



Universidade de Brasília

Instituto de Ciência Política

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Área de Concentração: Democracia e Sociedade

Pensamento político dos militares no Brasil: mudanças e permanências na doutrina da ESG
(1974-2016)

RODRIGO LENTZ

Brasília – DF

Setembro/2021



Universidade de Brasília

Instituto de Ciência Política

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Área de Concentração: Democracia e Sociedade

Pensamento político dos militares no Brasil: mudanças e permanências na doutrina da ESG
(1974-2016)

Tese de doutorado acadêmico em Ciência Política
pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência
Política da Universidade de Brasília orientada pelo
Prof. Dr. Luís Felipe Miguel.

Rodrigo Lentz

Brasília – DF
Setembro/2021

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

LL574p Lentz, Rodrigo
 Pensamento político dos militares no Brasil: mudanças e
permanências na doutrina da ESG (1974-2016) / Rodrigo
Lentz; orientador Luís Felipe Miguel. -- Brasília, 2021.
 319 p.

 Tese (Doutorado - Doutorado em Ciência Política) --
Universidade de Brasília, 2021.

 1. pensamento político brasileiro. 2. doutrina de
segurança nacional. 3. forças armadas. 4. relações civis
democráticas. 5. justiça de transição. I. Miguel, Luis Felipe,
orient. II. Título.

Dedicatória

À minha avó querida, Dona Maria, minha heroína e maior inspiração de vida – a
senhora é uma rainha, rainha, rainha.

Às minhas irmãs, Valessa Lentz Pereira dos Santos e Aline Paiva Lentz, e a meu
irmão Ricardo Wallau – só nós sabemos o peso do desarrimo, vocês são a fortaleza em que
me inspiro.

À minha filha Suzana e ao meu filho Breno, meus amores inabaláveis e fontes
primeira de orgulho e esperança.

À mãe da minha filha, Caroline, e à mãe do meu filho, Marina, pela profunda
cumplicidade no amor com nossos rebentos.

Às mais de 130 mil crianças que ficaram órfãs durante a pandemia da covid-19.

À Alípio Freire.

Aos militares que jamais traíram ou trairão a pátria, a república, a democracia, os
direitos humanos e a soberania popular.

Aos civis que não deixaram ou deixarão a defesa do país, das instituições democráticas
e de seu povo apenas para os militares.

