



A Ideologia da Bipolaridade: a Introdução da Doutrina de Segurança Nacional (DSN) e as Implicações para a Democracia no Brasil.

Claudia Stephan¹

Resumo

O artigo analisa a Doutrina de Segurança Nacional brasileira (DSN), introduzida em 1949 com a fundação da Escola Superior de Guerra (ESG), à luz da ideologia da bipolaridade vigente nos anos da Guerra Fria (1945-1990). O objetivo é elucidar as implicações do estabelecimento de uma doutrina de segurança de origem estadunidense para a democracia brasileira. A pesquisa abrange a dicotomia capitalismo-comunismo, os mecanismos de ingerência dos Estados Unidos na América Latina e no Brasil, os princípios fundamentais da Doutrina de Segurança Nacional e suas particularidades no contexto brasileiro. O referencial teórico debate a primazia do processo eleitoral como elemento fundamental de uma democracia em detrimento do respeito às liberdades individuais e aos direitos humanos.

Palavras-chave: Doutrina de Segurança Nacional; Guerra Fria; Bipolaridade; Relações EUA-Brasil; Democracia.

“Se há um fato que se manifesta cada vez mais claramente é o de que a Segurança Nacional origina enormes malefícios. A insegurança faz parte da condição humana e toda tentativa de garantir segurança só faz aumentar a insegurança. O conceito de Segurança Nacional é a grande cilada na qual caíram os países latinoamericanos – e uma vez tendo caído, é difícil sair da cilada”

Pe. Joseph Comblin

Introdução

O período chamado de Guerra Fria ficou conhecido pela rivalidade entre as duas potências emergentes da II Guerra Mundial: os Estados Unidos (EUA) e a União Soviética (URSS). Essa rivalidade expressava-se por meio de uma divisão ideológica do sistema internacional de Estados em dois blocos, respectivamente, o capitalista e o comunista. E essa divisão ideológica do mundo em duas zonas estratégicas de influência representava o contexto maniqueísta da política e das relações internacionais e a manutenção do equilíbrio de poder mundial. A dissuasão nuclear era a lei: a ameaça do uso de armas de destruição em massa era praticamente uma constante nas negociações entre EUA e URSS.

¹ Internacionalista, Mestra em Ciência Política com ênfase em Organizações Internacionais (UFPR), pesquisadora do NEPRI/UFPR e coordenadora do GESEG/UFPR. E-mail: claudia.stephan@hotmail.com



A doutrina estadunidense de contenção do comunismo (Doutrina Truman) traduziu-se em diversos acordos econômicos e tecnológicos em sua área de influência, além da retórica democrática-capitalista. A bipolaridade do sistema internacional não afetava apenas a esfera política, doméstica e internacional, mas também a esfera econômica, sociocultural e militar. Enfim, a Guerra Fria sustentou-se devido à crença de que “o futuro do capitalismo mundial e da sociedade liberal não estava de modo algum assegurado” com o fim da II Guerra Mundial, além do fortalecimento da URSS, resultando no rompimento da aliança entre países capitalistas e socialistas (HOBSBAWN, 2005, p. 228-229).

O artigo analisa a Doutrina de Segurança Nacional brasileira (DSN), introduzida em 1949 com a fundação da Escola Superior de Guerra (ESG), à luz da ideologia da bipolaridade vigente nos anos da Guerra Fria. O objetivo é elucidar as implicações do estabelecimento de uma doutrina de segurança de origem estadunidense para a democracia brasileira, partindo do pressuposto da primazia do processo eleitoral como elemento fundamental de uma democracia em detrimento do respeito às liberdades individuais e aos direitos humanos.

A pesquisa abrange a dicotomia capitalismo-comunismo, os mecanismos de ingerência dos Estados Unidos na América Latina e no Brasil, os princípios fundamentais da DSN e suas particularidades no contexto brasileiro. Para fins de recorte e maior unidade com o tema proposto, dar-se-á ênfase ao bloco capitalista. O método de pesquisa é qualitativo, a metodologia é a análise histórica do tema proposto nos dois níveis relevantes para responder a pergunta-problema: o internacional (bipolaridade/ hegemonia) e o nacional (alinhamento/ adoção de doutrinas). O trabalho procurou responder, ainda que preliminarmente, em que medida o estabelecimento de uma doutrina de segurança nacional no Brasil contribuiu para a consolidação de uma cultura política antidemocrática.

A hipótese é que o estabelecimento de uma doutrina de segurança nacional no Brasil contribuiu para a consolidação de uma cultura política antidemocrática, que ainda permeia as instituições e a sociedade brasileira, na medida em que seus princípios de contenção do comunismo e dos “inimigos internos”, que por vezes prescrevem práticas de repressão à oposição, prisões arbitrárias e tortura, foram institucionalizados via fundação da Escola Superior de Guerra e leis de segurança nacional, reforçando o caráter autoritário e repressivo do Estado – especialmente após o golpe militar de 1964 e os Atos Institucionais entre 1964 e 1969 - por meio da retórica “democrática antissubversiva”,



impedindo o reconhecimento das controvérsias e das diferenças como parte da práxis democrática e normalizando práticas que violam os direitos humanos.

