

Os Fundamentos da Doutrina de Segurança Nacional e seu Legado na Constituição do Estado Brasileiro Contemporâneo

Bruno Bruziguessi Bueno
Universidade Federal de Juiz de Fora

Resumo. O seguinte artigo tem como objetivo a análise da instauração da chamada Doutrina de Segurança Nacional (DSN) no Brasil e como esta enraizou-se no processo de desenvolvimento social e político da sociedade brasileira, sobretudo a partir do processo de institucionalização de seus principais preâmbulos no período da ditadura civil-militar (1964-1985). Desta forma, é importante ressaltar os elementos que constituíram esta Doutrina no âmbito latino-americano – ao longo do século XX, sob o manto da Guerra Fria – e como o processo de abertura política da ditadura civil-militar garantiu a manutenção de elementos legais, institucionais e ideológicos desta Doutrina nas relações contemporâneas entre Estado e sociedade civil no Brasil.

Palavras-chave: Estado; ditadura civil-militar; Doutrina de Segurança Nacional; “inimigo interno”.

The Fundamentals of National Security Doctrine and its Legacy in the Contemporary Brazilian State Constitution

Abstract. The following article aims to analyze the introduction of so-called National Security Doctrine in Brazil and how it is rooted in the social and political development process of Brazilian society, especially from the institutionalization of its main preambles process period of civil-military dictatorship (1964-1985). Therefore, it is important to highlight the elements that made up this doctrine in the Latin American context - throughout the twentieth century, under the mantle of the Cold War - and how the process of political liberalization of civil-military dictatorship ensured the maintenance of legal, institutional and ideological elements of this Doctrine in the contemporary relations between state and civil society in Brazil.

Key-words: State; civil-military dictatorship; National Security Doctrine; “internal enemy”.

1 Introdução

O período que se estendeu de 1930-1964 foi caracterizado, no Brasil, pelo fenômeno do populismo, que teve como característica do bloco de poder do Estado a conciliação entre a oligarquia agroexportadora, setor até então hegemônico econômica e politicamente, e a nascente burguesia industrial. Além destes, as classes médias e o setor bancário também incorporaram esta trama de “conciliações efêmeras” (Dreifuss, 1987, p. 22) e interesses conflitantes. Cerqueira Filho irá definir muito claramente a que se refere o populismo:

O populismo se apresenta como forma objetiva de encaminhamento da supremacia burguesa num contexto de crise de hegemonia. No nosso entender o que se chama de república populista no Brasil não é outra coisa senão, pelo menos de forma imediata, uma forma de supremacia burguesa em realização. Essa supremacia burguesa está, de um lado, nas alianças políticas entre a burguesia industrial e oligarquia agrária e, de outro, na incorporação de amplos setores das camadas populares a esse pacto de dominação burguesa (1982, p. 147-148),

A ideologia populista emergiu no sentido de garantir uma forma de dominação sob hegemonia da nascente burguesia industrial (nacional sob a dependência político-econômica da internacional) e também como forma de garantir o desenvolvimento do capitalismo no país. O projeto populista, de acordo com Weffort (apud Cerqueira Filho, 1982), tinha três componentes fundamentais, que seriam: “a personalização do poder”, caracterizando o autoritarismo advindo desta personalização; “a soberania do Estado sobre o conjunto da sociedade”, criando uma espécie de dicotomia entre Estado/sociedade, em que o primeiro se apresenta como um ente acima das classes e estas como partes iguais de um todo integrado. Por fim, a “necessidade de participação das massas populares”

como forma de legitimar a dominação burguesa, uma vez que esta participação foi no sentido de criar uma dependência às classes burguesas sob a prática do “favor”, submetendo as classes trabalhadoras à dinâmica de manipulação pública ou privada por parte das classes dominantes.

O projeto populista foi instaurado como parte da política de fortalecimento da dependência econômica do país aos Estados Unidos. Esta foi institucionalizada com a Constituição de 1934 (governo de Getúlio Vargas) e manteve intacta a estrutura institucional do Estado Novo (1937-1945) na Constituição de 1946, que garantiu as vias necessárias para a consolidação do capitalismo industrial através de um processo de modernização, ao mesmo tempo em que combatia as possibilidades de influência do comunismo na América Latina.

Os países latino-americanos eram predominantemente agrários, países que tinham suas economias pautadas na exportação de produtos primários para os Estados Unidos e para a Europa. Assim, houve a necessidade, por parte do imperialismo,¹ de desenvolver estes países, modernizá-los, pois foi imposta uma forma de pensar e entender as sociedades latino-americanas como países atrasados, subdesenvolvidos, devido ao predomínio agrário. Era imposta a ideia de que estes países se desenvolvessem através da industrialização e urbanização, para que assim pudessem alcançar o mesmo progresso das nações centrais.

É neste período que, na América Latina, será implantada uma política desenvolvimentista, exatamente no intuito de garantir as bases de sedimentação do capitalismo industrial e afastar qualquer tipo de influência comunista. Neste sentido, a criação da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1948, “permite aos Estados Unidos legalizar e aprofundar a sua intervenção e o seu predomínio no continente” (Castro, 1984, p. 128). Cerqueira Filho (1982, p. 150) define que:

A ideologia desenvolvimentista nos fazia crer na articulação crescimento econômico/justiça social como elemento intrínseco do projeto populista. A ideologia desenvolvimentista apontava na direção de uma ampla revolução econômica e social a partir de uma revolução das expectativas. A formação social de então reuniria as condições para a chamada decolagem em direção ao desenvolvimento. Mas na verdade o que tivemos foi “uma revolução inconclusa, pela metade, e, que por ser assim, desembocou em uma renegociação da dependência”.

Este período abarcou o fim da 2ª Guerra Mundial (1939-1945) e o início da Guerra Fria (1946-1989),² que polarizou o mundo entre o bloco capitalista (liderado pelos Estados Unidos da América) e o bloco socialista (liderado pela União das Repúblicas Socialistas Soviéticas). Neste contexto, a América Latina foi alvo do processo de expansão territorial, econômico, político e ideológico dos norte-americanos sob o ideário do pan-americanismo, que consiste em integrar os países latino-americanos ao império do norte, que garantiria a hegemonia dos Estados Unidos e, ao mesmo tempo, impediria a influência comunista nestes países. A essa altura,

¹ O imperialismo é a “fase superior” do modo de produção capitalista, em que há um processo de concentração de capitais, produtivos ou não, em um grupo monopolista. Grupo este que será composto por setores do capital produtivo e pela sua integração com o capital bancário, formando o capital financeiro. Junto a estes processos, há a incorporação de “regiões coloniais” – a que chamaremos de periféricas do sistema capitalista global – como forma de estabelecer uma dependência e um desenvolvimento desigual destes países em relação aos países centrais (Lênin, 1990). Desta forma, os Estados Unidos irão se estabelecer como a grande potência imperialista a partir do início do século e estabelecer seu processo de expansão econômica, política, cultural e territorial sobre os países latinoamericanos.

² Este conceito de Guerra Fria foi elaborado sob o prisma da política norte-americana denominada de “Doutrina Truman”, enunciada em 1947 – logo após o fim da 2ª Guerra Mundial –, quando o imperialismo dava sua interpretação acerca da política soviética, definindo o comunismo russo como uma repetição do nazismo, pois, como tal, é conquistador e expansionista e a política soviética é uma política de guerra que visa a conquista do mundo. “Na realidade deve ser entendida como uma forma de guerra política, econômica ou psicológica: a Rússia pratica uma guerra fria; seus atos devem ser compreendidos como atos de guerra. No entanto, se seu desejo de guerra não se exprime por ações militares, é porque trata-se de uma nova espécie de guerra” (Comblin, 1980, p. 39-40).

O rompimento da aliança entre a União Soviética e os aliados ocidentais se dera logo após o triunfo das forças antinazifascistas, e não foram poucos os analistas, em ambos os setores, que temeram pela pronta eclosão de uma Terceira Guerra Mundial, que deveria ser mais catastrófica que a anterior. Assim seria, pensavam todos, porque as duas superpotências acabariam por se defrontar, uma vez que ambas desejavam a hegemonia mundial (Giannasi, 2011, p. 85).

Esta bipolaridade foi o contexto central para a formulação da Doutrina de Segurança Nacional (DSN); iniciativa que teve duas vertentes de formação: a norte-americana e a francesa.³ Nos Estados Unidos, a *National War College* foi a grande responsável por elaborar não só uma linha política para a atuação dos norte-americanos junto aos demais países do mundo, mas também e, especialmente, como uma forma de ação “sobre como deveria ocorrer a cooptação de governos e forças armadas de todas as Américas, por sua política externa, a cargo do Departamento de Estado, para que tal objetivo fosse conseguido” (Giannasi, 2011, p. 87).

