARD, K. Human geography without scale. *Transactions of the Institute of the British Geographers*. 30, 2005, pp. 416–32.

MARTINS, C.E. *Tecnocracia e capitalismo: política dos técnicos no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1974.

MARTINS, J. de S. A aliança entre o capital e a propriedade da terra no Brasil, a aliança do atraso. In.: MARTINS, J. de S. *O poder do atraso: Ensaio de sociologia da história lenta*. São Paulo: Hucitec, 1994. pp. 52-91.

_____. A produção capitalista de relações não-capitalistas de produção: o regime de colonato nas fazendas de café. In.: MARTINS, J. de S. *O cativo da terra*. São Paulo: HUCITEC, 2004. pp. 7-93.

MARTINS, L. *Estado Capitalista e burocracia no Brasil pós 1964*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MASSEY, D. Spaces of politics. In: MASSEY, D., ALLEN, J. , SARRE, P. *Human geography today*. Polity Press: Cambridge, 1999.p. 279-285.

_____. *Pelo Espaço: uma nova política da espacialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

MARX, K. *O Capital: crítica da economia política: Livro I: o processo de produção do capital*. São Paulo: Boitempo, 2013.

MIGUEL, L.F. Segurança e desenvolvimento: peculiaridades da ideologia da segurança nacional no Brasil. *Diálogos Latino Americanos*, nº5, 2002. pp. 40-56.

MIYAMOTO, S. *O Pensamento Geopolítico Brasileiro (1920-1980)*. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1981.

MORAES, A.C.R.; COSTA, W.M. da. *Geografia crítica: a valorização do espaço*. 4ªed. São Paulo: HUCITEC, 1999.

MORAES, A.C.R. Introdução. A antropogeografia de Ratzel: indicações. In. MORAES, A.C.R. [org]. *Ratzel*. São Paulo: Ática, 1990.

_____. Notas sobre identidade nacional e institucionalização da geografia no Brasil. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v.4, n.8, pp. 166-176, 1991.

_____. *Bases da formação territorial do Brasil: o território colonial brasileiro no “longo” século XVI*. São Paulo: HUCITEC, 2000.

_____. História do Pensamento geográfico no Brasil: indicações. *Geografares*, Vitória, nº 3, jun. 2002.

_____. Sertão: um outro geográfico. *Terra Brasilis*. Rio de Janeiro, n. 4-5, 2002-2003.

_____. *Ideologias Geográficas*. São Paulo: Annablume, 2002.

- _____. *Território e História no Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Annablume, 2005.
- MYRDAL, G. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1965.
- DALIA, N. *As formas do mesmo: ensaios sobre o pensamento historiográfico de Varnhagen e Oliveira Vianna*. São Paulo: Editora da UNESP, 1997.
- OLIVEIRA, A. U. de. A mundialização do capitalismo e a geopolítica mundial no final do século XX. In: ROSS, J.L.S. *Geografia do Brasil*. 6ª ed. São Paulo: Edusp, 2011.
- OLIVEIRA, F. de. *Elegia por uma re(li)gião: Sudene, Nordeste, planejamento e luta de classes*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- OLIVEIRA, E. R. de. *As Forças Armadas: Política e Ideologia no Brasil (1964-1969)*. Petrópolis: Vozes, 1976.
- PEIXOTO, A.C. O Clube Militar e os confrontos no seio das Forças Armadas (1945-1964). In.: ROUQUIÉ, A. (coord.). *Os partidos militares no Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 1980. pp. 43-70.
- PEREIRA, J.V. da C. A Geografia no Brasil. In: AZEVEDO, F. *As Ciências no Brasil*. São Paulo: Melhoramentos, 1956. pp. 316-412.
- PEREIRA, S. N. Obsessões geográficas: viagens, conflitos e saberes no âmbito da Sociedade de Geografia do Rio de Janeiro. *Revista da SBHC*, Rio de Janeiro, v. 3, nº 2, pp. 112-124, jul./dez. de 2005.
- _____. Na boca do sertão ou integrada ao ecúmeno? Militares, estatísticos, geógrafos e a localização da nova capital. In: SENRA, N. de C. (Org.). *Veredas de Brasília. As expedições geográficas em busca de um sonho*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. p. 51-74.
- _____. Explorar, integrar, defender: militares e território nacional na Primeira República. *Mimeo*. s/d.
- PEREIRA, S. N.; BOMFIM, P. R. de A. Incursões ao IBGE através da história da geografia. *Terra Brasilis (Nova Série)*, 3, 2014. Disponível em: <<http://terrabrasilis.revues.org/925#quotation>>. Acesso dia 03/10/2014.
- PORTO, J. L. R. . Os Territórios Federais e a sua evolução no Brasil. *Presença* (Porto Velho), Porto Velho, n.16, 2000.
- POULANTZAS, N. *O Estado, o poder, o socialismo*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- QUIJANO, A. Dom Quixote e os moinhos de vento na América Latina. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, 19 (55), 2005. pp. 9-31.
- _____. Colonialidade do poder e classificação social. In: SANTOS, B. de S.; MENESES, M. P. [org.]. *Epistemologias do Sul*. São Paulo: Cortez, 2010. pp. 84-130.
- RATZEL, F. *La Géographie Politique*. Paris: Fayard, 1987.