A importância desse debate encontra-se na possibilidade de reavaliar a DSN sob o enfoque das relações internacionais, a fim de compreender e trazer a público novas perspectivas sobre o tema e, principalmente, sobre a relação entre a história política-militar do Brasil e a história democrática contemporânea. Contribuindo, portanto, para a compreensão das continuidades e mudanças na cultura política brasileira e seu papel na consolidação democrática.

O artigo está dividido em três partes. A primeira trata da atuação dos Estados Unidos como líder do bloco capitalista durante a Guerra Fria, com foco na política de contenção do comunismo para a América Latina e América do Sul, sua estratégia dentro da zona de influência, interesses geopolíticos, programas e acordos resultantes desses interesses na região. A segunda parte apresenta a DSN no Brasil, sua introdução pela Escola Superior de Guerra e seus aspectos fundamentais, bem como questiona a instrumentalização da democracia no contexto autoritário. E, finalmente, a terceira parte analisa, preliminarmente, as implicações da institucionalização da DSN para a democracia brasileira.

1 A Guerra Fria e a Estratégia Estadunidense

A Guerra Fria (1945-1990) teve início com a emergência de duas superpotências na disputa pelo poder na política internacional após a II Guerra Mundial, marcada por uma divisão bipolar no sistema internacional em áreas de influência ideológica, dissuasão nuclear e contenção do capitalismo/comunismo, e consequente corrida armamentista. Alguns dos acontecimentos mais importantes desse período estão enumerados no Quadro 1, na página seguinte, segundo as ‘seis fases da Guerra Fria’ apresentadas por Joseph Nye Jr. (2009).

Uma das áreas de influência foi liderada pela União Soviética, majoritariamente na parte oriental do globo, e a outra área de influência foi liderada pelos Estados Unidos, nas áreas restantes do globo. Essa divisão possuía um caráter ideológico dicotômico, por meio da qual as duas potências emergentes atuavam estrategicamente pela contenção dos valores e princípios da outra parte. A URSS representava o bloco comunista e os EUA o bloco capitalista.



QUADRO 1 – FASES DA GUERRA FRIA (1945 – 1990)

INÍCIO DA GUERRA FRIA 1945-1947	<ul style="list-style-type: none">* Negociação do pós - II Guerra Mundial* Conferência de Yalta (1945)* Conferência de Postdam (1945)
DECLARAÇÃO: 1947-1949	<ul style="list-style-type: none">* Doutrina Truman/ Contenção* Plano Marshall* Negociação do Tratado do Atlântico Norte (OTAN/ NATO)* Documento N° 68 do Conselho de Segurança Nacional (NSC-68, 1949)* Segurança Coletiva/ ONU/ Guerra da Coréia* Macartismo/ <i>McCarthyism</i> (antissubversão comunista)* Corrida Armamentista* Rompimento quase total das comunicações entre os EUA e URSS* Retórica exagerada dos 2 lados.
AUGE: 1950-1962	<ul style="list-style-type: none">* Descolonização do chamado Terceiro Mundo* Retomada do diálogo entre EUA x URSS (Genebra, 1955)* Crise de Berlim (1958-1961)* Crise dos Mísseis de Cuba (1962)* Guerra do Vietnã (1954-1975)
DÉTENTE: 1963-1978	<ul style="list-style-type: none">* Relaxamento das tensões* Tratado de Interdição Parcial de Testes Nucleares (1963)* Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP, 1968)* Aumento do comércio* Ameaça (suposta) do Comunismo Chinês* Equilíbrio do Terror (igualdade soviética em armas nucleares)* Contenção de Nixon (1969-1974)* Crise do Petróleo e Guerra do Oriente Médio (1973)* Invasão Soviética no Afeganistão (1979)* Linha telefônica exclusiva entre Washington e Moscow (1963)
RETORNO: 1978-1988	<ul style="list-style-type: none">* Renovação das hostilidades entre EUA x URSS (ideologia > práticas)* Volta retórica dos anos 1950* Busca por acordos de controle armamentista pelos EUA (Reagan, 1980)* Aumento do comércio e diálogo frequente entre EUA x URSS* Regras de prudência em seus comportamentos (sem guerras diretas, sem uso de armas nucleares e discussões sobre armamentos e o controle de armas nucleares)* Nova corrida armamentista.
FIM DA GUERRA FRIA 1989-1991	<ul style="list-style-type: none">* Fim da divisão da Europa/ Queda do muro de Berlim (1989)* Suposto sucesso da contenção dos EUA* Reforma do comunismo por Mikhail Gorbachev/ <i>Perestroika</i> (reestruturação) e <i>Glasnot</i> (discussão aberta e democratização) - a partir de 1985* Dissolução da URSS (1991)

FONTE: A Autora (2015), a partir dos dados disponíveis em NYE Jr. (2009).



Os EUA saíram da II Guerra Mundial como superpotência e adentraram o reconfigurado sistema internacional com ambições igualmente grandiosas. Preocupavam-se com o fortalecimento da URSS e com uma possível virada na balança de poder, porém a rivalidade existente entre as duas superpotências, na realidade, dificilmente se traduziria em um enfrentamento militar (HOBSBAWN, 2005, p. 231).

