

SEGURANÇA NACIONAL E CONSTITUIÇÃO

Nilson Borges Filho
*Mestre em direito pela UFSC Doutorando do CPGD/
UFSC Professor do CPGD/UFSC*

I

Existe um consenso entre a classe política e a sociedade civil de que o País precisa de uma Constituição que elimine todo o ranço autoritário produzido pelo regime militar a partir de 1964. Dentro desse contexto, são muitas as questões prioritárias que merecem ser tratadas pela nova Carta Constitucional, sendo que uma delas deve ser colocada acima das prioridades a Doutrina de Segurança Nacional (DSN), vista como base ideológica do regime instalado pelos militares após o golpe que derrubou o governo constitucional de João Goulart e que para Juarez Bahia, “nas últimas décadas, em quase toda a América Latina, o que se convencionou chamar de doutrina de segurança adquiriu caráter mórbido, sinistro” (1).

A simples remoção do chamado “entulho autoritário” e a (re) definição do papel dos militares na Nova Carta, afastando-os dos núcleos de decisão política, não bastam para a consolidação da democracia que se pretende inaugurar no Brasil, se, à vista do que se quer atingir, não for desmobilizada a ideologia (DSN) que sustentou a base formal legal do autoritarismo brasileiro e criou “realidades estruturais (...) transformando a administração pública num campo privilegiado para a conciliação entre civis e militares em bases duráveis” (2).

No entanto, a indagação que fica é a seguinte: o novo texto constitucio-

nal capaz de criar instrumentos competentes que possibilitassem a desmobilização da ideologia disseminada pelo aparelho militar nesses 21 anos de regime castrense? A Nova Carta Constitucional passará a limpo a herança institucional deixada pelo autoritarismo que se impôs pela força das baionetas e pela violência das torturas? A resposta que se quer não pode ser dada hoje, infelizmente. Mas a expectativa e a esperança na nova Constituição geram uma “certeza de que podemos criar uma base mínima de acordo para seguir vivendo em sociedade” (3).

Nesse sentido, isto é, sobre a viabilidade prática da Constituição, GABEIRA compara-a à Bíblia, dizendo que: assim como está para o crente, uma garantia contra o desespero e a solidão, aquela está para o cidadão. Mas, mesmo assim ou por isso mesmo, continua o autor, são dois livros perigosos, pois, “a Bíblia promete muita coisa que só podemos realmente comprovar depois de nossa morte; a Constituição promete muita coisa que ela mesma não pode cumprir, deixando-nos, às vezes, sós e perdidos na ambigüidade do seu texto” (4).

A necessidade de uma nova Constituição, o engajamento quase que total da sociedade civil, a participação dos segmentos populares e a Constituinte tida e reconhecida como símbolo nacional, são garantias de que a próxima Constituição será um instrumento de transformação - política e social. E a melhor maneira de se começar a transformar uma situação autoritária para uma outra democrática é através da desmobilização da ideologia oficial e do desmantelamento dos aparelhos que produzem essa ideologia e a mantêm viva, incorporando-a aos textos legais em vigor.

O propósito deste artigo é, num primeiro momento, fazer um comentário e uma análise da DSN, entendida aqui como a base ideológica do regime militar pós 64, a qual deu sustentação doutrinária ao projeto político das Forças Armadas (FFAA), fazendo com que seus princípios fossem incorporados aos diversos estatutos (com ênfase para a Emenda Constitucional de 69) que regulamentaram a vida política e econômica do Brasil nesses 21 anos de obscurantismo. Já, num segundo momento, a idéia é de apresentar Algumas sugestões à matéria em debate, principalmente agora, com a convocação da Assembléia Nacional Constituinte. A hipótese central deste estudo é de que a transição de um regime autoritário para uma democracia, passa, inicialmente pela desmobilização da ideologia que deu sustentação ao regime de força e, em seguida, pelo desmantelamento dos aparelhos reprodutores dessa ideologia.