- REIS, D.A. *Luís Carlos Prestes: um revolucionário entre dois mundos*. São Paulo: Cia. das Letras, 2014.
- RIBEIRO, G.L. Poder, redes e ideologia no campo do desenvolvimento. São Paulo. *Novos Estudos CEBRAP*, nº 80, março de 2008.
- RIBEIRO, R. W. A construção da seca como problema: administração pública e representações da natureza durante a seca de 1877-1879 no Ceará. In: SOUZA LIMA, AC de. (Org.). *Gestar e gerir: estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003. p. 23-50.
- RICARDO, D. Ensaio acerca da influência do baixo preço do cereal sobre os lucros do capital. In. NAPOLEONI, C. *Smith, Ricardo e Marx: considerações sobre a história do pensamento econômico*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1978.
- SANTOS, B. de S. *Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social*. São Paulo: Boitempo, 2007.
- SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. 15ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2011.
- SKIDMORE, T. *Brasil: de Castelo a Tancredo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- SODRÉ, N.W. *História Militar do Brasil*. 2ªed. Expressão Popular, 2010.
- SOJA, E. *Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.
- SOUSA NETO, M. F. de. *Planos para o Império: os planos de viação do Segundo Reinado (1869-1889)*. São Paulo: Alameda, 2012.
- SVARTMAN, E.M. *Guardiões da Nação: formação profissional, experiências compartilhadas e engajamento político dos generais de 64*. Tese de Doutorado (Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2006. 339p.
- TORRES, S. M. A experiência do MINTER no controle e preservação de suas publicações oficiais. *Revista de Biblioteconomia*. Brasília, n.17, v.2, Julho/Dezembro de 1989.
- TREVISAN, L. *O Que todo cidadão precisa saber sobre o pensamento militar brasileiro*. São Paulo: Global, 1985. (O Pensamento político).
- VAINER, C. B.; ARAÚJO, F.G.B. de. *Grandes projetos hidrelétricos e desenvolvimento regional*. Rio de Janeiro: CEDI, 1992.
- VIANNA, L.W. Americanistas e Iberistas: a polêmica de Oliveira Vianna com Tavares Bastos. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol.34, nº2, 1991. pp. 145-189.
- VELHO, O. G. *Capitalismo autoritário e campesinato: um estudo comparativo a partir da fronteira em movimento*. Rio de Janeiro, Difel, 1979.

VLACH, V. Estudio preliminar acerca dos geopolíticos militares brasileiros. *Terra Brasilis*, Rio de Janeiro, vol. 4-5, 2002-2003. pp. 137-159.

ZUSMAN, P.B. *Tierras para el Rey*. Tres fronteras y la construcción del territorio del Río de La Plata (1750-1790). Tese de Doutorado (Geografia). Departament de Geografia, Universitat Autònoma de Barcelona. Bellaterra, 2000. 457p.

APÊNDICE

Apêndice 1.