O foco da elaboração desta matriz norte-americana era, essencialmente, econômico, tendo em vista o contexto de expansão do imperialismo estadunidense após a 2ª Guerra Mundial. Mas, ao mesmo tempo, via-se o crescimento de uma ideologia contrária, fazendo com que a DSN assumisse também um caráter político e ideológico de relevância. O viés político será por conta das relações entre Estados nacionais, especialmente na América Latina, onde estes países seriam mais suscetíveis à aproximação do ideário socialista, por conta de suas características sociais: grande desigualdade social, pobreza, exploração exacerbada da força de trabalho, más condições de vida de um extrato social muito grande. E ideológico, por conta da necessidade de mesclar, junto às ações militares mais invernadas à repressão, uma porção considerável de consenso,⁴ de legitimidade ideológica para suas ações e suas instituições.

Tanto o lançamento do Plano Marshall quanto da Doutrina Truman, ambas em 1947, foram a demonstração exata da política anticomunista norte-americana, sendo caracterizadas desta forma:

Primeiro, o Plano Marshall, elaborado para reconstruir a economia europeia, visando barrar o avanço do comunismo nessa região através de reformas sociais e econômicas que mirassem o bem-estar social dos trabalhadores. Segundo, a Doutrina Truman e a sua política de contenção, através da qual os Estados Unidos se comprometiam a enviar forças militares a qualquer país do mundo ameaçado pela União Soviética ou pela subversão interna insuflada pelo comunismo (Simões Fernandes, 2009, p. 832).

À medida que eram fortalecidas as relações militares no continente americano, as relações políticas entre os Estados nacionais, bem como as relações comerciais, também iam se estreitando. Como aponta Theotonio dos Santos,

Em consequência, é obtida uma forte articulação entre livre mercado, políticas econômicas liberais, abertura para o capital internacional, economias orientadas para a exportação, ajuda externa, regimes autoritários, ideologias anticomunistas, administração tecnocrática e militar (1996, p. 31).

Para fundamentar o traço histórico que a relação entre Estado e sociedade civil teve no processo de desenvolvimento do capitalismo brasileiro, iremos recorrer a uma análise dos conceitos básicos da DSN, na medida em que acompanha o modelo econômico desenvolvimentista e a política populista,

³ O gênero de pensamento francês não será desenvolvido em detalhes neste trabalho, mas é importante delimitar que foi elaborado nos âmbitos militares – diferente dos norte-americanos, que envolvem uma correlação entre estas forças militares e os tratados políticos internacionais – da estratégia francesa, voltada para a situação deste país com suas colônias, em processo de luta por libertação, no início do período da Guerra Fria.

⁴ As categorias gramscianas serviram de alicerce de análise deste trabalho, baseadas, principalmente, em Coutinho (2007).

estendendo para a América Latina como um todo e para o Brasil, em particular, as estratégias de controle do imperialismo norte-americano.

2 Sobre o Processo de Formação da Doutrina de Segurança Nacional

Um primeiro elemento de extrema importância é a apropriação do debate da geopolítica, uma vez que esta instrui os líderes dos Estados acerca das relações entre países e mesmo as relações internas dentro de cada nacionalidade de forma política, além de contribuir de maneira decisiva para a elaboração de estratégias de defesa junto ao corpo militar de cada Estado.

No processo de constituição de uma geopolítica na América do Sul, o Brasil terá papel de destaque, uma vez que, de acordo com Joseph Comblin (1980, p. 27), são traçados três objetivos para a geopolítica brasileira: “ocupação de um território imenso e praticamente vazio, a expansão na América do Sul em direção ao Pacífico e ao Atlântico Sul e a formação de uma potência mundial”, sendo este último incorporado somente no governo de Emílio Garrastazu Médici (1969-1974), no período da ditadura civil-militar.

O conceito de geopolítica traz consigo um conceito de nação que se resume em “uma única vontade, um único projeto: ela é o desejo de ocupação e de domínio do espaço. Esse projeto supõe um poderio: ela é desejo de poder” (Comblin, 1980, p. 28). Esta relação entre projeto de nação e poder, mediado pela geopolítica, é expressa no Estado, onde se concentrarão aqueles dois elementos. Em alguns momentos, os sentidos de Estado e nação se confundem, bem como deseja as formulações da DSN, ao mesmo tempo em que esta noção de nação é vista como algo homogêneo, como uma vontade única, um interesse nacional, central, fazendo desaparecer todo e qualquer conflito social.

Já a conceituação de bipolaridade pode ser resumida na divisão entre ocidente e oriente – geograficamente falando –, ou melhor, entre capitalismo e socialismo. O Brasil faz parte da extensão ocidental/capitalista, sobretudo pelo seu processo de dependência do capital internacional, determinante para nosso desenvolvimento econômico capitalista. Além disso, temos a perspectiva militar, pois o Brasil apresenta uma localização estratégica, como a porta de entrada do continente americano pelo Oceano Atlântico, fazendo divisa marítima com o eixo oriental. Assim sendo, seria o bastião de defesa do ocidente frente à tida “ameaça comunista”.

Neste contexto, a DSN foi constituída por um conjunto de elementos que norteiam e fundamentam sua efetivação, girando em torno de quatro conceitos principais: os objetivos nacionais, a segurança nacional, o poder nacional e a estratégia nacional. Os objetivos nacionais são os seguintes, como define Comblin (1980, p. 50): “Ao mesmo tempo a meta da guerra e a meta da política. (...) A meta da guerra é a meta da política e vice-versa, já que toda a nação está engajada numa guerra para sua sobrevivência. A nação não tem outra política senão a guerra total, à qual o comunismo a obriga”.

Baseado nos estudos acerca da literatura militar realizados por José Alfredo Amaral Gurgel (apud Comblin, 1980), elencamos tais objetivos: *integridade territorial*, ligada à preservação territorial da nação; *integridade nacional*, na expectativa de consolidar a comunidade nacional em torno do espírito de solidariedade e preservação de valores “que caracterizam a personalidade cultural brasileira, tradicionalmente cristã” (p. 51); preservação da *democracia* como regime político; a conquista do *progresso*, na expectativa de alcançar níveis de vida compatíveis com os “melhores modelos existentes no mundo” (p. 51); a manutenção da *paz social*, fundamentando um sistema de vida harmônico e solidário, onde os conflitos são resolvidos “sob a égide do Direito, da Justiça Social, dos valores morais e espirituais” (p. 52); e a garantia da *soberania*, assegurando a capacidade de autodeterminação e coexistência da nação em relação às demais nações.

A unidade destes objetivos representaria tudo o que, na lógica do desenvolvimento capitalista da Guerra Fria, estaria sofrendo ameaça da ideologia comunista, considerada uma ideologia autoritária, expansionista, imperialista, que fomenta a guerra, o conflito e a submissão. Para que se

obtenham estes objetivos, era necessária a Segurança Nacional como forma de enfrentar esta “ameaça comunista”.

O sentido da Segurança Nacional é de imprimir ao inimigo a força, e esta capacidade é dada à nação através do Estado, impondo os objetivos. Porém, a elaboração sobre a Segurança Nacional partiu da perspectiva de supressão da diferença entre violência e não-violência, ou seja, “entre os meios de pressão não-violentos e os meios de pressão violentos” (Comblin, 1980, p. 56). Assim, não importa quais são os meios e as medidas que serão tomadas, desde que a segurança seja garantida.

No plano externo, a estreita linha entre a guerra e a diplomacia desaparece, havendo uma correlação entre violência e pressões econômicas e psicológicas entre os Estados. Na perspectiva da política interna, “a segurança nacional destrói as barreiras das garantias constitucionais: a segurança não conhece barreiras: ela é constitucional ou anticonstitucional; se a Constituição a atrapalha, muda-se a Constituição” (Comblin, 1980, p. 56). Esta passagem deixa claro que esta Doutrina foi posta em um contexto de absoluta guerra, onde a legalidade e os direitos constitucionais podem ser sobrepujados de acordo com os interesses dominantes e ocultos sob a ideologia da Segurança Nacional.