II

DNS: ideologia ou mentalidade? A idéia central do presente artigo sugere (ou quase exige) uma discussão sobre

o que vem a ser, finalmente, a DSN: ideologia ou mentalidade? Em 1975, quando se instalou no Brasil a “Conferência sobre História e Ciências Sociais”, organizada pelo Departamento de Ciências Sociais da UNICAMP, Juan Lins apresentou um estudo sobre os regimes autoritários, conceituando-os como “sistemas políticos com pluralismo político limitado, não responsável, sem ideologia orientadora e elaborada, mas com mentalidades distintas, sem mobilização política extensiva ou intensiva, exceto em alguns pontos do seu desenvolvimento, e no qual um líder ou, ocasionalmente, um pequeno grupo exerce o poder dentro de limites formalmente mal definidos, mas na realidade, bem previsíveis”(5). Partindo desse pressuposto conceitual e buscando apoio no sociólogo alemão Theodor Geiger, para quem “ideologias são sistemas de pensamento mais ou menos elaborados por intelectuais, pseudo-intelectuais ou com sua assistência e mentalidade são modos de pensar e sentir, mas emocionais que racionais, que oferecem maneiras não codificadas de reagir às diferentes situações”(6), Lins defende a tese de que os regimes autoritários (não democráticos e não totalitários) se ressentem de uma ideologia orientadora e elaborada, mas que são dotados de mentalidades distintas.

A partir da base teórica formulada por Geiger, Lins estabelece fronteiras e limites conceituais de uma e de outra, de forma tal que “mentalidade é uma atitude intelectual, ideologia é reflexão, auto interpretação; mentalidade é prévia, ideologia é posterior; mentalidade é informe, ideologia, entretanto, é firmemente formada. Ideologia é um conceito de sociologia de cultura, mentalidade é um conceito para o estudo do caráter social. As ideologias, têm forte conteúdo utópico; as mentalidades estão mais próximas do presente ou do passado”(7).

Em que pese a oportunidade das colocações de Lins, muito embora suas primeiras análises nesse sentido datem de 1964, a matéria comporta algumas considerações, principalmente quando se quer analisar a DSN à luz desses aportes teóricos e conceituais. Diversos analistas políticos levantaram algumas limitações à tese de Lins, Bolívar Lamouser (8), por exemplo, se inclina por negar a utilidade e a validade da distinção entre mentalidade e ideologia, pois como variável

política real, como formas cognitivas de conscientização realmente operante na vida política, particularmente no processo de comunicação, não são tão diferentes.

O nosso objetivo de estudo é o de discutir a dialética ideologia/mentalidade apenas estabelecer o papel que a DSN exerceu na intervenção das FFAA no processo político brasileiro nos diversos campos de atuação do aparelho estatal, formulando toda a base doutrinária do poder militar. E para que se atinja o que se propôs neste artigo, é fundamental que a questão da DSN passe por uma compreensão adequada de sua natureza política.

Na verdade, a análise conceitual de Juan Linz peca em dois sentidos: **o primeiro**, quando não estabelece no quadro de referência de seu estudo de limitações geográficas, incorporando à sua definição regimes autoritários com características e perfis diversos, como os casos ocorridos na Ásia, África e América Latina, **o segundo**, quando passados 20 anos do ciclo golpista que se instalou nos países do Cone Sul, iniciado com o golpe militar no Brasil. insiste em trabalhar com as mesmas matrizes teóricas que começou a desenvolver em 1964, sobre o regime autoritário espanhol da época de Franco.

Joseph Comblin, estudioso dos regimes militares que se instalaram neste lado dos trópicos expressa textualmente que “a permanência dos regimes militares latino-americanos supõe a existência de uma ideologia que ultrapassa as peculiaridades nacionais e mantém a estrutura e a coerência de cada um. Essa ideologia chama-se a Doutrina de Segurança Nacional” (9). Entende o autor que a manutenção de um regime militar exige uma ideologia, no caso a DSN, cujos postulados fornecem a estrutura necessária à instalação ou à manutenção de um Estado forte ou de uma determinada ordem sócio política. Ao contrário de Juan Linz, para quem os regimes autoritários se ressentem de uma ideologia orientadora e elaborada, mas que são dotados de mentalidades, o padre belga Joseph Comblin não admite a permanência de regimes autoritários sem que exista uma ideologia que lhe dê suporte e, nesses termos, reconhece a DSN como a base ideológica dos processos autoritários na América Latina.