MINISTROS MECOR/MINTER¹

Nome	Formação Profissional	Exercício
Oswaldo Cordeiro de Farias (16/08/1901)	Militar	25/06/1964 a 16/06/1966
João Gonçalves de Souza	Agrônomo ²	16/06/1966 a 16/02/1967
Afonso Augusto de Albuquerque Lima (1909-1981)	Militar	15/03/1967 a 27/01/1969
José Costa Cavalcanti (1922-1991)	Militar	28/01/1969 a 15/03/1974
Maurício Rangel Reis (1922-1986)	Engenheiro Agrônomo	15/03/1974 a 15/03/1979
Mário David Andreazza	Militar	15/03/1979 a 15.03.1985
Ronaldo Costa Couto	Economista	15/03/1985 a 30/04/1987
Joaquim Francisco de Freitas Cavalcanti	Advogado ³	30/04/1987 a 07/08/1987
João Alves Filho	Engenheiro Civil	07/08/1987 a 15/03/1990

Fonte: Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro (CPDOC/FGV).

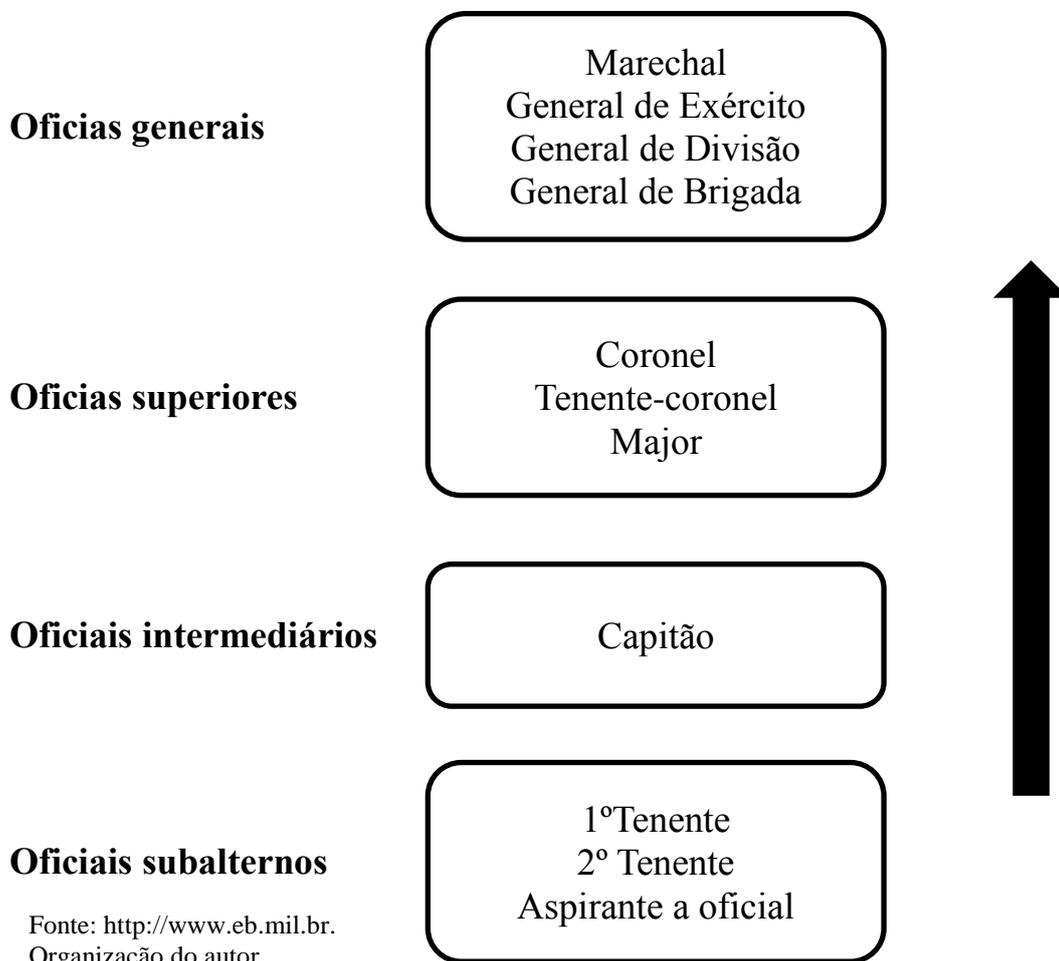
¹ Com exceção de provisórios e interinos.