Algumas razões para a percepção de ameaça soviética podem ser elencadas. Primeiro, a posição geopolítica soviética facilitava ramificações comunistas e expansão territorial (HOOK & SPANIER, 2010, p. 41 *apud* REED, 2011, p. 38). Segundo, a superioridade militar soviética em contingente armado (LUNDESTAD, 1986, p. 18 *apud* REED, 2011, p. 38). Terceiro, a não aceitação do Plano Marshal pela URSS (PAINTER, 1999, p. 22 *apud* REED, 2011, p. 38). E, finalmente, o surgimento de diversas revoluções inspiradas pelo comunismo, entre meados da década de 1940 e início da década de 1950, o autoritarismo e as violações de direitos humanos na URSS e a própria corrida armamentista – especialmente a nuclear (REED, 2011, p. 39).

Além disso, a grande questão era a disseminação e manutenção da ideologia liberal-capitalista e do “*American way of life*”, e o regime democrático dos EUA contribuía para a sustentação do anticomunismo como retórica eleitoral e também diplomática na Organização das Nações Unidas (ONU). Assim, o ponto de viragem para “fazer o confronto passar do reino da razão para o da emoção” foi a necessidade de “ganhar votos no Congresso” (HOBSBAWN, 2005, p. 231-232). Surgia, então, uma demanda pela criação de mecanismos políticos que assegurassem a influência dos EUA e, conseqüentemente, sua hegemonia mundial.

A suposição da ameaça comunista levou os EUA a consolidar instrumentos de defesa continental que se espalharam também pela América Latina. Programas de cooperação foram implantados nas mais diversas regiões, de modo a influenciar os países menos desenvolvidos e com maior propensão ao alinhamento com a URSS. Alguns exemplos de instrumentos de ampliação da segurança nacional estadunidense: a Aliança para o Progresso (ALPRO), a criação da Organização dos Estados Americanos (OEA), o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) etc., formalizando, assim, o controle assistencialista liderado pelos Estados Unidos. Enfim, a retórica da segurança nacional foi utilizada pelos EUA como meio de propagação dos ideais democrático-capitalistas para atingir seus objetivos hegemônicos e unilaterais, influenciando a América Latina a criar seus próprios instrumentos de defesa nacional.



Estabeleceu-se, assim, uma política de contenção do comunismo para a América Latina que vigorou entre os anos de 1945 e 1970. Essa política de contenção visava “conter a propagação do comunismo”, considerado como grande “ameaça aos interesses dos EUA” (REED, 2011, p. 4). Essa visão acerca dos interesses estadunidenses corrobora a constatação de que a Doutrina Truman “forneceu uma chave para [os Estados Unidos] interpretar[em]” os acontecimentos mundiais unilateralmente, justificando qualquer questionamento de seu *status quo* ou oposição aos seus princípios e métodos pela via da ameaça soviética (COMBLIN, 1978, p. 40). Algumas das ações de contenção incluíam “o uso de operações secretas (como a orquestração de golpes militares para destituir supostos líderes comunistas), represálias econômicas (como a cessação de ajuda econômica [...] para um dado país) e mesmo o uso de força militar” (REED, 2011, p. 4).

1.1 A Doutrina de Segurança Nacional dos EUA: Estratégias de Defesa e Contenção

A Doutrina de Segurança Nacional (DSN) não é uma novidade trazida pela Guerra Fria. Segundo Sempa (2004), os Estados Unidos tiveram oito doutrinas de segurança nacional: Doutrina do Discurso de Despedida de Washington, Doutrina Monroe, Doutrina do Destino Manifesto, Doutrina da Porta Aberta, Doutrina *Off-shore Balancer*, Doutrina da Contenção, Doutrina da Libertação e Doutrina da Preempção.

Tampouco a luta anticomunista surge nessa época, pois desde o ano de 1917 havia interesse ocidental na contenção do comunismo (REZNIK, 2004, p. 19). Entretanto, esse interesse intensifica-se após a II Guerra Mundial e ganha novas estratégias de defesa e contenção que serão propagadas de modo intenso pelo Ocidente.

A partir de 1947, a cooperação entre EUA – URSS, aliados durante a II Guerra Mundial para derrotar a Alemanha nazista, foi desfeita. As duas superpotências já não tinham interesses similares para manter a aliança, e assim o choque entre elas tomava forma. A política externa dos EUA passou, então, por uma reorientação: “longe de sua posição usual de retirada em conflitos regionais não diretamente envolvendo os Estados Unidos, para uma de possível intervenção em conflitos longínquos” (U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2013).

Essa nova conjuntura internacional e consequente reorientação da política externa deram origem a uma nova doutrina: a da Segurança Nacional de Contenção. A Doutrina Truman inaugurou, então, a contenção ao comunismo e à expansão soviética. De caráter intervencionista, uma vez que, até o



discurso do então Presidente Harry S. Truman, em março de 1947, a contenção era mantida pela via diplomática, a nova DSN liberou os EUA de seu típico isolacionismo. O Plano Marshall, ou Programa de Recuperação Europeia, proposto pelo então Secretário de Estado George C. Marshall, em junho do mesmo ano, foi a primeira estratégia anticomunista da nova política externa (U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2013).