Sobre o Poder Nacional, Comblin, buscando referência nos intelectuais militares da Segurança Nacional como José Alfredo Amaral Gurgel, Coronel Elio Bacigalupo Soracco e Augusto Pinochet, define como:

O instrumento da política nacional em vista dos Objetivos Nacionais. O Poder Nacional é constituído por fatores de toda espécie; abrange todas as capacidades e disponibilidades do Estado, ou seja, seus recursos humanos, naturais, políticos, econômicos, sociais, psicológicos, militares. É um conjunto de poderes que envolve todos os setores de ação do Estado. (...) é portanto o conjunto de meios de ação dos quais o Estado pode dispor para impor sua vontade; faz intervir o fim, nunca os meios. (...) O Poder reúne recursos naturais, trabalho, ciência, técnica, capital, exército, polícia, sujeição, controle, censura, lei, costumes, autoridade, tudo isso justaposto para formar uma só capacidade de ação (Comblin, 1980, p. 58-59).

Deve existir, nesta visão autoritária, uma associação do Poder Nacional com o Estado, sendo que este seria submetido a uma vontade nacional, expressão da vontade unificada de toda a sociedade/nação, sem conflitos de interesse, nem divergências. A justificativa para a ação em todos estes campos seria que o comunismo age em todas estas instâncias de poder, por isso a necessidade de equiparar as formas anticomunistas de ação em todos estes âmbitos, especialmente no sentido de antecipar levantes populares e revoltas, caracterizadas como “subversivismo esporádico” (Coutinho, 2007), antes que tomem uma forma mais orgânica de questionamento da ordem capitalista. Por isso, as estratégias de Revolução Passiva⁵ foram frequentemente utilizadas na história brasileira.

Giannasi (2011) aponta três elementos que corroboram para a constituição do Poder Nacional, sendo compreendidos como fundamentos desta constituição: o homem e sua capacidade de transformação através de sua ação; a terra e seus recursos naturais; e as instituições, com sua capacidade de ordenação social e disciplinamento.

⁵ Este momento de Revolução Passiva representa um reajuste no bloco de poder do Estado, não alterando a dominação estrutural de uma determinada classe fundamental sobre a outra, mas sim a forma de dominação, na medida em que o Estado incorpora demandas vindas da classe trabalhadora. Assim, afirmamos que estes momentos de mudanças “pelo alto” ocorrem quando há um momento de inquietação vindo dos setores dominados. Carlos Nelson Coutinho (2007, p. 198) aponta que podemos entender que a Revolução Passiva “implica sempre a presença de dois momentos: o da ‘restauração’ (na medida em que é uma reação à possibilidade de uma transformação efetiva e radical ‘de baixo para cima’) e o da ‘renovação’ (na medida em que muitas demandas populares são assimiladas e postas em prática pelas velhas camadas dominantes). A manobra de restaurar a superestrutura de dominação vem no sentido de dar respostas a estas inquietações, que ainda não eram formas orgânicas de reivindicação, ao mesmo tempo em que modernizava a estrutura de poder de acordo com a correlação entre as frações da classe dominante.

Tanto Giannasi (2011) quanto Comblin (1980) citam a unanimidade entre os estudiosos da Segurança Nacional, especialmente os de maior destaque, como Carlos de Meira Mattos, Golbery do Couto e Silva e José Alfredo Amaral Gurgel, acerca das quatro formas de poder: o militar, o político, o econômico e o psicossocial, que podem ser consideradas instâncias prioritárias de ação por parte do Estado. Em resumo, as características básicas destes poderes são:

I) Fator político: referem-se a ele a cultura política das elites e das massas, a organização constitucional e administrativa, as instituições políticas e a capacidade de ação política nacional e internacional; II) Fator psicossocial: inclui os fatores demográficos (volume e composição da população), a estrutura e a dinâmica sociais (tradições, padrões culturais, atitudes, mobilidade, etc.); III) Poder econômico: é integrado por todos os recursos de base, equipamentos de produção e de circulação de bens, pela estrutura econômica, pelo desenvolvimento econômico e suas modalidades; IV) Poder militar, obviamente integrado pelas forças armadas, com sua estrutura e integração, pelo valor de direção, pelo desdobramento territorial das forças, logística, capacidade e ação militar (Bidegain de Urán apud Giannasi, 2011, p. 133-134).

Nos preâmbulos de funcionamento da DSN, não há diferenciação entre atividades militares e civis, pois ambas devem compor a execução das formas do Poder Nacional. Assim, as instituições de ambos os segmentos serviriam para um mesmo propósito, que sempre terá um fim militar, independente da função social de cada instituição, de cada atividade ou de cada indivíduo envolvido nestes processos. Toda população nacional deve se envolver, desta forma, com a Segurança Nacional, pois “o civil e o militar fundiram-se em uma única realidade e, nessa síntese, o que dá a tônica é o militar” (Comblin, 1980, p. 63).

Simões Fernandes (2009) aponta como origem embrionária da DSN, na América Latina, a Declaração de Caracas de 1954, firmada na X Conferência Interamericana, tanto para a formação de Escolas Militares nos países deste continente quanto para a associação de institutos civis, responsáveis, de forma geral, mas não só, por levantamento de informações para a Inteligência Militar.

No caso do Brasil, depois do governo de Eurico Gaspar Dutra (1946-1951) ser favorável a política econômica e ao tratado bilateral norte-americano, abrindo as portas para o processo de consolidação da DSN, o segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954) teve um cunho mais nacionalista,⁶ voltando-se mais para a tentativa de implementar as políticas de desenvolvimento do mercado interno naquele momento. Os organismos bilaterais vinculados àquele tratado apoiaram a tentativa de golpe antes do suicídio de Vargas, em 1954, assim como fez com o segundo mandato de Juan Perón, em 1955, na Argentina.

É emblemático analisarmos a estrutura da sociedade civil neste momento, uma vez que se formaram institutos civis que serviriam aos interesses dos militares, do serviço de inteligência norte-americano e mesmo à política econômica imposta pelo Império do Norte. Assim, destacamos junto à criação da Escola Superior de Guerra (ESG) – órgão militar que centralizava a inteligência do exército –, em 1949, a formação do Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD) e o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES), que já vinham recolhendo informações sobre cidadãos brasileiros e construindo um complexo que serviria de base para o golpe militar. Isto foi se desenvolvendo à medida que organizações sociais da classe trabalhadora, como os sindicatos, movimentos camponeses, movimento estudantil, movimentos populares de forma geral, partidos políticos, foram se fortalecendo.

Dreifuss (1987, p. 79) aponta que a ESG “incorporou em solo brasileiro as idéias e as atitudes maniqueístas dominantes no cenário internacional da Guerra Fria”, impulsionando um “sistema fechado de idéias” que estabelecia, de forma estática, uma visão da sociedade ineliminavelmente dividida entre uma elite e as massas. Essa perspectiva de compreensão das relações sociais

⁶ Em relação ao primeiro, que durou 15 anos, de 1930 a 1945, e o governo de Dutra.

sedimentou o pensamento que excluía qualquer possibilidade de transformação estrutural da sociedade, permitindo, tão somente, processos de “modernização conservadora”.

O IBAD foi fundado em 1959, e tinha por finalidade combater as políticas desenvolvimentistas do governo Juscelino Kubitscheck, planejando possíveis formas de inserção no Brasil das grandes empresas e do capital internacional, influenciando nos debates econômico, político e social do país através de ações publicitárias, patrocinadas por empresários brasileiros e norte-americanos. O instituto chegou a criar a Ação Democrática Popular, outra organização para desviar recursos e financiar os candidatos a governadores contrários ao governo João Goulart nas eleições de 1962, em onze estados brasileiros. O IBAD, assim como o IPES – e futuro “irmão”, era marcado pelo forte anticomunismo. Entretanto, possuindo ações bem mais ostensivas, não conseguiu sobreviver à Comissão Parlamentar de Inquérito realizada em 1963, exatamente em função do financiamento das eleições estaduais. Já o IPES, além de ter sido considerado pela ditadura brasileira “órgão de utilidade pública”, teve suas atividades encerradas somente em 1970 (Simões Fernandes, 2009, p. 843).

O IPES foi criado assim que João Goulart tomou posse, em 1961, começando com 80 fundadores e num espaço de tempo de 2 anos chegou a 500 sócios em 6 estados brasileiros. Este “também era patrocinado por grandes empresários nacionais e pelo capital estrangeiro, dedicando-se ao estudo e mapeamento do comportamento das camadas médias e financiando instituições formadoras de opinião” (Simões Fernandes, 2009, p. 843).