Agradecimentos. A lista será longa porque assim foi a caminhada. Começou lá na Escola Municipal Amélia Schemes, em Gravataí/RS [periferia rural]. De lá arrancado pela morte da mãe fui parar em Porto Alegre na Escola Estadual de Ensino Básico Dolores Alcaráz Caldas e em seguida no Colégio Estadual Rubem Berta, da Vila Jardim [periferia urbana]. Depois de sete anos, para o cursinho pré-vestibular Meta – no centro da cidade, pago com a rescisão de dois anos de estafeta na CLT – e de lá para o direito da Unisinos, em São Leopoldo/RS, pois aí poderia conseguir uma bolsa de 80%, o que de fato ocorreu. Depois, a peleia do mestrado foi na federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com fundamental bolsa da Capes. Para compensar o atraso no inglês, minha avó se endividou no banco e fui – pasmem – para Londres estudar três meses a língua, por conta (quitei tudo com a consultoria da ONU, no ano seguinte). Passei na proficiência, defendi o mestrado e depois de uma temporada de dedicação ao serviço público entrei no doutorado – desta vez na federal de Brasília (UnB), outra vez com uma fundamental bolsa da Capes. Depois do corre das disciplinas obrigatórias, consegui financiamento da UnB para a pesquisa de campo. Sem isto, jamais poderia ter feito esta tese ***Esse resgate é para agradecer ao povo brasileiro que, através do Estado nacional, me ofereceu políticas de educação para produzir ciência. E à minha avó – a grande heroína de minha vida - que se sacrificou para me socorrer quando o Estado se eximiu. Há um mundo de filhas e filhos de faxineiras que, como eu, estão sedentos para fazer ciência ***Feito o parêntese, começo por agradecer ao Luis Felipe Miguel. Embora nem saiba, já o tenho como amigo, resultado da orientação acadêmica: da metodologia ao português, a teoria organizou minha baderna de pensamentos. Fora isso, toda pessoa docente é meio terapeuta, precisa lidar com os dramas dos doutorandos, ainda mais num *tempo em golpe*. Também agradeço ao grupo de pesquisa do Democracia e Desigualdades (Demodê), aos colegas do doutorado e à Thaynara Bandeira, o coração do Ipol; à civil Maria da Glória Chaves de Melo e aos militares Gilberto Vianna e Ricardo Rodrigues Freire, pela acolhida na ESG*** Por fim, há uma comunidade de sentimentos espalhados por aí que, de alguma maneira, participaram do amadurecimento desta tese, a quem agradeço ao infinito: *comunidade de anistia* – José Carlos Moreira da Silva Filho, Rodrigo Stumpf Gonzalez, Paulo Abrão, Rita Sipahi, Rafael Schincariol, Dario de Negreiros, Bruno Frank, Cristina Schein, Catarina Pedroso; *república tricolor* – Calos Torcato e Miguel Stédile; à *irmandade do cerrado* - Maria Melo, Jonas Valente, Guilherme Strozi, Igor Felipe e da Copa Tonhão; aos *vadios virtuosos* Rodrigo Camillo, Leonardo Gunther, Paulo Gregory, Edgar Fogaça; e aos milicólogos - Marcelo de Moraes, Ana Penido e todos colegas de ANPOCS e ABCP que contribuíram para o amadurecimento desta pesquisa. Viva o Sistema Único de Saúde e seus trabalhadores e trabalhadoras.

*“Eu vivi na cidade no tempo da desordem,
vivi no meio da gente minha, no tempo da revolta.
Comi minha comida no meio da batalha. Amei, sem ter cuidado. Olhei, e tudo que via, era
sem tempo de bem ver. Assim passei o tempo que me deram para viver”*

(Edu Lobo e Gianfrancesco Guarnieri, 1965)

*“aos mais distraídos,
aos desesperados,
e todos um dia
nos hão de escutar”*

(Lila Ripoll, A Gabriela Mistral, 1951)

*“Mãe Margarida, ieia
Mãe Margarida, ieia,
Mãe Margarida, filha de Angola
Mãe Margarida, de Angola angolã”*

(in memorian, Susana Pereira Lentz)

Resumo

O objetivo desta tese foi analisar as transformações ocorridas após 1988 no pensamento político dos militares brasileiros, buscando inferir sua relação com a teoria democrática contemporânea. A partir da metodologia de análise do sistema de crenças de elites políticas, as edições promovidas pelas Forças Armadas, entre 1974 e 2016, em sua doutrina de ação política – a doutrina de segurança nacional da Escola Superior de Guerra (ESG), foram analisadas segundo o teste da hipótese de mudança conservadora. Conforme os resultados da pesquisa, as viradas pluralista, neoliberal e polemológica produzidas pela doutrina para se adaptar à virada consensualista após 1988 foram responsáveis por acomodar as mesmas crenças ontológicas anteriores a respeito da organização nacional, suas instituições e formas de interações. A síntese dessas adaptações conforma a noção de uma poliarquia de segurança nacional: nos alicerces do liberal-pluralismo se moldam vetos ideológicos visando a manutenção hegemônica da ordem política conquistada após o regime de 1964.

Palavras-chaves: pensamento político brasileiro – doutrina de segurança nacional – forças armadas – relações civis democráticas – justiça de transição.