² Informação extraída de René Dreifuss (1981).

³ Informação extraída do site Wikipédia, por falta de fonte mais segura.

Apêndice 2.

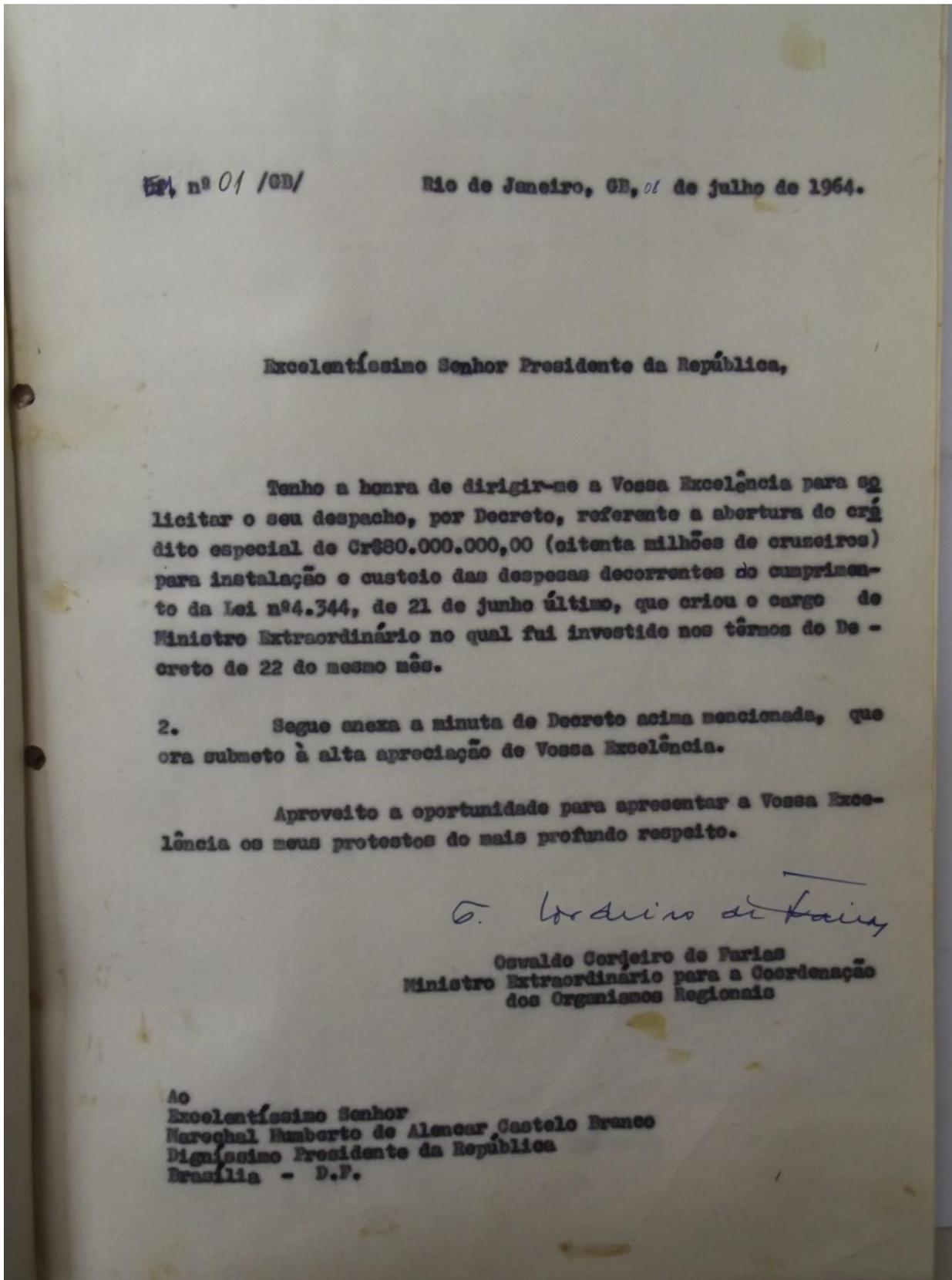
HIERARQUIA DOS OFICIAIS DO EXÉRCITO



Fonte: <http://www.eb.mil.br>.
Organização do autor.