A chave para prevenir a queda de nações livres era atacar as condições de "miséria e querer" que alimentou o totalitarismo. [...] Logo este princípio geral foi aplicado na Europa Ocidental como um todo. [...] a política dos Estados Unidos não era direcionada "contra qualquer país ou doutrina, mas contra a fome, a pobreza, o desespero e o caos. Seu objetivo deve ser o renascimento de uma economia de trabalho no mundo, de modo a permitir a existência de condições políticas e sociais em que as instituições livres podem existir". [...] o plano dos EUA [...] enfatizou a economia de livre mercado como o melhor caminho para a reconstrução econômica - e a melhor defesa contra o comunismo na Europa Ocidental (U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2013).

No âmbito nacional, os Estados Unidos criaram novas agências governamentais de combate ao comunismo. Em julho de 1947, o Congresso estadunidense aprovou o Ato de Segurança Nacional (*National Security Act*) “para coordenar a política externa, de defesa e nacional por meio do estabelecimento de um Conselho de Segurança Nacional (*National Security Council*)” (U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2013). Foram instaurados também o Departamento de Defesa² e a Agência Central de Inteligência³ (PATERSON et. al., p. 246 apud REED, 2011, p. 51). Além disso, em abril de 1949, foi criada a Organização do Tratado do Atlântico Norte⁴ (OTAN) como estratégia de segurança coletiva (U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2013).

Do mesmo modo, Truman estendeu a estratégia de contenção à América Latina. Em setembro de 1947, foi assinado o Pacto do Rio, ou Tratado Interamericano de Assistência Recíproca⁵ (TIAR), o qual estabeleceu que “um ataque armado por qualquer Estado deverá ser considerado como um ataque a todos os Estados americanos e, conseqüentemente, cada uma das partes contratantes compromete-se a auxiliar no cumprimento do ataque” (U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2013).

Em 1949, Truman lançou um programa de assistência técnica para a América Latina, o Ponto Quatro⁶ (ALLAGIO, 2006, p. 39). Em 1953, a contenção adquiriu um viés mais econômico. O então Presidente dos EUA, Dwight D. Eisenhower, aproxima-se da América Latina por meio da

² *U.S. Department of Defense*

³ *Central Intelligence Agency (CIA)*

⁴ *North Atlantic Treaty Organization (NATO)*

⁵ *Inter-American Treaty Of Reciprocal Assistance (Rio Treaty)*

⁶ *Point Four Program*



Organização dos Estados Americanos⁷ (OEA), afirmando que os Estados Unidos, “devido à natureza da tensão que está atormentando o mundo todo”, sentiam-se prontos “para ajudar outras nações a melhorar seus padrões de vida e garantir sua segurança” (EISENHOWER, 1953 *apud* REED, 2011, p. 69).

Na década de 1960, houve uma mudança na abordagem da política externa dos Estados Unidos em relação aos países do chamado Terceiro Mundo. Diante da contínua ameaça do comunismo, especialmente no que diz respeito ao regime cubano, e das mobilizações populares na América Latina em face da imensa desigualdade social, surge a teoria da modernização.

A modernização pretendia aliar os interesses estadunidenses à modernização dos países mais atrasados, acelerando um processo que, supunham os *think tanks*, aconteceria em um futuro próximo. Desse modo, a nova estratégia uniu as frentes política, econômica e social com a pretensão de criar “uma estabilidade política, uma legitimidade dos regimes democráticos da região, detendo o presumido avanço comunista” (ALLAGIO, 2006, p. 18-19).

O suporte a golpes militares na América Latina se fortaleceu, apesar do discurso democrático contra governos não eleitos, mas agora sob o lema da “salvação pelo militarismo, que é visto como força de progresso e modernização ordenada” e também “devido às suas funções normalmente conservadoras e anticomunistas” (SCHMITTER, 1973, p. 39 *apud* REED, 2011, p. 80).

Em março de 1961, o então Presidente John F. Kennedy, anunciou a proposta de uma aliança de cooperação para a modernização da América Latina, prevista para durar entre nove e dez anos (REED, 2011, p. 76). A Aliança para o Progresso⁸ (ALPRO) foi implantada em agosto daquele ano, a partir do programa da Carta de Punta Del Este (ALLAGIO, 2006, p. 89). Naquele mesmo ano foi aprovado pelo Congresso estadunidense o Ato de Assistência Externa⁹, para unificar os programas e agências de assistência a países estrangeiros sob os auspícios da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional¹⁰, fundada em 3 de novembro de 1961 (USAID, 2013).

Superado o medo do aumento da influência soviética e cubana na América Latina, a Aliança para o Progresso de 1961 a 1969 foi, em essência, um Plano Marshall para a América Latina. Os Estados Unidos prometeram US\$ 20 bilhões de dólares em assistência (subvenções e empréstimos) e instou os governos latinoamericanos a fornecerem US\$ 80 bilhões de dólares em fundos de investimento para as suas economias. Foi o maior programa de ajuda dos Estados Unidos para o mundo em desenvolvimento até

⁷ *Organization of American States (OAS)*

⁸ *1961-1969 Alliance for Progress*

⁹ *Foreign Assistance Act of 1961*

¹⁰ *United States Agency for International Development (USAID)*



aquele momento - e apelou para uma reforma substancial das instituições latinoamericanas (U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2013).