Abstract

The purpose of this thesis was to analyse the transformations that occurred after 1988 in the political thought of the Brazilian military, seeking to infer its relationship with contemporary democratic theory. Based on the methodology of analysis of the belief system of political elites, the editions promoted by the Armed Forces, between 1974 and 2016, in its doctrine of political action - the doctrine of national security of the Superior War School (ESG), were analyzed according to the test of the conservative change hypothesis. According to the research results, the pluralist, neoliberal and polemological turns produced by the doctrine to adapt to the consensual turn after 1988 were responsible for accommodating the same previous ontological beliefs about the national organization, its institutions and forms of interactions. The overviews of these adaptations conforms the notion of a polyarchy of national security: in the foundations of liberal-pluralism ideological vetoes are molded aiming at the hegemonic maintenance of the political order gained after the 1964 regime.

Keywords: Brazilian political thought - national security doctrine - armed forces - democratic – civil-military relations - transitional justice.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO 1 – MILITARES E POLÍTICA: UMA QUESTÃO DEMOCRÁTICA DE PODER	19
PONTO DE PARTIDA: OS SENTIDOS DE DEMOCRACIA.....	20
AUTONOMIA DA INSTITUIÇÃO MILITAR.....	30
<i>Fundação política</i>	31
<i>Afirmção organizacional</i>	35
<i>Hegemonia de segurança nacional</i>	42
MILITARES E POLÍTICA NO BRASIL.....	54
<i>Mitologia do poder moderador</i>	56
<i>Partido militar, partido fardado ou elite político-militar?</i>	58
IDEOLOGIA NA TEORIA DE RELAÇÕES CIVIS-MILITARES	63
ESG E AS PRINCIPAIS LEITURAS SOBRE A DOCTRINA.....	66
CAPÍTULO 2 – COMO ESTUDAR O PENSAMENTO POLÍTICO DOS MILITARES?	77
RECONHECIMENTO DAS FONTES	78
DESENHO DE PESQUISA	81
<i>Manual Básico da doutrina da ESG</i>	82
<i>Estrutura e categorias do sistema de crenças</i>	84
<i>Hipótese de mudança conservadora</i>	86
LIMITAÇÕES DA ANÁLISE.....	88
CAPÍTULO 3 - SOCIEDADE POLÍTICA [CATEGORIA 1]	90
“DEUS” ACIMA DE TODOS: RACIONALISMO CRISTÃO, DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E BEM COMUM	90
SISTEMA SOCIAL.....	97
<i>Princípio de ordem: os objetivos grupais</i>	99
<i>Sociedade funcionalista, orgânica e hierárquica</i>	101
<i>Instituições permanentes: a “sociedade civil” e o Estado Nacional</i>	106
EVOLUÇÃO HUMANA: ORDEM, PROGRESSO E DESENVOLVIMENTO	109
OBJETIVOS NACIONAIS.....	118
CONCLUSÃO	120
CAPÍTULO 4 - PODER NACIONAL [CATEGORIA 2]	123
VIRADA PLURALISTA E LEIS ORGÂNICAS DO PODER	123
EXPRESSÕES DE PODER DA SOCIEDADE NACIONAL.....	127
CONCLUSÃO	134
CAPÍTULO 5 – INTERESSES E ASPIRAÇÕES BRASILEIRAS [CATEGORIA 3]	136
DO “ESPÍRITO” AOS PADRÕES CULTURAIS PREDOMINANTES	137
“MÉTODO” HISTÓRICO-CULTURAL: CARÁTER BRASILEIRO, INSTITUIÇÕES NACIONAIS E GEOGRAFIA	139
OBJETIVOS NACIONAIS BRASILEIROS	150
CONCLUSÃO	157