De outra parte, a posição do Prof. Eliézer Rizzo de Oliveira (10) é ambígua, pois em determinado momento faz uma leitura da DSN como ideologia, **já** num outro contexto vê essa mesma DSN com fundamentos e fontes ideológicas, n que dá a entender ser a DSN uma

prática doutrinária, mas dotada de fundamentos ideológicos que a informam. Muito embora a análise estruturalista do autor, no seu aspecto nuclear, direciona toda a discussão para a DSN como ideologia e a ESG como Aparelho Ideológico do Estado (AIE), Rizzo de Oliveira tropeça inúmeras vezes no emprego exato das expressões (confundindo-as) fundamentos *ideológicos*, pensamento autoritário, *fontes ideológicas* para determinar a natureza política (na falta de um termo mais adequado) da DSN.

Do que foi exposto, conclui-se que a DSN é, a partir de uma base analítica pura, um corpo doutrinário que coteja em seus conceitos básicos, princípios gerais, processos e comportamentos, fundamentos que tanto podem ser caracterizados como mentalidade quanto ideologia. Senão veja-se.

III

A DSN nasceu nos Estados Unidos, na época da guerra fria, quando era mais latente o antagonismo leste oeste. A guerra fria é de difícil conceituação, pois não é a paz, mas também não é a guerra na sua forma clássica. Sabe-se que existe um estado de beligerância, mas, também, de não beligerância. A guerra fria seria, então, o hiato entre esses dois estados. Em síntese, a guerra fria pode ser definida como um antagonismo de ideologia e de interesses políticos e econômicos que não se aplica até o estado de guerra clássica. É, dentro desse contexto, portanto, que aparece a DSN, cujos fundamentos foram elaborados nos gabinetes do National War College, em Washington, onde oficiais de exércitos aliados aos EUA aprendem-na.

No Brasil, coube à ESG a função de adaptar a DSN às peculiaridades brasileiras. A ESG que teve influência direta para sua criação do National War College, contou, inclusive, com a colaboração de uma Missão Norte Americana, encarregada de dar assistência aos militares do exército nacional na sua implantação. Segundo Eliézer Rizzo de Oliveira, a ESG, ao contrário de sua congênere, “se propôs a inclusão de estagiários (alunos) civis, oriundos dos setores governamentais (Ministérios, autarquias, etc.), dos demais Poderes e organizações profissionais, com a indicação de que fossem de nível universitário ou equivalente” (11). Com o golpe de 64 os altos postos da administração pública passaram a ser ocupados por egressos dos cursos da ESG.

A DSN, adaptada pela ESG, foi buscar na geopolítica o seu arcabouço teórico, principalmente no que diz respeito ao conceito de Nação. Nas reflexões de Joseph Comblin, a DSN joga com um conceito de Nação muito definido: “a Nação é 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 (...) A Nação age pelo Estado: como vontade, poder e poderio, ela se exprime pelo Estado. É impossível encontrar ou fazer uma distinção real entre a Nação e o Estado. - a Nação acrescenta ao Estado os materiais, uma população, um território, recursos, apenas o passivo. O que faz formalmente a Nação não difere do que constitui formalmente o Estado” (1 2).

Trabalhando com o conceito de _guerra total e permanente, o eixo central da DSN na “praxis” é de que no caso um conflito total entre leste e oeste, o comunismo seria enfrentado pela aliança dos Estados “democráticos” e “cristãos” sob a liderança dos EUA. E, como subproduto dessa questão, a DSN internaliza a sua “praxis” tomando o comunismo como inimigo interno que manipula e potência as contradições e tensões sociais.