Ambos os institutos apoiavam economicamente jornais e revistas que ofereciam seus serviços no sentido de desgastar a imagem do presidente João Goulart (1961-1964) e suas reformas de base, associando-o ao comunismo soviético. Assim, devemos ressaltar que o caráter do governo Goulart não foi comunista, foi nacional-desenvolvimentista, tentando associar a política brasileira à política econômica proposta pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), composta, dentre outros intelectuais, por Celso Furtado.⁷

Com a criação do complexo IPES/IBAD, estabeleceu-se um ponto crucial da DSN, que consistiu em estreitar as relações entre instituições civis e militares, criando uma rede civil-militar que irá caracterizar o golpe de Estado brasileiro de 1964. Por isso, não podemos chamar de um puro golpe militar, pois havia interesses “civis”, ou seja, interesses do capital internacional, do Estado norte-americano e mesmo de setores da burguesia nacional, especialmente a financeira, que se escoravam no capital vindo do exterior.

A DSN se baseou, portanto, na construção ideológica de uma ameaça interna e externa que precisava ser combatida. Assim, será pautada a deturpação da tradição marxista e a difamação do socialismo e dos socialistas, colocando como ameaça todos aqueles condizentes com o ideário revolucionário, sendo que a caracterização de subversivo será taxada como adjetivo para criminosos perigosos que tentam corromper os “cidadãos de bem”.

Alves (1989, p. 37) irá destacar que a estratégia de guerra que será declarada contra estes subversivos é a “guerra não-declarada ou não-clássica”, sendo caracterizada como uma guerra de “agressão indireta: ‘pode incluir o conflito armado no interior de um país, entre partes de sua população’”. Desta forma, pode ser definida de duas maneiras: por um lado, a “guerra insurrecional”, que se caracterizaria pelo conflito armado de um determinado grupo da sociedade com o intuito de depor o governo; por outro lado, tem-se a “guerra revolucionária”, que se

⁷ De acordo com Sampaio Jr (1999), os elementos principais dos estudos de Furtado consistem em formar um desenvolvimento que não fosse submetido ao capital internacional, mas sim que fosse voltado para a construção de um projeto de nação. Para isso, pautava o fortalecimento do mercado interno através do desenvolvimento técnico, tanto da força de trabalho, mas sobretudo da indústria de base e da modernização dos padrões de consumo. Foi assim que surgiu o modelo de substituição de importações, como forma de estabelecer um novo padrão de acumulação voltado para dentro, e não exclusivamente para a exportação.

configura como uma disputa ideológica pelo controle progressivo da nação, geralmente efetivado por forças internas com algum tipo de auxílio de forças externas.

Esta descrição deixa bem claro que, na perspectiva da DSN, há o estabelecimento de mecanismos de conflito por parte da classe trabalhadora, seja a guerrilha – através da “guerra insurrecional” –, sejam formas de denunciar os abusos da ditadura e levantar as bandeiras da liberdade de expressão e de organização política – pelo viés da “guerra revolucionária” – sob a acusação de receber ajuda dos países do bloco comunista.

Alves cita passagens do Manual Básico da ESG para ilustrar os contornos teóricos e políticos da DSN:

A guerra revolucionária comunista é do segundo tipo em nossa definição da guerra não-clássica. Os países comunistas, em sua ânsia de expansão e domínio do mundo, evitando engajar-se em um confronto direto, põem em curso os princípios de uma estratégia em que a arma psicológica é utilizada, explorando as vulnerabilidades das sociedades democráticas, sub-réptica e clandestinamente, através da qual procuram enfraquecê-las e induzi-las a submeter-se a seu regime sociopolítico (Alves, 1989, p. 37-38).

Desta forma, a ESG colocava a necessidade de colher o máximo de informações sobre as organizações políticas de cunho subversivo para melhor apreender as formas de propaganda do comunismo realizadas junto àquelas pessoas que teriam maior propensão à insatisfação e que poderiam se vincular ou simpatizar a esse tipo de organização. Assim, existiam agentes da ESG infiltrados em várias organizações políticas, mesmo antes do golpe de abril de 1964, para colher estes dados e conhecer as lideranças dessas organizações.

Com esta orientação política e estratégica, a grande questão era que o “inimigo” estaria “por toda parte”, “espalhado pela sociedade civil”⁸ e determinadas ações repressivas – como vimos – poderiam gerar novos “inimigos”. O caráter oculto dos subversivos, somado à importância de garantir a segurança interna da nação, faz com que se torne “praticamente impossível estabelecer limites para as ações repressivas do Estado e dos poderes militares” (Alves, 1989, p. 40). A sociedade brasileira ficou a cargo do monopólio legal da força e da violência, pois:

Quando é impossível determinar com exatidão quem deve ser tido como inimigo do Estado e que atividades serão consideradas permissíveis ou intoleráveis, já não haverá garantias para o império da lei, o direito de defesa ou a liberdade de expressão e associação. Mesmo que sejam mantidos na Constituição, tais direitos formais só existem, na prática, segundo o arbítrio do aparato repressivo do Estado de Segurança Nacional. Todos os cidadãos são suspeitos e considerados culpados até provarem sua inocência. Tal inversão é raiz e causa dos graves abusos de poder que se verificam no Brasil (Alves, 1989, p. 40).

A influência ideológica da Revolução Cubana no Brasil era vista pelas elites e militares como ponto de ameaça à Segurança Nacional, com especial ênfase ao debate da reforma agrária, encabeçado pelas Ligas Camponesas e fortemente influenciada pelos cubanos. Desta forma, a partir das elaborações da ESG, os norte-americanos voltaram ainda mais suas atenções à integração latino-americana através do TIAR. A partir daí “os norte-americanos montaram a sua estratégia de luta antiguerrilha, a contra-insurreição, apropriando-se da experiência da guerra revolucionária das lutas de libertação nacional dos impérios coloniais ingleses e, principalmente, franceses” (Simões Fernandes, 2009, p. 835).

Essa estratégia tinha como foco principal uma frente militar de intervenção, mas era coberta pelo mote de iniciativas econômicas para o desenvolvimento dos países da América Latina com o

⁸ O termo sociedade civil é utilizado no Manual Básico da ESG de forma bem genérica, fazendo referência as organizações que não fazem parte do Estado, como o “espaço dos cidadãos”.

intuito de amenizar as mazelas sociais ali encontradas em alto grau. Assim, o presidente Kennedy lançou a Aliança para o Progresso,

A fim de impedir alguns índices de pobreza do subcontinente, tentando barrar, desse modo, o avanço de idéias comunistas. Para tanto, o Ato de Assistência Mútua, de 1951, foi substituído pelo Ato de Assistência Estrangeira, em 1961, sendo criada a Agência de Desenvolvimento Interamericana (AID), a fim de administrar os programas socioeconômicos gerados pela Aliança para o Progresso. Já no âmbito militar, as instituições para o treinamento de oficiais latino-americanos começaram a ser readequadas segundo as novas orientações da DSN para este contexto: o principal esforço da contra-insurgência se operou através dos programas de formação militar (Simões Fernandes, 2009, p. 836).

Essa mudança estratégica foi seguida de um contexto econômico brasileiro de aceleração da acumulação capitalista desde o governo JK (1956-1960), em que o processo de consolidação da industrialização dá um passo gigantesco com a implementação de ramos de produção da indústria pesada, como o automobilístico, construção naval, cimento e celulose, além de aumentar a capacidade da siderurgia. O Estado cumpriu a função de viabilizador deste desenvolvimento através do programa de construção e melhoramento da infra-estrutura, melhoramento do setor de produção de energia elétrica, portos e o aumento da fronteira agrícola.

Que este processo de desenvolvimento nacional só se daria com o investimento do capital estrangeiro já era sabido, o que interessa saber são quais as características e consequências destes investimentos feitos, em primeiro lugar, através da transferência de tecnologias dos países centrais para o Brasil? Esta foi a primeira condição, uma vez que o Brasil não dispunha de “acumulação prévia” para determinados ramos da indústria – como os que citamos acima –, que foram favorecidos em detrimento de outros ramos por haver:

Uma estreita correlação entre a demanda (determinada pela estrutura da distribuição da renda”) e o tipo de bens fabricados, sem contar que as ‘necessidades’ básicas de consumo das faixas mais privilegiadas da população (alimentação, vestuário, habitação) já estavam satisfeitas (Oliveira, 2003, p. 74).