CAPÍTULO 6 – DEMOCRACIA DE SEGURANÇA NACIONAL [CATEGORIA 4]	159
POLÍTICA E SISTEMA POLÍTICO	159
CONDICIONANTES “HISTÓRICO-CULTURAIS” AO PODER POLÍTICO.....	163
IDEOLOGIA E CULTURA POLÍTICA	166
COMUNICAÇÃO E FORMAÇÃO DA OPINIÃO PÚBLICA.....	168
POLIARQUIA DE SEGURANÇA NACIONAL	173
<i>Humanismo cristão</i>	174
<i>Representação, participação e o papel das elites</i>	176
<i>Três poderes, partidos e grupos de pressão</i>	181
<i>Segurança Institucional e política nacional</i>	188
CONCLUSÃO	194
CAPÍTULO 7 – DESENVOLVIMENTO [CATEGORIA 5]	197
ECONOMIA SOCIALISTA-MARXISTA.....	198
EVOLUÇÃO CAPITALISTA E A DEMOCRACIA	201
NEOLIBERALISMO: O SISTEMA ECONÔMICO DEMOCRÁTICO	206
CONCLUSÃO	215
CAPÍTULO 8 – SEGURANÇA [CATEGORIA 6]	217
RAZÃO EVOLUTIVA DA INSEGURANÇA	218
ANTAGONISMOS E FATORES ADVERSOS	221
PAZ EM TEMPOS DE GUERRA: ESPECTRO REVOLUCIONÁRIO, PROGRESSISMO E OPERAÇÕES PSICOLÓGICAS	227
GUERRA EM TEMPOS DE PAZ: O CONTROLE DE CRISES.....	238
DEFESA E SEGURANÇA NACIONAIS: A PERMANÊNCIA DA CONCEPÇÃO GLOBALIZANTE	243
GARANTIA DA LEI, DA ORDEM E DAS INSTITUIÇÕES	247
DEFESA DA PÁTRIA: SEGURANÇA COLETIVA E DEFESA EXTERNA	252
CONCLUSÃO	253
CAPÍTULO 9 – PLANEJAMENTO DA TUTELA NACIONAL [CATEGORIA 7]	257
METODOLOGIA PARA ESTABILIDADE DA ORDEM DE 1964.....	261
DA COMUNIDADE DE INFORMAÇÕES À COMUNIDADE DE INTELIGÊNCIA.....	268
PLANEJAMENTO DO PROCESSO DECISÓRIO NACIONAL.....	277
LOGÍSTICA E MOBILIZAÇÃO PARA A AÇÃO POLÍTICA	285
CONCLUSÃO	290
CONCLUSÃO: DEMOCRACIA E A “NOVA” DOCTRINA DE SEGURANÇA NACIONAL	292
CRISTIANISMO NEGLIGENCIADO	294
HIERARQUIA E DISCIPLINA NACIONAL REAFIRMADAS	295
VIRADAS EVOLUCIONISTAS: PLURALISTA, NEOLIBERAL E POLEMOLÓGICA	297
POLIARQUIA DE SEGURANÇA NACIONAL	302
DESAFIOS DE PESQUISA PARA O TEMPO PRESENTE	303
REFERÊNCIAS	305

Lista de quadros

Quadro 1 – Edições do Manual Básico da ESG

Quadro 2 – Sistema de crenças da doutrina da ESG

Quadro 3 - Fases históricas de evolução

Quadro 4 – Estrutura dos objetivos nacionais

Quadro 5 – Leis orgânicas do poder

Quadro 6 – Expressões do Poder Nacional

Quadro 7 – Fatores condicionantes da Expressão Política do poder nacional

Quadro 8 – Poliarquia de segurança nacional

Quadro 9 – Disfuncionalidades do sistema político

Quadro 10 – Objetivos nacionais

Quadro 11 – Operações psicológicas

Quadro 12 – Medidas de defesa interna

Quadro 13 – Variáveis de análise do poder político

Quadro 14 – Planejamento estratégico para a ação política

Introdução

“O povo brasileiro é o mais espoliado externamente e o mais sangrado internamente, e a classe política dirigente, à qual pertence, é a mais hipócrita, insensível e incompetente que se pode encontrar numa nação”

Antônio Carlos de Andrada Serpa, general do Exército

Esta tese objetiva analisar as transformações do pensamento político dos militares brasileiros. O estudo se debruça sobre os documentos originais da doutrina oficial da Escola Superior de Guerra (ESG), desde o governo Ernesto Geisel (1974-1979) até o governo Dilma Rousseff (2010-2016). A partir da categorização do sistema de crenças de elites políticas, se busca apresentar um exame atualizado sobre a chamada “doutrina de segurança nacional” voltado aos temas centrais para a ciência política - Poder, Estado e Sociedade.