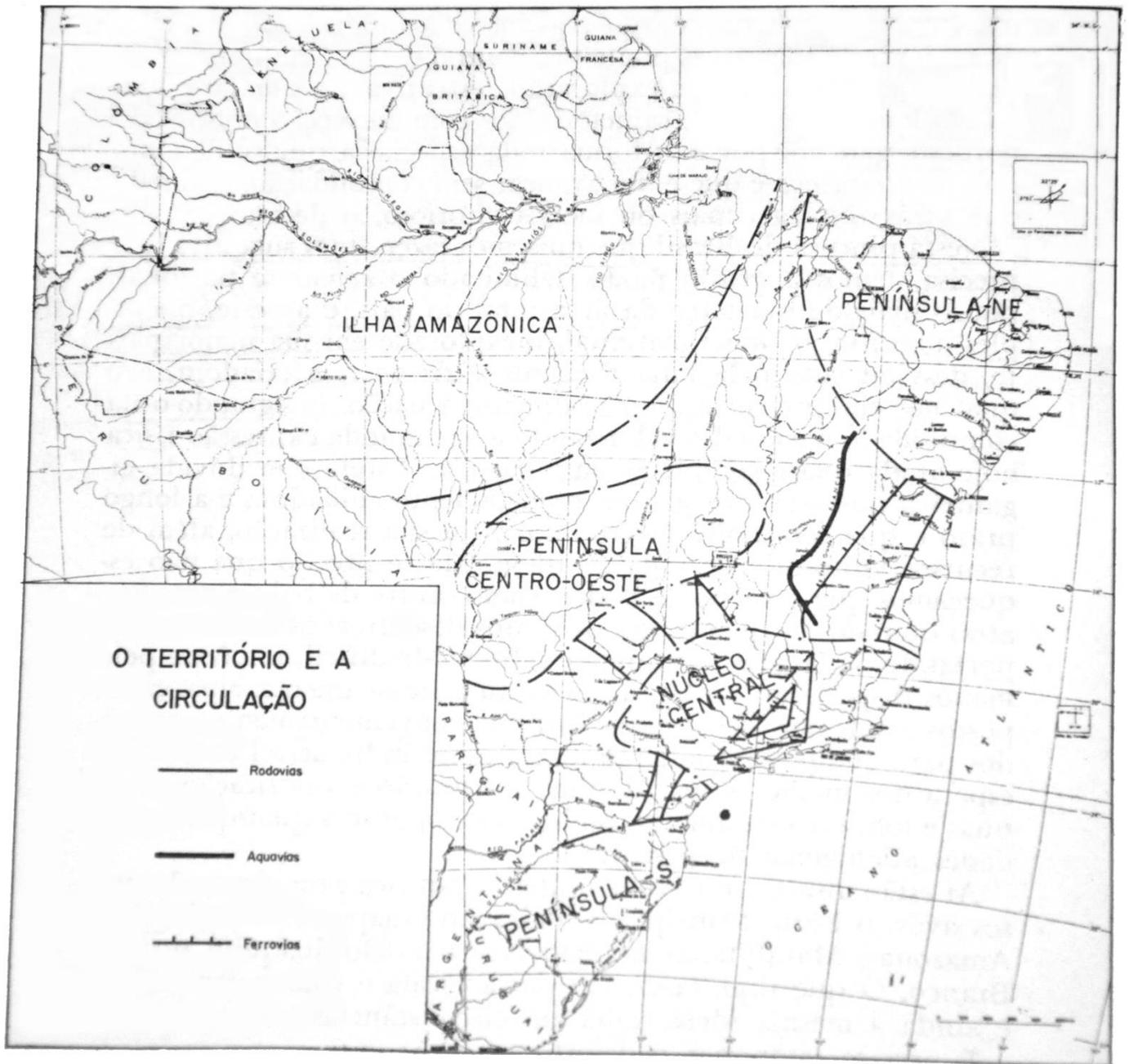
ANEXOS

Anexo 1: Exposição de Motivos nº001/1964.