Em 1961, o então presidente da República, Jânio Quadros, pede renúncia do cargo após sete meses. Em seu lugar, assumiu o vice-presidente, João Goulart, em um contexto social de efervescência dos movimentos sociais, populares, sindicais, por conta, por um lado, do contexto internacional que já expomos acima, que propiciava, por outro lado, as lutas pelas chamadas reformas de base e do constante processo de politização pelo qual os trabalhadores estavam se fortalecendo, fruto das várias ações que os movimentos realizavam (manifestações, greves, atos, passeatas, assembléias de trabalhadores nas cidades e no campo, entre outras).⁹

A luta pela industrialização, nacionalização, estatização, reformas de base, liberdade sindical, partidos políticos livres, cidadania e muitas outras reivindicações populares e burguesas, todas essas lutas expressam avanços democráticos, por dentro e por fora do populismo (Ianni, 1984, p. 87).

Assim, este período propiciou um conjunto de elementos importantes para entendermos o significado do golpe de 1964. Em primeiro lugar, as relações sociais que se estabeleceram no período populista foram profícuos ao desenvolvimento da sociedade civil, devido à formação de partidos políticos, sindicatos, associações de classes, debates, veículos de comunicação de massa,

⁹ As manifestações por parte dos trabalhadores urbanos vão crescendo e as greves se multiplicam: “180, em 1961, envolvendo 954 empresas e 254.215 grevistas; 154 greves em 1962 em 980 empresas, mobilizando 158.891 grevistas” (Ammann, 1992, p. 66).

correntes políticas. Nas palavras de Ianni, “desenvolveu-se bastante a sociedade nacional, como uma totalidade histórica, aberta, em movimento” (1984, p. 91).

Ao mesmo tempo, o Estado brasileiro passava a adquirir traços mais democráticos, pois incorporava as demandas da classe trabalhadora (sem deixar de atender também às da burguesia) como nunca havia acontecido antes. O aumento da participação política da classe trabalhadora era o principal vetor destas expressões de democratização do Estado, uma vez que o fortalecimento dos direitos políticos representava o direito a organização desta classe e sua participação ativa na vida pública. Assim, a possibilidade de criação de novos canais de participação seria o próximo passo, bem como o risco – para a burguesia – de efetivação de alguma reforma de base.

Em face de um executivo permeado de protagonistas políticos com elas comprometidas, as forças democráticas vinculadas mormente às classes subalternas mobilizam-se febrilmente. Acumulando reservas desde o governo constitucional de Vargas, o campo democrático e popular articulava uma importante ação unitária no terreno sindical, politizando-o rapidamente, e colocava em questão – sob a nem sempre inequívoca bandeira das reformas de base – eixo sobre o qual deslizara até então a história da sociedade brasileira: o capitalismo sem reformas e a exclusão das massas dos níveis de decisão (Netto, 2008, p. 21-22).

O contexto político e econômico do Brasil, imediatamente anterior ao golpe civil-militar de 1964, era de industrialização pesada dos ramos estratégicos; aumento da taxa de exploração do trabalhador urbano; aumento da concentração da propriedade da terra; intensificação do processo de urbanização; aumento da participação política do trabalhador e de seu próprio processo de politização/conscientização; aumento das reivindicações, tanto imediatas quanto estruturais; papel ativo do Estado populista no beneficiamento da economia desenvolvimentista, mas também, devido a sua natureza exacerbadamente contraditória, no fomento da participação popular.

Este era um momento em que as frações da classe trabalhadora se encontravam unificadas em torno da proposta das reformas de base, que representava o que poderíamos chamar de meta-síntese daquele momento histórico, o ponto de unidade de classe que, se não fosse revolucionário, poderia se desenvolver para uma direção progressista. As organizações dos trabalhadores teriam de dar “um passo a frente” no sentido das lutas sociais daquele momento.

Assim, desencadearam-se um conjunto de golpes civis militares na América Latina, orquestradas pela CIA em articulação com as Forças Armadas nacionais e os opositores de direita – burguesias nacionais – aos regimes populistas e financiados pelo capital internacional. Orientados pela DSN, estes golpes dariam início ao que ficou conhecido como Operação Condor, ou seja, uma:

Aliança político-militar entre regimes militares da Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai, com o objetivo de coordenar a repressão à chamada ‘subversão’, que durou desde inícios dos anos 1970 até os processos de redemocratização, em meados dos anos 1980 (Montaño e Duriguetto, 2011, p. 257).

No Brasil, o golpe militar de 1º abril de 1964 pode ser compreendido como mais um momento de Revolução Passiva na história da formação sócio-econômica de nosso país, na medida em que se altera a composição do bloco de poder sem alterar o fundamento estrutural da sociedade capitalista e, ao mesmo tempo, limitava o fortalecimento das forças progressistas que estavam em ascensão naquele momento. Assim, alterou-se a composição do Estado e suas características de dominação, após mais de 30 anos de populismo, assumindo a forma de uma ditadura civil-militar ou, como definiria Florestan Fernandes, uma autocracia burguesa.¹⁰

¹⁰ A autocracia, de acordo com Fernandes (1975), é um dos elementos que caracterizam o capitalismo dependente, conjugando-o com miséria, exclusão despótica e ausência de direitos para os trabalhadores. Assim, “a dominação burguesa se associava a procedimentos autocráticos, herdados do passado ou improvisados no presente, e era quase

Esta transformação “pelo alto” teve sua raiz na opção do modelo de acumulação e desenvolvimento do capitalismo no Brasil. A burguesia refez, então, um pacto com o capital monopolista internacional encabeçado pelos Estados Unidos, relegando as liberdades políticas dos trabalhadores.

Uma ditadura baseada prioritariamente na repressão não se sustenta sem legitimidade por parte da sociedade civil e esta legitimidade não pode ser conquistada somente à base da violência, dependendo também de elementos econômicos e ideológicos incorporados pela autocracia. Netto (2008, p. 16) afirma que a finalidade do golpe de 1964 foi de “golpear e imobilizar os protagonistas sociopolíticos habilitados a resistir a esta reinserção mais subalterna no sistema capitalista; e, enfim, dinamizar em todos os quadrantes as tendências que podiam ser catalisadas contra a revolução e o socialismo”.

Tanto Ianni (1984) quanto Netto (2008) vão caracterizar que um dos elementos fundamentais do golpe civil-militar foi o desmantelamento das forças sociais que vinham num processo de organização e articulação no período pré-64, destruindo as conquistas democráticas deste período, especialmente no que tange às conquistas políticas, como o direito à livre organização e o direito à manifestação.

O processo de socialização da política, que irá caracterizar a estruturação de uma sociedade civil forte, passa por um período crítico, na medida em que a questão não é somente a hegemonia burguesa nos espaços do Estado, mas sim a limitação destes espaços de disputa de consenso e a sistemática recorrência às medidas coercitivas no trato das organizações da classe trabalhadora. Assim, a relação entre Estado e sociedade civil sempre terá características que irão mesclar entre a coerção e o consenso, como traços históricos da relação do bloco de poder com a classe trabalhadora, uma vez que a manutenção da dominação e a conquista ampla da hegemonia garantem a supremacia burguesa frente aos trabalhadores. No caso brasileiro, na relação entre coerção e consenso, há uma recorrência maior do uso dos aparelhos coercitivos em comparação a outras formações sociais e esta recorrência assumirá formas distintas ao longo da história, incorporando novas maneiras de estabelecer tal relação.

No período autocrático, será mais bem evidenciada e redimensionada a função do Estado burguês – entendido nos seus aparelhos administrativos, burocráticos e repressivos – no processo de fortalecimento do capitalismo no Brasil.

O Estado que se estrutura depois do golpe de abril expressa o rearranjo político das forças socioeconômicas a que interessam a manutenção e a continuidade daquele padrão, aprofundadas a heteronomia e a exclusão. Tal Estado concretiza o pacto contra-revolucionário exatamente para assegurar o esquema de acumulação que garante a prossecução da tal padrão, mas, isto é crucial, readequando-o às novas condições internas e externas que emolduravam, de uma parte, o próprio patamar a que ele chegara e, de outra, o contexto internacional do sistema capitalista, que se modificava acentuadamente no curso da transição dos anos cinquenta aos sessenta (Netto, 2008, p. 27).

O período autocrático redimensionou a relação entre o Estado brasileiro e a DSN, que surge como a fundamentação ideológica tanto para as ações coercitivas, quanto como fundamento para a legitimação às estratégias de consenso, além do monopólio da informação através do controle dos meios de comunicação de massas, sempre a serviço das classes dominantes.