A pertinência desse propósito de pesquisa se fundamenta em diferentes razões. No Brasil de 2021, seria pouco necessário discorrer sobre a relevância dos estudos sobre os militares e a política. Afinal, o país tem como presidente um capitão do Exército – Jair Bolsonaro, à época de sua eleição do Partido Social Liberal (PSL), hoje sem partido, e como vice-presidente um general do Exército – Hamilton Mourão, do Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB), eleitos pelo sufrágio universal e direto. Ambos comandam o governo que, depois de 1985, congrega o maior número de militares em posições de primeiro e segundo escalões do poder executivo¹. Além disso, a permanência do mito da função “moderadora” das Forças Armadas levou o Supremo Tribunal Federal (STF) a declarar inconstitucionais interpretações nesse sentido (Brasil, 2020, p.26).

Porém, quando da escolha deste problema de pesquisa, tal protagonismo fardado estava muito longe dos olhares da ciência política brasileira. Com a saída negociada dos militares da direção política do executivo em 1985, a tendência histórica de baixo interesse acadêmico e, em geral, da sociedade nessa temática persistiu por diferentes motivos (Carvalho, J., 2006; Oliveira, 1976). Além disso, o ambiente político relativamente estável da democracia eleitoral do país, sem episódios relevantes de intervenção dos militares nos processos sucessórios, conduziu maiores atenções científicas às áreas de relações internacionais e de estudos

¹ Os números são parciais, por se tratarem de governo em andamento. No entanto, conforme levantamento do Tribunal de Contas da União (TCU), de 2016 a junho de 2020, 6.157 militares da ativa e da reserva atuavam no Executivo (esplanada), mais do que o dobro verificado nos anos de 2018 (2.765), 2017 (3.020) e 2016 (2.957) (Victor e Cavalcanti, 2020). No comando de estatais, a presença militar decuplicou (92), se comparado ao governo civil anterior (9) (Garcia e Seabra, 2021).

estratégicos, mais focadas no problema da cooperação entre civis e militares e nos assuntos de defesa nacional.

Ocorre que os sinais da *militarização da política* eram crescentes no Brasil. Após a deposição de Dilma Rousseff, em abril de 2016, o governo instalado do vice-presidente, Michel Temer, do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), tratou de nomear os generais de Exército da reserva Sérgio Etchegoyen para ministro do Gabinete de Segurança Institucional (GSI) e Joaquim Silva e Luna para ministro da Defesa, este o primeiro militar a ocupar o cargo desde a criação do ministério, em 1999. Além disso, outro general do Exército na reserva, Fernando Azevedo e Silva, assumiu como assessor do presidente do STF. Dessas posições, se destacou o general do GSI, Etchegoyen, participando ativamente da condução jurídica do processo eleitoral de 2018 que conduziu a chapa militar à presidência da República. A interferência na sucessão presidencial ficou mais evidente nas manifestações do general Eduardo Villas-Bôas, então comandante do Exército, especialmente por conta da pressão pública, com respaldo do Alto Comando, sobre o STF para manter o líder das pesquisas, o ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, inelegível e preso (Castro, 2021). Outro indicador dessa militarização foi a decretação, em 2018, de intervenção federal de natureza militar na segurança pública do estado do Rio de Janeiro, conferindo poderes de governo ao interventor federal, general do Exército da ativa Walter Braga Netto, com garantia de imunidade militar ao judiciário civil nos casos de homicídios cometidos durante essas ações (Lentz, 2017, 2018a, 2018b, 2018c, 2018d).