É muito extenso o campo de reflexão da DSN. Na concepção propriamente política - afirma Rizzo de Oliveira, “a DSN processa a internalização do conceito (...), que pode ser sumariamente indicado como a passagem da *agressão externa* para a *agressão interna* (1 3).

A DSN trabalha com quatro conceitos principais, *os objetivos nacionais*, que se dividem em permanente e atuais os primeiros são objetivos políticos que resultam da interpretação dos interesses e aspirações nacionais; os segundos são derivados da análise da conjuntura dos aspectos refratários à realização dos objetivos nacionais permanentes); *o poder nacional* (é o instrumento que a política se utiliza para alcançar os objetivos nacionais); *a estratégia nacional* (é a forma de preparar e aplicar o poder nacional para alcançar ou manter os objetivos fixados pela política nacional); *segurança nacional* (é a capacidade que o Estado dá à Nação para impor seus objetivos a todos os movimentos, segmentos ou grupos opo- nentes).

Em torno desses conceitos, adaptados às características estruturais e conjunturais de cada País, gira a DSN.

IV

Na atual conjuntura da política brasileira se há um ponto em que convergem os múltiplos segmentos da sociedade política e civil, este é, sem sombra de dúvida, a necessidade de uma nova Constituição. A Constituinte é uma unanimidade nacional. O processo de mobilização para a elaboração de uma nova Carta abrangeu os mais diferentes espectros da sociedade brasileira, desde os partidos políticos, das mais diversas colorações ideológicas, até os movimentos populares, institucionalizados ou não. Ao contrário de outros movimentos constituintes conhecidos na história brasileira (14), o de hoje, ao que tudo indica, não se resumirá apenas em uma nova expressão jurídica, mas em instrumento mediador dos conflitos sociais e políticos ‘ discutindo, principalmente, as relações de poder. O regime que agora se esgota criou condições para tal, a partir da crise de hegemonia que se processou no bloco do poder. Para Emir Sader, “o bloco instalado no poder pela ditadura militar já não pode seguir governando como antes, mas as transformações que impôs ao país nestas duas últimas décadas possibilitaram à grande burguesia consolidar posições no aparelho Estado, fortalecer-se economicamente, tecer relações mais estreitas com o capital monopolítico financeiro internacional” (15).

Ocorre, entretanto, que a crise de hegemonia no bloco de poder, foi gestada pela incapacidade das FFAA (força hegemônica) de reproduzir-se, pejo seu isolamento da sociedade civil, pelas divisões internas do aparelho militar (partidos militares) e pela inoperância do seu projeto econômico, que provocou a ruptura entre a sociedade política e a burguesia empresarial e o desencanto dos segmentos médios da sociedade brasileira.

A Constituinte aí está e tornou-se um símbolo nacional. A mobilização por uma nova Carta alcançou até os pequenos e barulhentos partidos e grupos da esquerda radical, inspirados talvez pelas reflexões de Antônio Gramsci (16) que, mesmo em oposição à política adotada pela direção do Partido Comunista Italiano, via a Assembléia Constituinte como instrumento de consolidação da derrota do fascismo e da transição para a democracia. E, tomando ainda as preciosas indicações de GRAMSCI, quem nos garante que a Constituinte não dê início a uma estratégia da transição brasileira em direção ao socialismo? Mas, para que isso ocorra é de início e fundamentalmente obri-

gatório que se desarmem os fundamentos ideológicos e a estrutura do autoritarismo brasileiro, isto é, “a Assembléia Constituinte não deverá marcar somente a volta ao Estado de direito, mas a desmontagem das estruturas políticas econômicas e ideológicas que foram consolidadas durante a ditadura” -teoriza Paulo Sérgio Pinheiro (17).