A rede formada por ESG/IBAD/IPES já vinha desenvolvendo os princípios da DSN desde o início da década de 1950, acumulando informações sobre cidadãos brasileiros e construindo um complexo que serviria de base para o golpe civil-militar. Isto foi se desenvolvendo à medida que as organizações sociais e políticas da sociedade civil foram se fortalecendo e o número de protestos e greves aumentava.

neutra para a formação e a difusão de procedimentos democráticos alternativos, que deveriam ser instituídos (na verdade, eles tinham existência legal ou formal, mas eram socialmente inoperantes)” (Fernandes, 1975, p. 207).

Alves (1989) afirma que com o golpe civil-militar, os cargos administrativos do Estado foram ocupados por membros vindos do complexo ESG/IBAD/IPES, o que acabou por fortalecer a centralização e o enrijecimento da estrutura estatal e limitou qualquer forma de participação da classe trabalhadora. A DSN visava garantir sua legitimação através do reconhecimento, por parte da população, através de benefícios econômicos, graças ao desenvolvimento capitalista, e através da segurança contra “inimigos internos”, no sentido de defender a nação. Com estes elementos de legitimação, acaba sendo produzido “no seio da população, um clima de suspeita, medo e divisão que permite ao regime levar a cabo campanhas repressivas que de outro modo não seriam toleradas” (Alves, 1989, p. 27).

A instrumentalização da DSN se dá através do enrijecimento do Estado, que sempre ocorrerá quando há força contra-hegemônica na sociedade civil em processo de politização, quando os trabalhadores conseguirem concentrar o consenso favorável às suas causas e suas pautas de luta, enfraquecendo a hegemonia burguesa, que terá, compulsoriamente, de recorrer à força. Mas, por outro lado, o uso da força gera um conjunto de contradições dentro do próprio aparato burocrático/repressivo do Estado e um deles é, essencialmente, o fato deste não conseguir eliminar totalmente a oposição, pois “cada campanha repressiva contra determinado setor da oposição leva ao embate setores até então não envolvidos, em protesto contra o uso da força” (Alves, 1989, p. 28).

Como forma de complementar o uso da força, a DSN garantirá a construção ideológica de uma ameaça interna e externa que precisa ser combatida, colocando como ponto central a existência do “inimigo interno” como ameaça fundamental, balizado pelo ideário revolucionário, sendo que a caracterização de subversivo será taxada como adjetivo para criminosos perigosos que tentam corromper os “cidadãos de bem”. Seguindo a reflexão de Alves (1989), o governo de coalizão civil-militar ascendeu sob um discurso de “devolver” o caráter democrático das instituições e do Estado brasileiro, retomando a “legalidade” e descentralizando o poder para as regiões do país. Este é um aspecto puramente consensual que o discurso burguês assumiu, revestindo o monopólio legal da violência de características reticentes, sendo que a execução destas medidas foi totalmente contrária, onde a centralização administrativa e a composição burocracia/repressão limitaram os espaços democráticos que haviam sido conquistados.

Assim, podemos destacar os elementos que constituem a centralização do poder político, que, de acordo com Comparato (1986, p. 340), é uma mescla entre “um mínimo de força armada e de capacidade econômica”. Para garantir a centralização do poder político, novas instituições devem ser formadas para acompanhar as demandas estruturais deste “novo” modelo de Estado, evitando certa falta de sincronia entre as formas de dominação e as instituições legais que irão garantir esta dominação de forma direta.

Com isso, a estrutura do Estado moderno teve que incorporar outros instrumentos para dar função à ditadura e garantir a viabilidade das medidas econômicas da burguesia nacional e transnacional. Alves (1989) aponta os três principais fatores desta reestruturação do Estado: a criação do Serviço Nacional de Informações (SNI); as reformas administrativas do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) e as diretrizes de controle salarial. Estes fatores reiteram a análise de Comparato (1986): a garantia do poder político utilizando o controle do “inimigo interno” e a regulamentação da base do modelo econômico.

As medidas que alteravam o Judiciário foram no sentido de aumentar a força dos militares e do Executivo, sendo que vários cargos, como os ministros do Supremo Tribunal Federal e os juizes federais, seriam indicados pelo presidente. Além disto, um maior número de casos seria julgado pelos Tribunais Militares.

O aumento do número de ministros do Supremo Tribunal Federal destinava-se a garantir maioria em questões de interesse do Executivo. A indicação pelo Presidente de juizes federais e do Supremo Tribunal, juntamente com a suspensão das garantias do judiciário previstas na Constituição, dava ao Executivo muito maior grau de controle sobre as decisões do judiciário (Alves, 1989, p. 92).

Como coloca Comparato (1986), o governo ditatorial e o partido do governo, enquanto bloco de poder hegemônico no período civil-militar, comandaram os trabalhos de elaboração legislativa, sendo responsável por três quartos das leis votadas ao longo da ditadura militar, com destaque para as sessões legislativas de 1979, 1980, 1981 e 1982. A estrutura administrativa brasileira, baseada no modelo clássico liberal da divisão dos poderes, agora vê uma centralização do poder político de tal forma que o Executivo submete o Judiciário e o Legislativo, controlando a formulação das leis que irão se incorporar à Constituição populista de 1946 e também o instrumento que garantiria sua efetivação, o Judiciário.

A DSN foi materializada nos Atos Institucionais baixados até então, fundamentando a forma que deveria estabelecer a relação entre Estado e sociedade civil no Brasil, num contexto de fortalecimento da dominação/coerção em detrimento do consenso. Neste sentido, para legalizar estes fundamentos e institucionalizá-los, foi revista a Constituição Federal em 1967. Sobre a Constituição de 1967, Alves (1989, p. 105) afirma que esta:

Legalizava muitas das medidas excepcionais decretadas nos atos institucionais e complementares. Modificada em 1969, ela fornecia ao Estado de Segurança Nacional os fundamentos de uma ordem política institucionalizada. Em algumas de suas seções mais importantes, a Constituição de 1967 regulamentava a separação de poderes e os direitos dos estados da federação, *definia o conceito de Segurança Nacional*, caracterizava os direitos políticos e individuais e institucionalizava o modelo econômico (grifos nossos).

O conceito de Segurança Nacional, já presente na Constituição de 1946, vislumbrava a defesa do território nacional das ameaças externas, bem característico do “perigo” observado no período nacional-desenvolvimentista. Com o advento da Constituição de 1967, num contexto de ditadura civil-militar, foi incorporado o sentido da ameaça interna, do “inimigo interno”, que transformava todos os cidadãos em informantes do regime. Como afirma Alves (1989, p. 109), havia um Conselho de Segurança Nacional que se responsabilizaria por tomar decisões acerca das áreas que seriam de “interesse da segurança nacional”, como “a concessão de terras, o controle de sistemas de transportes e comunicação, a construção de pontes, estradas e aeroportos, e a instalação de indústrias de particular relevância para a segurança nacional”.

Em 1967, configurava-se um contexto em que os partidos (ou membros de extintos partidos) democráticos passaram a ocupar a oposição, bem como movimentos que ainda conseguiam manter-se funcionando, como alguns sindicatos, urbanos e rurais, e o movimento estudantil. Formava-se uma Frente Ampla, que congregou vários setores da sociedade em torno da oposição à ditadura e acabou sendo enquadrada como uma “ameaça à Segurança Nacional”.

O comportamento do Estado ditatorial frente à organização oposicionista ao regime ilustra bem o tratamento que foi dado pela legislação construída pelo regime e que perpetuará pelos resquícios ideológicos da DSN, estabelecendo o traço entre Estado e sociedade civil, que perdurou até a década de 1980. A articulação entre legislação (decretos-leis, Atos Institucionais e Constituição de 1967) e Executivo (execução da repressão direta àqueles que não se enquadram nas normas do Estado moderno) foi tal que coube à própria administração pública a função de criar as leis e executá-las.

Em 1967, no discurso inaugural do ano letivo da ESG, o presidente Castelo Branco cunhou o binômio “segurança e desenvolvimento”, integrando à DSN o conceito de desenvolvimento como condição para garantir a segurança. Esta relação foi acrescentada por Robert McNamara (apud Comblin, 1980, p. 65), quando este afirma que “A segurança é desenvolvimento, e sem desenvolvimento não há segurança. Um país subdesenvolvido e que não se desenvolve não atingirá jamais algum nível de segurança, pelo simples motivo de que não pode despojar seus cidadãos de sua natureza humana”.