A Operação Condor também teve inspiração e assistência técnica dos EUA. Nos anos 1970, o Estado-Maior do Exército brasileiro e a CIA estabeleceram uma rede internacional com (e entre) os países do Cone Sul “para troca de informações e operações conjuntas visando a repressão às organizações ditas subversivas [...], a qual estava estruturada, pelo menos, desde os anos 1940” (REZNIK, 2004, p. 20-21).

Enfim, as intervenções anticomunistas na América Latina começaram a ser gradualmente reduzidas, ainda que não tivessem cessado completamente, e tomaram novo rumo com a entrada de Richard Nixon na Presidência dos EUA (1969-1974). De qualquer maneira, a ideologia anticomunista da DSN estadunidense já havia se espalhado pela América Latina e influenciado gerações de militares e civis que davam continuidade aos seus princípios, ainda que tentassem adaptá-los à realidade de seus países.

Essa estratégia contrarrevolucionária [...] serviu sobretudo para formar uma escolástica militar rígida, um manual da guerra revolucionário que se tornou, desde 1961, a base do ensinamento dado aos exércitos latinoamericanos. De 1965 em diante, o ensino dessa escolástica superou, nas escolas militares, o ensino consagrado a outras formas de guerra (STEPAN, 1973, p. 57 *apud* COMBLIN, 1978, p. 47). [...] Eis então a explicação para a extraordinária distância entre a realidade latinoamericana e o aparelho conceitual de que dispõem os militares da Segurança Nacional para interpretar essa realidade. Pois afinal não houve e nem há, na América Latina, nada que se pareça, nem de longe, com uma guerra revolucionária no sentido de Mao (COMBLIN, 1978, p. 47).

A constatação de que “a esquerda e os grupos nacionalistas nunca aceitaram ou apoiaram o programa” de assistencialismo estadunidense não parece justificar a ausência de resistência ou o não abandono da ajuda econômica e militar recebida pelo Brasil (ALLAGIO, 2006, p. 20-21). Seja pelo interesse no crescimento e desenvolvimento do país *per se*, seja pela identificação com a possibilidade de avanço por meio das relações bilaterais Brasil - EUA, o fato é que a doutrina de segurança nacional estadunidense conseguiu ser incorporada nos Estados e sociedades latinoamericanas com tal espontaneidade que logrou atingir seus fins hegemônicos. O próximo capítulo mostra como essa incorporação aconteceu no Brasil, a fim de discutir as intenções hegemônicas estadunidenses face ao interesse da América Latina por crescimento e desenvolvimento econômico.



2 A Doutrina de Segurança Nacional no Contexto Brasileiro

Os Estados Unidos e sua Doutrina de Segurança Nacional (DSN) influenciaram a elite civil e militar brasileira a adotar seus princípios democrático-capitalistas e de segurança interna por meio de estratégias de contenção unilaterais e de cooperação técnica-econômica-militar. A retórica maniqueísta capitalismo vs. comunismo, presente em todas as esferas (política, seja doméstica seja internacional, econômica, cultural etc.), serviu de apoio à estratégia de contenção. Entretanto, conforme citado anteriormente, a DSN e a luta anticomunista não foram novidades trazidas ao final da II Guerra Mundial, nem nos Estados Unidos, nem no Brasil.

O Brasil já experimentava o anticomunismo desde a década de 1930. A chamada “conspiração comunista de 1935” precedeu o golpe de 1937 que colocou Getúlio Vargas no poder, e também culminou na promulgação de nova Lei de Segurança Nacional, em 1953, nos moldes da competição ideológica da Guerra Fria. Porém, em 1933 já havia sido criada a Delegacia Especial de Segurança Política e Social (DESPS), como parte da luta anticomunista (REZNIK, 2004, p. 19-31).

A ira anticomunista resvalava para os movimentos sociais populares. Assim, a queda de Vargas em 1945 pode ser creditada à sua maior liberalização em relação aos sindicatos e à sua maior aproximação com a agitação da massa queremista; [...] a intensa campanha antijanguista nos anos 1950 fez-se sob o epíteto “comuno-capitalista”. [...] A cidadania, nesse quadro, foi cerceada não apenas pela exclusão da enorme gama de analfabetos incapacitados para votar; [...] também foi cerceada pela intolerância propriamente política, pelo veto à participação na polis de indivíduos e grupos que divergiam ideologicamente. Nessas condições, houve uma (re)qualificação da liberdade de manifestação, expressão e associação, requisitos básicos para discurso e prática democráticos. [...] A democracia do pós-guerra estava constrangida pela Guerra Fria. Nesse contexto os comunistas eram inimigos internos, enquadravam-se numa lei de segurança por serem “antinacionais” (REZNIK, 2004, p. 19-26).