Fonte: Arquivo Nacional (2000)

Anexo 2: Mapa “O território e a circulação” de Golbery do Couto e Silva



Fonte: Couto e Silva (1981. p. 41).

Anexo 3: Quadro comparativo dos cortes de gastos segundo Albuquerque e Lima (E.M 18/1969).

QUADRO COMPARATIVO DA CONTENÇÃO ENTRE
ALGUNS MINISTERIOS

Valores básicos da Proposta Orçamentária para 1969 em milhares de novos cruzeiros

Sec. 111-7

MINISTERIOS	PROPOSTA ORÇAMENTARIA PARA 1969					TOTAL A	TOTAL DA	TOTAL A	PERCENTAGEM	PERCENTAGEM DE	RECURSOS	PERCENTAGEM REAL
	PESSOAL	OUTROS CUSTEIADOS	CAPITAL	TOTAL DA PROPOSTA	TOTAL DE OUTROS CUSTEIADOS E CAPITAL	SER LIBERADO EM 1969 e 1970	RECEITA VINCULADA (FUNDOS)	SER GASTO (EXCLUSIVA RENDA PROPRIA)	REAL DE APLICAÇÃO (EXCLUSIVA RENDA PROPRIA)	CONTENÇÃO (EXCLUSIVA RENDA PROPRIA)	PRÓPRIOS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA	CONTENÇÃO (INCLUINDO RECURSOS PRÓPRIOS)
	(1)	(2)	(3)	(4) = (1) + (2) + (3)	(5) = (2) + (3)	(6)	(7)	(8) = (6) + (7)	(9) = (8) / (3)	(10)	(11)	(12)
AGRICULTURA	141.864,7	45.030,9	128.984,1	316.879,7	174.015,0	114.605,3	-	114.605,3	65,7%	34,3%	104.098,5	18,0%
COMUNICAÇÕES...	297.697,5	54.542,6	60.531,9	412.792,0	115.074,5	77.374,8	-	77.374,8	67,0%	33,0%	120.000,0	16,0%
INTERIOR...	154.718,9	76.649,4	407.391,8	638.760,1	484.041,2	333.351,0	-	333.351,0	69,1%	30,9%	14.100,0	30,0%
MINAS E ENERGIA.	21.367,3	51.892,4	685.850,0	759.109,7	737.742,4	109.832,7	560.000,0	670.632,7	91,0%	9,0%	365.020,0	6,0%
TRANSPORTE	708.553,2	127.271,7	2.041.214,1	2.877.039,0	2.168.485,8	220.976,1	1.841.900,0	2.062.876,1	95,0%	5,0%	1.184.036,0	3,0%

OBSERVAÇÕES:

- O Quadro acima foi composto tomando-se como base os valores constantes da Proposta Orçamentária para o Exercício de 1969. Quando se consideram também os recursos próprios da Administração Indireta, as distorções se acentuam.
- A programação de desembolso, prevendo a entrega de 47,5% dos recursos fixados (NCr\$ 333.351,0) para 1970, acentua mais ainda o desequilíbrio verificado, já que os fundos estarão todos disponíveis no ano em curso.
- Se fosse adotada uma taxa única de contenção, excluindo-se as parcelas de pessoal e os recursos totais para o Ministério da Educação, se obteria o valor de **13%**. Para se chegar ao valor indicado, não se consideraram os recursos próprios de cada Ministério. Se isto também fosse feito, a taxa única de contenção seria reduzida a **10,5%**.
- Recentes Decretos Leis criando receitas vinculadas, tais como a taxa Rodoviária Federal, vêm contribuir para aumentar as distorções já apontadas.

Fonte: Arquivo Nacional (2000)