A apropriação do desenvolvimento junto à segurança foi típica dos países da América Latina, por conta de seu contexto econômico e social, visto que, na essência, países que sofriam de grandes mazelas sociais tinham uma maior propensão a receber as idéias socialistas. Desta forma, o desenvolvimento econômico levaria a um desenvolvimento social – discurso parecido com o de presidentes populistas nos anos 1950 no hemisfério sul da América, como JK no Brasil e Frei no Chile – e, conseqüentemente, a uma maior segurança em relação tanto ao inimigo externo quanto a focos internos.

Em dezembro de 1968 é decretado o AI-5,¹¹ o mais duro de todos os AIs, que, de acordo com Alves (1989), em seu texto reiterava elementos dos dois primeiros AIs, mas dava poderes ainda mais ilimitados para o Executivo, dissolvia os congressos e assembleias legislativas e não tinha, diferente dos demais, prazo limite para vigorar – sendo revogado somente em 1979. Segundo Alves, “o Estado corporificava-se no Executivo e a ele se circunscrevia. O Ato Institucional Nº 5 deu origem a um *Leviatã*, que o general Golbery do Couto e Silva antecipara em seus textos dos anos 50, um Estado hobbesiano que absorvia todo o poder” (1989, p. 135).

Isto sem contar que foi a partir do AI-5 que os movimentos de resistência sofreram seu “golpe de misericórdia” do regime ditatorial, sendo colocados, em grande número, na ilegalidade e na clandestinidade. Os militantes políticos foram perseguidos, presos, exilados, torturados e assassinados, especialmente pelo período de “linha dura” do regime autocrático burguês, caracterizado pela sansão do AI-5 em 1968. Isto significava:

- Suspender os direitos políticos de qualquer cidadão (art. 4).
- Suspender as garantias constitucionais ou legais relativas ao caráter vitalício de certas funções, à inamovibilidade e à estabilidade, assim como ao exercício das funções (art. 6).
- Decretar o confisco de todos os bens (art. 8).
- Suspender o *habeas-corpus* (art. 10) (Comblin, 1980, p. 81).

A engenharia feita para reestruturar o Estado após os anos de regimes populistas se constitui da manutenção das instituições existentes e mesmo a criação de algumas outras, mas principalmente o rearranjo funcional destas instâncias do poder público e a grande concentração de poder no Executivo, relegando a este as funções de legislativo e principalmente de judiciário. De acordo com Comblin (1980, p. 82),

O presidente exerce seus poderes através de dois setores paralelos. Um deles é público: o governo e a administração; o outro é secreto: é o conjunto dos Serviços de Informação, que não são apenas Serviços de Informação, mas também serviços de ação. Graças à ação dos serviços de Inteligência, o presidente garante a fidelidade e a obediência incondicionais das forças armadas, do governo e da administração, assim como a de todas as associações particulares e a dos indivíduos.

No processo de transição governamental entre os presidentes Artur da Costa e Silva e Médici, assumiu uma junta militar que governa o Brasil em 1969, ano posterior ao AI-5 e contexto que colocou fortemente na cena política brasileira as organizações guerrilheiras, ao mesmo tempo em que é aprovada a Lei de Segurança Nacional (LSN), claramente voltada para combater o “inimigo interno”, passando a considerar como crime atos de propaganda que pudessem “ofender moralmente quem exerça autoridade, por motivos de faccionismo ou inconformismo político-social” (apud Alves, 1989, p. 158). Além disso, considerava crimes passíveis de seis meses a dois

¹¹ Alves (1989) apresenta números do que representou os AIs após a promulgação do quinto deles: 1.607 sofreram algum tipo de punição baseado no AI-5; 6.592 membros das Forças Armadas foram presos, suspensos ou sofreram algum tipo de medida disciplinar por expressarem sua opinião em um sentido democrático. Além disso, 113 deputados federais e senadores, 190 deputados estaduais, 38 vereadores e 30 prefeitos foram cassados.

anos de prisão, de acordo com o artigo 16 da LSN, para quem “divulgar (...) notícia falsa, tendenciosa ou fato verdadeiro truncado ou deturpado, de modo a indispor ou tentar indispor o povo com as autoridades constituídas” (apud Alves, 1989, p. 158).

Assim se constituiu o combate ideológico da segurança nacional frente às idéias que iam contrárias ao governo – sempre taxadas de “idéias comunistas” –, materializada na própria legislação brasileira, base de sustentação do Estado de segurança nacional, tendo as Forças Armadas como grande executor da DSN. Assim, no período que vai de 1969-1973, o conflito entre os aparatos repressivos do Estado e as forças guerrilheiras foi se intensificando.

Dando maior equilíbrio às relações entre Estado e sociedade civil, visto que havia uma tendência a recriação dos espaços “privados” de hegemonia e fortalecimento da classe trabalhadora na reivindicação por direitos, havia a necessidade de rearticular a institucionalização do bloco de poder do Estado, uma vez que tensionamentos poderiam colocar em xeque o projeto da burguesia nacional/internacional com um embrionário movimento de massas. Neste sentido, o regime buscava uma abertura “lenta, gradual e segura”, para que pudesse controlar a rearticulação da sociedade civil.

Deste processo, podemos concluir que a sociedade brasileira estava mais complexa. Havia a erupção de sujeitos coletivos e as classes trabalhadoras estavam mais fortes, apresentando, para as classes dominantes, as demandas para uma maior adaptação à nova dinâmica social.

3 Apontamentos Contemporâneos

Em resposta a este processo, durante o governo de José Sarney, a partir de 1985, as classes dominantes articulavam sua nova estratégia de manutenção do poder do Estado, mas agora em outro formato em relação ao que vinha sendo feito nos anos da ditadura. Como afirma Bezerra,

Tinha-se a certeza de que o Estado não poderia mais se fechar à participação e aos interesses das classes populares e que agora era necessário buscar uma ordem consensual, construída através de soluções negociadas, de preferência, não coercitivas, que possibilitassem a coexistência destes interesses diferentes sem colocar em xeque aqueles que historicamente se apresentavam como dominantes (Bezerra, 1998, p. 145).

Neste contexto de busca por legitimidade, que podemos identificar como uma disputa por consenso, mas ao mesmo tempo sem abrir mão dos aparelhos repressivos, foi promulgada, em 1983, no final do regime, a Lei de Segurança Nacional (Lei 7.170, de 14 de dezembro de 1983) – que revogava a Lei 6.620, de 17 de dezembro de 1978, e dispunha sobre crimes contra a segurança nacional e suas punições. Esta lei foi uma herança jurídico-legal deixada pelo regime civil-militar brasileiro e perpetrará durante o período posterior da história brasileira.

O que se constituiu, portanto, foi um processo de pressão social que fundamentou a formulação da Constituição de 1988, articulando e colocando novamente em cena os movimentos sociais do campo e da cidade, pondo na ordem do dia um conjunto de exigências frente aos poderes locais, estaduais e nacional. Porém, concordamos com autores como Coutinho (2007), que colocam a Constituição de 1988 como resultado de lutas, mas também como uma concessão até certo limite por parte do Estado burguês, incorporando medidas vindas de demandas dos trabalhadores como forma de conter o ímpeto de suas ações, deflagrando mais um processo de Revolução Passiva na história do Brasil.

Zaverucha (2010, p. 45) explicita que houve um processo de manutenção de alguns aspectos jurídico-legais na Constituição de 1988 em relação à Constituição de 1967 – e sua emenda de 1969 –, sobretudo “às cláusulas relacionadas com as Forças Armadas, Polícias Militares estaduais, sistema judiciário militar e de segurança pública em geral”. Esta conservação irá refletir em algumas instituições, tais como o Serviço Nacional de Informações (SNI), fundado em junho de 1964, logo após o golpe, e que manteve-se o total funcionamento na busca por “identificar pessoas

consideradas politicamente inconfiáveis”; junto a isso, os órgãos de legislativo não conseguiram aprovar nenhuma norma de controle do referido órgão.

Em 1999, no governo Cardoso (1995-1998 e 1999-2002), foi criada a Agência Brasileira de Inteligência (Abin) para gerenciar todo o serviço de informações. O presidente passou o controle desta para o Gabinete de Segurança Institucional, ministrada por um general, militarizando o controle do trabalho de inteligência.

Para se ter uma ideia acerca da instrumentalização destes aparelhos do Estado, em uma recente matéria publicada no diário Carta Maior, foram acessados documentos sigilosos do governo FHC, abertos à consulta pública no Arquivo Nacional, mostrando que militantes e políticos de esquerda foram espionados pela Subsecretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) – órgão que substituiu o SNI no período de 1990 a 1999, até a criação da Abin (Passos, 2012).