O temor das elites governantes ao populismo - como veio a ser chamada a crescente participação popular entre 1930 e 1946 - embutido nos discursos dos líderes brasileiros contribuiu para a adoção da doutrina de segurança nacional porque reforçava o caráter emergencial de sua implantação no Brasil como princípio estabilizador sociopolítico (REZNIK, 2004, p. 18).

Alguns pesquisadores brasileiros, como Jacob Gorender, identificam o período anterior ao golpe militar (1960 a 1964) como o auge da luta dos trabalhadores no Brasil e de maior instabilidade institucional da ordem burguesa e imperialista, constituindo uma verdadeira ameaça ao *status quo* da época – suficiente para que a esquerda fosse contida (GORENDER, 1987, p. 66-67 *apud* FICO, 2004, p. 49).



A Doutrina de Segurança Nacional, portanto, funcionou não apenas como instrumento de manutenção do *status quo* dessas elites, mas também como meio de propagação dos ideais “democráticos” estadunidenses – que não se adaptariam tão facilmente no Brasil.

O fato do Brasil encontrar-se geograficamente no Ocidente parece representar para alguns autores, como o Padre Joseph Comblin, a impossibilidade de “antagonismo entre a luta contra o comunismo e a busca do Brasil-potência”. Mesmo entre os geopolíticos da época predominava o fatalismo do alinhamento brasileiro aos Estados Unidos (COMBLIN, 1978, p. 30). Mas é indispensável mencionar que, por essa mesma razão geodeterminante, os EUA buscaram estender suas estratégias de contenção ao Brasil por meio da retórica democrático-capitalista.

A ideologia da segurança nacional tinha por finalidade mostrar o ‘estado de guerra’ no qual também se encontravam os povos latinoamericanos e de “prepará-los para agir em consequência”. Se é verdade que uma parcela de militares e civis estava mesmo convencida da ameaça comunista, e se tal ameaça nunca foi efetivamente comprovada pela ligação de algum líder brasileiro com o comunismo soviético (FICO, 2011), é possível inferir que a retórica estadunidense havia cumprido seu propósito de ser incorporada na realidade política brasileira.

2.1 A Introdução da Doutrina de Segurança Nacional no Brasil

A introdução da Doutrina Segurança Nacional (DSN) no Brasil deu-se por meio da fundação da Escola Superior de Guerra (ESG), em 1949, inspirada nos moldes da Escola Nacional de Guerra dos Estados Unidos (*National War College*) (REZNIK, 2004, p. 32-33). A literatura pesquisada aponta duas hipóteses para sua implantação: a primeira devido a uma suposta evolução natural do Estado brasileiro que, devido às aspirações de crescimento e desenvolvimento da nação, resultou no interesse em adotar uma doutrina de segurança nos moldes estadunidenses; a segunda admite apenas certa influência ideológica estadunidense como fator preponderante para o estabelecimento da doutrina de segurança nacional brasileira.

A intenção dos envolvidos na criação da ESG transparecia na declaração de Juarez Távora¹¹: dizia que a função da escola era “insuflar na consciência de nossa elite [...] uma compreensão ampla e

¹¹ Em setembro de 1952 [o General] assumiu a direção da Escola Superior de Guerra (ESG). [...] Atuou na oposição ao governo do presidente João Goulart, e apoiou o golpe militar que o afastou da presidência, em março de 1964, embora não tenha participado diretamente das articulações. Com o início do regime militar dirigiu, até março de 1967, o Ministério da Viação e Obras Públicas (FGV/CPDOC, 2015).



uniforme sobre os problemas da segurança nacional, capaz de se condensar [...] numa adequada doutrina de segurança nacional” (*apud* REZNIK, 2004, p. 34).

É possível, enfim, afirmar que o caráter elitista da ESG emprestou uma “aura” de espontaneidade para a introdução da DSN pelos militares brasileiros? Parece que sim, uma vez que esses militares, selecionados dentre uma elite e preparados para liderar o país em um futuro próximo, percebiam a segurança nacional estadunidense como modelo ideal de vanguarda político-militar. Portanto, não parece irracional que certa parcela de militares e autores não atribuam influência direta desse modelo de doutrina, e mesmo das estratégias de contenção do alto escalão político dos EUA, à sua implantação no Brasil. Entretanto, não havia unanimidade por essa opção de “democracia vigilante” ou mesmo pela “democracia verdadeira” (REZNIK, 2004, p. 16).

A democracia convivia aos trancos e barrancos com os princípios da segurança nacional. Um país que ainda não havia experimentado efetivamente as etapas iniciais e essenciais do debate político democrático (diversidade ideológica, liberdade de expressão e de participação política e contestação), pelas quais passaram os países do chamado Primeiro Mundo, teria que “caminhar ao sabor dos acontecimentos imediatos” (REZNIK, 2004, p. 40).

O governar do Brasil de Vargas em contínuo estado de exceção até 1937 é um exemplo, mesmo antes do cenário bipolarizado da Guerra Fria e, posteriormente, por meio das reformulações das leis de segurança nacional. “A identificação entre comunismo, totalitarismo e antidemocracia tecia raízes no discurso político [...]” (REZNIK, 2004, p. 50), reduzindo ainda mais a experiência democrática no Brasil e na América Latina. O incentivo à democratização camuflava a influência direta da ideologia da segurança nacional na instabilidade política brasileira.