O tema é delicado, não há dúvida. Mas a construção de uma nova ordem Política para o Brasil tem, necessariamente, que passar pela redefinição do papel das FFAA no campo das decisões políticas, desinstrumentalizando-as como atores políticos e desarmando a sua base ideológica (DSN) e os aparelhos reprodutores dessa ideologia (ESG, SNI, CSN). Pois, como muito bem ensina Paulo Sérgio Pinheiro, “A Lei de Segurança Nacional não tem lugar numa sociedade democrática onde não há inimigos internos a serem eliminados, mas interesses conflitivos a serem enfrentados sem violência. A doutrina de segurança nacional é incompatível com os princípios democráticos e certamente não pode ser mais a doutrina oficial do Estado: segurança, somente contra os inimigos externos e como condição para a paz” (18).

A DSN, concebida no contexto da geopolítica, que polarizou o sistema planetário entre leste e oeste, rotulando aquele como inimigo do mundo ocidental, democrático e cristão, “foi elaborada sob o fundamento essencial de que a guerra deixara de ser um hiato trágico num mundo tranqüilo, para transformar-se em conflito generalizado, em guerra total provocada pela permanente ameaça comunista sobre o mundo livre” (19). Essa doutrina, através de seus conceitos, princípios e fundamentos, permeou toda a estrutura do poder público brasileiro introduzindo-se, inclusive, no principal aparelho ideológico - a escola, quando passaram a ser obrigatórias, em todos os graus do sistema educacional, disciplinas como Moral e Cívica, Organização Social e Política do Brasil (OSPB) e Estudos de Problemas Brasileiros (EPB), cujos conteúdos programáticos foram formulados tomando por base princípios e conceitos da DSN. Excrescências como essas objetivavam criar uma mentalidade nos estudantes, no sentido de transformá-los em “funcionários” e defensores da ideologia oficial. Com o mesmo objetivo, a ESG através de seus cursos e ciclos de extensão, conciliando civis e militares, iniciava a classe dirigente na DSN. Assim, a base ideológica do regime militar perpassa por todos os segmentos da sociedade civil, exceção feita às camadas populares, o que é justificável, uma vez que uma das primeiras medidas do regime foi a de afastar as

classes subalternas dos núcleos de participação e decisão políticas.

À medida que a ideologia oficial era difundida, articulava-se uma nova estrutura jurídica para o Brasil que pudesse incorporar os princípios da DSN. Veio, então, a Emenda Constitucional de 69, em cujo texto nota-se um alargamento da noção de segurança nacional, onde o CSN, ocupando toda uma seção da Carta, tem como substrato matéria de política interna. Convém ressaltar, que o CSN não foi invenção da Emenda de 69, mas da Constituição de 34. Desde então os textos de 37, 46, 67 e 69 mantiveram essa instituição aperfeiçoando e estendendo seu conteúdo. É a partir da Carta Constitucional de 67 que se pode esboçar o quadro evolutivo da DSN no que diz respeito ao Conselho e ao próprio conceito de Segurança Nacional. A Constituição de 46, no que se referia ao CSN utilizava a expressão “defesa do País”, ao passo que na de 67 e na Emenda de 69 essa expressão foi atualizada para “Política de Segurança Nacional”. No texto de 46 era da competência da União “organizar as Forças Armadas, a segurança das fronteiras e a defesa externa”, já no de 67 a matéria recebeu uma outra conotação, onde cabia à União “Organizar as Forças Armadas, planejar e garantir a Segurança Nacional”, evoluindo, finalmente em 69 para “planejar e promover o desenvolvimento e a segurança nacionais”. Verifica-se, portanto, que para a ideologia oficial do regime militar desenvolvimento e segurança constituem-se em conceitos comuns de mobilização do que chama de “poder nacional nos campos político, econômico, social e militar”.