Desta forma, há resquícios autoritários sem precedentes nas instituições estatais, que muitas vezes sobressaem-se em relação aos preâmbulos democráticos garantidos formalmente pela Constituição de 1988, realçando não somente o viés autoritário que marca a formação social brasileira, mas a função das instituições repressivas e o caráter de vigia que se instaura na sociedade.

Sobre a localização das Forças Armadas na Constituição de 1988, Zaverucha (2010, p. 48) coloca que “o artigo 142 diz que as Forças Armadas ‘destinam-se à defesa da pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem’. Mas, logicamente, como é possível se submeter e garantir algo simultaneamente?”

É uma inversão do sentido de função das instituições, onde os três poderes clássicos deveriam garantir a normatização e o funcionamento das Forças Armadas e não o contrário, como explicita Zaverucha (2010). O cariz autoritário do Estado brasileiro – e dentro dele sua face repressiva – permanece sempre em evidência quando tentamos esboçar um processo de análise tanto histórico quanto contemporâneo.

Quando fazemos uma análise atual, verificamos um processo cada vez mais emaranhado de relações entre as instituições do Estado e organismos da sociedade civil e isso passou a se dar, como demonstramos, desde antes do golpe de 1964, mas passou a ganhar novos contornos na contemporaneidade, sobretudo na articulação de aparelhos do Estado com entidades empresariais multinacionais e os veículos de comunicação de massa, fazendo com que o discurso do “inimigo interno” prevaleça, mesmo escamoteado.

Um exemplo emblemático foi o processo de criminalização do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) no estado do Rio Grande do Sul, durante o governo de Yeda Crusius (2007-2011), no qual a Brigada Militar e o Ministério Público Estadual orquestraram uma manobra para tentar colocar o movimento na ilegalidade, defendendo sua dissolução, sob o argumento de que se tratava de uma organização criminosa que tentava construir um poder paralelo dentro do estado do Rio Grande do Sul (Bruziguessi, 2012).

Este processo foi fundamentado, através do Ministério Público do estado do Rio Grande do Sul, através da utilização da Lei de Segurança Nacional, formulado e implementado no final da ditadura e, por conta disso, serviu como um dos elementos que compuseram aquele período de abertura lenta, gradual e segura do presidente Geisel, dando parte das bases legais daquele processo de Revolução Passiva.

Toda esta acusação terá como base os preceitos norteadores de um Estado Democrático de Direito de cariz liberal e entranhado no ideário da DSN. Poderemos perceber que os elementos colocados no Processo fazem referência a elementos que foram típicos da ditadura civil-militar em um contexto de Guerra Fria de intenso medo à possibilidade de proliferação das idéias socialistas; assim, a idéia do “inimigo interno” voltava à tona.

O cerceamento dos direitos políticos que ocorrera na ditadura se repete no Rio Grande do Sul, como forma de desestruturar as organizações da classe trabalhadora. Já em 1968, os

sindicatos, partidos e movimentos foram colocados na ilegalidade, passaram a atuar na clandestinidade, como se fossem organizações criminosas, sob a acusação de crimes contra a segurança nacional. Na atualidade, percebemos uma tentativa de adequação de um “Estado Democrático de Direito” às características de um Estado ditatorial, sob o mesmo pretexto – segurança nacional – e contra um mesmo “inimigo interno” – movimentos sociais (Bruziguessi, 2012, p. 227).

Outros exemplos podem ser citados acerca da relação do Estado, sob o manto da DSN, e movimentos sociais, uma vez que estes são a expressão organizada das camadas populares e possíveis portadores de um arcabouço de crítica à legitimidade do Estado frente às suas obrigações sociais, sobretudo no que tange aos direitos sociais, à justiça social, à equidade, à igualdade, como deveria ser o Estado Democrático de Direito.

A partir de Bruziguessi (2012), apontamos a militarização realizada nos países latino-americanos como parte do composto imperialista que, através de um discurso de segurança e garantia da paz, estabelece postos avançados de controle, com destaque para as bases instaladas na Colômbia – parceiro político e econômico dos Estados Unidos –, fazendo divisa com a Venezuela, principal ameaça antiimperialista forjada na última década.

Desta forma, a DSN, entre as demais características já apontadas neste trabalho, exercerá a função ideológica que irá fundamentar toda a sociabilidade conservadora no Brasil. Assim, podemos entender esta ideologia da segurança nacional como “um instrumento utilizado pelos setores dominantes, associados ao capital estrangeiro, para justificar e legitimar a perpetuação por meios não democráticos de um modelo altamente explorador de desenvolvimento dependente” (Alves, 1989, p. 27).

Esta ideologia expõe, de forma clara, que a estratégia fundamental é o embate contra a ideologia comunista ou mesmo contra qualquer forma de manifestação social que venha questionar a ordem estabelecida ou aspectos fundamentais desta ordem. É exatamente este o processo que ocorre no Brasil na primeira década dos anos 2000, e vem respaldado pelo conceito de “inimigo interno”, que sustenta a tese de que a ameaça comunista não virá como um ataque externo, mas de forma progressiva e gradual dentro do próprio território nacional.

Referências

- ALVES, Maria Helena Moreira. *Estado e oposição no Brasil (1964-1984)*. 5ªed. Petrópolis: Vozes, 1989.
- AMMANN, Safira Bezerra. *Ideologia do desenvolvimento de comunidade no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1992.
- BEZERRA, Cristina Simões. *Cultura e democracia no Brasil: uma análise dos anos 70*. Dissertação de Mestrado em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1998.
- BRUZIGUESSI, Bruno. *Os fundamentos sócio-históricos do processo de criminalização do movimento dos trabalhadores sem terra no Brasil*. Dissertação de Mestrado em Serviço Social pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora, 2012.
- CASTRO, Manuel Manrique. *História do serviço social na América Latina*. São Paulo: Cortez, 1984.
- CERQUEIRA FILHO, Gisálio. *A “questão social” no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.
- COMBLIN, Joseph. *A Ideologia da segurança nacional: o poder militar na América Latina*. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.
- COMPARATO, Fabio Konder. Um quadro institucional para o desenvolvimento democrático. In: JAGUARIBE, Hélio *et al.* *Brasil, sociedade democrática*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1986.

- COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci. Um estudo do seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Campus, 2007.
- DREIFUSS, René Armand. *1964: A conquista do estado. Ação política, poder e golpe de classe*. Petrópolis: Vozes, 1987.
- FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro, Zahar, 1975.
- GIANNASI, Carlos Alberto. *A doutrina de segurança nacional e o “milagre econômico” (1969/1973)*. Tese de Doutorado em História Econômica pela Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011.
- IANNI, Octavio. *O ciclo da revolução burguesa*. Petrópolis: Vozes, 1984.
- LÊNIN, Vladimir Ilitch. *O imperialismo, fase final do capitalismo*. São Paulo: Edições Mandacaru, 1990.
- MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lucia. *Estado, classe e movimento social*. 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- NETTO, José Paulo. *Ditadura e serviço social; uma análise do serviço social no Brasil pós-64*. 12ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- PASSOS, Najla. Serviço secreto de FHC monitorou militantes antineoliberalismo. *Carta Maior*, 30/07/2012. Disponível em: <http://cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=20633>. Acesso em: 26/01/2014.
- OLIVEIRA, Francisco de. *Crítica à razão dualista/O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.
- SAMPAIO JR, Plínio de Arruda. *Entre a nação e a barbárie: os dilemas do capitalismo dependente*. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.
- SANTOS, Theotônio dos. América Latina: democratização e ajuste estrutural. *Anos 90*, n. 5, 1996.
- SIMÕES FERNANDES, Ananda. A reformulação da doutrina de segurança nacional pela escola superior de guerra no Brasil: a geopolítica de Golbery do Couto e Silva. *Antíteses*, v. 2, n. 4, jul-dez, 2009.
- ZAVERUCHA, Jorge. Relações civil-militares: o legado autoritário da constituição brasileira de 1988. In: TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (Org.). *O que resta da ditadura*. São Paulo: Boitempo, 2010.

Artigo recebido em: Janeiro/2014.

Artigo aprovado em: Junho/2014.

Bruno Bruziguessi Bueno (brunobruziguessi@yahoo.com.br) é mestre em Serviço Social pela Universidade Federal de Juiz de Fora e professor nesta mesma Universidade.