Do mesmo modo, o acordo militar de 1952 entre o Brasil e os Estados Unidos, com o propósito de modernização do aparelho e da tecnologia militar brasileira, parece ter gerado divisões ainda mais profundas na esfera militar e civil do Brasil: não havia unanimidade na aceitação da assistência estadunidense, nem entre a elite político-militar, nem entre as demais esferas de esquerda ou direita (REZNIK, 2004, p. 92-94).

O golpe militar de 1964 no Brasil inaugurou o primeiro Estado de Segurança Nacional na América Latina, que seria seguido por outros seis países da região (COMPARATO, 1981, p. 52).



3 As Implicações da Institucionalização da DSN para a Democracia Brasileira

A bipolaridade resultante da emergência de apenas duas superpotências no sistema internacional contribuiu para a imposição de zonas de influências capitalistas e comunistas, levando a uma divisão ideológica maniqueísta e perversa que favoreceu a hegemonia democrático-capitalista. A Doutrina de Segurança Nacional de Contenção surgiu como meio para a afirmação e propagação da estratégia estadunidense, e também para a criação de mecanismos de defesa e contenção que não apenas combatiam a expansão soviética e comunista, mas controlavam as zonas de influência por meio da assistência internacional.

A introdução da DSN no Brasil deu-se por meio da transferência de métodos e práticas contrarrevolucionárias para a elite civil e militar que, mais tarde, levaria a cabo a sua institucionalização. À primeira vista, essa institucionalização da DSN no Brasil, com a criação da Escola Superior de Guerra e as leis de segurança nacional, parece ter acontecido “espontaneamente”, devido ao interesse brasileiro pelo avanço tecnológico, crescimento e desenvolvimento econômicos. Entretanto, não escapa a um segundo olhar que, ainda que uma parcela da sociedade brasileira percebesse uma real ameaça do comunismo e pretendesse combatê-lo, as reais intenções estavam na origem da doutrina: expansão e manutenção da ideologia democrática-capitalista.

A Lei de Segurança Nacional, promulgada em 4 de abril de 1935, definia crimes contra a ordem política e social. Sua principal finalidade era transferir para uma legislação especial os crimes contra a segurança do Estado, submetendo-os a um regime mais rigoroso, com o abandono das garantias processuais. A LSN foi aprovada, após tramitar por longo período no Congresso e ser objeto de acirrados debates, num contexto de crescente radicalização política, pouco depois de os setores de esquerda terem fundado a Aliança Nacional Libertadora. Nos anos seguintes à sua promulgação foi aperfeiçoada pelo governo Vargas, tornando-se cada vez mais rigorosa e detalhada. Em setembro de 1936, sua aplicação foi reforçada com a criação do Tribunal de Segurança Nacional. Após a queda da ditadura do Estado Novo em 1945, a Lei de Segurança Nacional foi mantida nas Constituições brasileiras que se sucederam. No período dos governos militares (1964-1985), o princípio de segurança nacional iria ganhar importância com a formulação, pela Escola Superior de Guerra, da doutrina de segurança nacional. Setores e entidades democráticas da sociedade brasileira, como a Ordem dos Advogados do Brasil, sempre se opuseram à sua vigência, denunciando-a como um instrumento limitador das garantias individuais e do regime democrático (FGV/CPDOC, 2015).

A DSN produziu mais malefícios que benefício para a América Latina, pois esses países pularam etapas essenciais para a construção de uma sociedade verdadeiramente democrática. A funcionalidade da DSN “implica no afastamento dos perigos, antagonismos e pressões que afrontam



a Nação” (PESSOA, 1971, p. 99), elementos inerentes a qualquer democracia, mas que tiveram uma leitura unilateral. A natureza totalitária da DSN, antagônica à diversidade ideológica e à contestação/oposição, tem o golpe de 1964 e a ditadura militar como consequências da aplicação de seus princípios (SADER, 2004).

Os mecanismos de cooperação e assistência internacionais criados a partir da estratégia de defesa e contenção estadunidense contribuíram para a propagação de valores e princípios que a América Latina não parecia estar apta a aplicar na sua realidade político-social. O maniqueísmo era reproduzido por esses mesmos mecanismos, sem levar em consideração as diferenças históricas, culturais e a desigualdade social dessas sociedades.

A pressão internacional movida por uma retórica democrática e desenvolvimentista teve graves consequências para o ambiente interno dos países latinoamericanos, uma vez que o processo eleitoral figurava como elemento fundamental da democracia em detrimento do respeito às liberdades individuais e aos direitos humanos. As consequências da adoção de princípios estranhos à realidade da América Latina já são conhecidas: repressão político-ideológica, golpes militares, manipulação midiática, supressão de direitos individuais, tortura e desaparecimentos, democracia aparente (mas não de fato), atraso cultural, educacional, jurídico e tecnológico etc.

Comblin afirmava que a predominância da estratégia contrarrevolucionária, que já vinha sendo ensinada aos exércitos latinoamericanos desde 1961, explica “a distância entre a realidade latinoamericana e o aparelho conceitual de que dispõem os militares da segurança nacional. Pois afinal não houve e nem há, na América Latina, nada que se pareça [...] com uma guerra revolucionária no sentido de Mao” (1978, p. 47).