Desta forma, a Constituição que está prestes a ser elaborada deve afastar qualquer indício que lembre a DSN, pela sua incompatibilidade com os princípios democráticos e que, por isso mesmo, não *pode ser mais a ideologia oficial do Estado*. Às FFAA não compete a defesa interna, devendo se limitar à segurança somente contra os inimigos externos e como condição para alcançar a paz, pois não cabe ao aparelho militar opinar sobre processos e decisões que pertencem à classe política e à sociedade civil. Para Paulo Sérgio “nenhuma construção democrática será efetiva se o núcleo da influência militar no processo de decisão política não for delimitado pela Constituinte, como qualquer outro ramo do aparelho do Estado” (27). Quanto ao CSN, deve ser deslocado dessa ideologia elitista e autoritária e converter-se num organismo profissional com objetivos e atribuições precisas e competentes para a defesa externa do País. Comissões Internas do

Congresso Nacional devem rever a legislação de força produzida pelo regime nesses 21 anos de autoritarismo e idiossincrasias da área educacional, como as disciplinas EMC, OSPB e EPB, diretamente comprometidas com a “doutrina”. O SNI e a Polícia Federal devem se sujeitar ao controle do Congresso Nacional e perder o caráter militarista. A ESG pelas análises simplórias que ali são elaboradas, não faz nada por merecer a sua existência, uma vez que os assuntos de interesse militar são estudados nas Escolas de Comando e de Guerra e os assuntos de interesse da classe civil são oferecidos pelas Universidades.

NOTAS

- 1 - BAHIA, Juarez. *Tutela Indispensável*. Jornal do Brasil, 18 de outubro de 1985, pág. 11.
- 2 - GOES, Walder. *O Novo Regime Militar no Brasil*. Dados Revista de Ciências Sociais, Editora Campus, 1984, pág. 361.
- 3 - GABEIRA, Fernando. *Constituição, primeiros passos*. In Constituinte e Democracia no Brasil Hoje, de Raymundo Faoro et alii. Brasiliense, 1985, pág. 192.
- 4 - Ibid, ibid.
- 5 - LINZ, Juan. *Regimes Autoritários*. In o Estado Autoritário e Movimentos Populares, Coordenação de Paulo Sérgio Pinheiro, Paz e Terra, 1980, pág. 124.
- 6 - Ibid, ibid.
- 7 - Ibid, ibid.
- 8 - LAMOUNIER, Bolivar, *Ideologia em regimes autoritários: uma crítica a Juan J. Linz*. Estudos CEBRAP, São Paulo, 1974, nº. 7, págs. 69 a 92.
- 9 - COMBLIN, Joseph. *A Ideologia da Segurança Nacional. O Poder Militar na América Latina*. Editora Civilização Brasileira, Rio, 1978, pág. 13.
- 10 - OLIVEIRA, Eliézer Rizzo. *As Forças Armadas: Política e Ideologia no Brasil (1964-1969)*, Editora Vozes, Petrópolis, 1978, pág. 34-35,

- 11 - *Ibid*, pág. 21-22.
- 12 - COMBLIN, Joseph. *A Ideologia da Segurança Nacional. O Poder Militar na América Latina*, Op. Cit. pág. 28.
- 13 - OLIVEIRA, Eliézer Rizzo. *As Forças Armadas: Política e Ideologia no Brasil (1964-1969)*, Op. Cit. pág. 27.
- 14 - Sobre o assunto, consultar o artigo do Prof. Renato Melilo Filho “Breve História das Constituintes Brasileiras” in Revista Sequência nº. 11, Editora da UFSC, 1985, pág. 20-25. 15 - SADER, Emir, *Constituinte, democracia e poder*. In Constituinte e Democracia no Brasil Hoje. Op. cit. pág. 138-139.
- 16 - GRAMSCI, Antônio. In *A Democracia como Valor Universal e outros ensaios de Carlos Nelson Coutinho*. Editora Salamandra, Rio, 1984, pág. 89.
- 17 - PINHEIRO, Paulo Sérgio. *A Cidadania das classes populares, seus instrumentos de defesa e o processo constituinte*. In Constituinte e Democracia no Brasil Hoje. Op. cit. pág. 67.
- 18 - *Ibid*, pág. 67-68.
- 19 - SILVA, José Afonso, *Segurança Nacional não justifica poderes do SNI*. Folha de São Paulo de 8/9/85, pág. 14.
- 20 - PINHEIRO, Paulo Sérgio. *A Conceção que mudou através das décadas*. Folha de São Paulo de 15/9/85, pág. 14.