No âmbito internacional, a ideologia da bipolaridade influenciou os países a se alinharem ao ocidente capitalista (EUA) ou ao oriente comunista (URSS), porém desconsiderando as realidades nacionais e as implicações de médio e longo prazo da adoção de tais ideias e práticas em contextos de desigualdade e/ou instabilidade político-social do então chamado “Terceiro Mundo”.

No Brasil, a adoção de uma ideologia de contenção da “subversão”, aliada ao histórico autoritário e intervencionista do Estado, culminou na institucionalização de ideias, como a doutrina de segurança nacional, e em práticas repressivas que, por sua vez, reforçaram o caráter antidemocrático da sociedade brasileira e a violação de direitos fundamentais de seus cidadãos.



Finalmente, a institucionalização de uma doutrina de segurança nacional no Brasil contribuiu para a consolidação de uma cultura política antidemocrática e repressiva, que ainda permeia as instituições e a sociedade brasileira.

Referências bibliográficas

COMBLIN, Pe.J. **A Ideologia da Segurança Nacional: O Poder Militar na América Latina**. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 1978. ed. 2ª, 251 p.

COMPARATO, F.K. A Segurança Nacional. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 1, 1, p. 51-57, dez. 1981.

FICO, C. Versões e Controvérsias sobre 1964 e a Ditadura Militar. **Revista Brasileira de História** [online]. 2004, vol.24, n.47, pp. 29-60. ISSN 1806-9347.

FICO, C. **Videopalestra “Operação Brother Sam”**: mais perguntas. 2011. Acesso em: 20 fevereiro 2013. Disponível em: <http://www.brasilrecente.com/2011/02/videopalestra-operacao-brother-sam-mais.html>

FGV – Fundação Getúlio Vargas. Lei de Segurança Nacional. In: **A Era Vargas - dos Anos 20 a 1945**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2015. Disponível em:
<<https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos30-37/RadicalizacaoPolitica/LeiSegurancaNacional>>. Acesso em: 10/08/2015.

GURGEL, J.A.A. **Segurança e Democracia: Uma Reflexão Política Sobre a Doutrina da Escola Superior de Guerra**. Biblioteca do Exército e Livraria J. Olympio: Rio de Janeiro, 1975. 183 p.

HOBSBAWM, E. **Era dos Extremos - O breve século XX, 1914-1991**. Companhia das Letras: São Paulo, 2005. ed. 2ª, reimp. 30ª, 598 p.

NYE Jr., Joseph. A Guerra Fria. In: **Cooperação e Conflito nas Relações Internacionais**. Cap. 5, p. 141-195. São Paulo: Editora Gente, 2009.

PESSOA, M. **O Direito da Segurança Nacional**. Biblioteca do Exército e Revista dos Tribunais: Rio de Janeiro, 1971. 376 p.

REED, B.A. **American Foreign Policy in Latin America (1945-1975) – The Containment Policy and the Perceptions of “Threat”**. University of Pittsburgh, 2011. Thesis (Bachelor in Philosophy)

REZNIK, L. **Democracia e Segurança Nacional: A Polícia Política no Pós-Guerra**. FGV: Rio de Janeiro, 2004. 187 p.

RIBEIRO, R. Allagio. **A Aliança para o Progresso e as Relações Brasil-EUA**. Universidade de São Paulo, 2006. Tese (Doutorado em Ciência Política)



1º SEMINÁRIO
INTERNACIONAL DE
CIÊNCIA POLÍTICA

ESTADO E DEMOCRACIA
EM MUDANÇA
NO SÉCULO XXI

UFRGS · PORTO ALEGRE
9, 10 E 11 SETEMBRO · 2015



SADER, E. **O Golpe no Brasil e a Doutrina de Segurança Nacional**. 27/03/2012. Acesso em: 25 fevereiro 2013. Disponível em:
<http://www.cartamaior.com.br/templates/postMostrar.cfm?blog_id=1&post_id=930>

SEMPA, Francis P. U.S. National Security Doctrines Historically Viewed – A Commentary. **American Diplomacy: Foreign Services Despatches and Periodic Reports on U.S. Foreign Policy**. Chapel Hill, NC: American Diplomacy Publishers, April, 2004. Disponível em:
<http://www.unc.edu/depts/diplomat/archives_roll/2004_04-06/sempa_nsd/sempa_nsd.html>. Acesso em: 08/02/2013.

US Department of State – Office of the Historian. A Short History of the Department of State: **Containment and Cold War**, 1945-1961. Acesso em: 20 janeiro 2013. Disponível em:
<<http://history.state.gov/departments/history/short-history/containmentandcoldwar>>

_____. Milestones 1961–1968: **Alliance for Progress and Peace Corps, 1961–1969**. Acesso em: 20 janeiro 2013. Disponível em:
<<https://history.state.gov/milestones/1961-1968/alliance-for-progress>>

USAID History. **Celebrating Fifty Years of Progress**. Acesso em: 22 fevereiro 2013. Disponível em: <<http://www.usaid.gov/who-we-are/usaid-history>>