Tal intervenção, inédita desde 1988, agravou uma tendência de recorrente emprego direto das Forças Armadas nas chamadas operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), assim como intensificou a ocupação militar de postos estratégicos no Estado brasileiro (Lentz, 2018; Safatle, 2018; Soares, 2018). O modelo de transição política da ditadura de 1964 já havia assegurado às Forças Armadas um alto grau de autonomia política e a completa ausência de prestação de contas sobre as graves violações aos direitos humanos e às liberdades democráticas praticadas pelo regime, persistindo uma espécie de pacto entre “forças ocultas”, vigorando um *poder de veto* à responsabilização de agentes e instituições ligadas ao poder coercitivo do estado (D’Araújo, 2012) e à implementação das recomendações da Comissão Nacional da Verdade (CNV), especialmente direcionadas a esses setores do Estado (Brasil, 2014e).

Como se nota, a sombra autoritária dos militares na política nos remete, em pleno século XXI, ao retrato mitológico de “poder moderador” das Forças Armadas e a seu protagonismo ou coadjuvação na direção política nacional. Desde o Brasil Império (1822-1889), militares das altas patentes exerciam cargos representativos no parlamento e no executivo: o marechal Luís

Alves de Lima e Silva [1803-1880], o “Duque de Caxias”, atual patrono do Exército brasileiro, desde 1840 era filiado ao Partido Conservador e desempenhava uma vida pública dupla, como político e como profissional militar. Nos 130 anos de República (1889-2019), ao menos por um quarto desse período o poder executivo foi diretamente exercido pelos militares – todos do Exército, sendo em sua grande maioria em regimes autoritários. No restante, atuaram como coadjuvantes em governos civis, evitando e/ou integrando golpes de Estado ou participando da direção política em cargos próprios de civis². Portanto, o período recente (1985-2016) em que os militares se afastaram da direção política do poder executivo se constituiu, historicamente, uma exceção que jamais foi capaz de os afastar da política, como a eleição da chapa militar em 2018 demonstrou.

Tal trajetória histórica, tanto recente quanto presente, confirma que a produção de conhecimento da ciência política no Brasil não pode prescindir de estudos sobre os militares. De fato, chega a ser “escandalosa e chocante” a omissão nessa temática visto a “esmagadora, no sentido figurado e literal, presença militar na política dos países hispano-americanos desde a independência e, no Brasil, desde a República” (Carvalho, J., 2006, p.140). Igualmente, seria impróprio “compreender certos aspectos do processo que caracteriza a história do Brasil se desprezarmos a constância – diria quase a regularidade – com que as Forças Armadas intervieram no processo político entre 1821 e 1969” (Ferreira, 2019[2000], p.569). É nesse vácuo de produção de conhecimento que se insere esta tese.

Feita a justificação temática, importa destacar algumas questões preliminares. Primeiro, a distinção entre *militares* e *civis* se deve pelas significativas diferenças de socialização que demarcam uma linha divisória de valores, comportamentos e identidades do indivíduo enquanto grupo social. Na mitografia militar, produto dessa socialização, a instituição militar tem o *valor da honra* como seu princípio constitutivo (Ferreira, 2019[2000], p.419). A permanência de conselhos de justificação³, aos moldes das corporações medievais – o Ordálio ou o Juízo de

² Durante a república, os militares comandaram diretamente a presidência por duas ditaduras: a primeira, de 1889 a 1894, com os marechais Deodoro da Fonseca e Floriano Peixoto, ambos sem partido; a segunda, de 1964 a 1985, com os marechais Castelo Branco e Arthur da Costa e Silva e com os generais do Exército Emílio Garrastazu Médici, Ernesto Geisel e João Baptista de Oliveira Figueiredo, todos filiados à Aliança Renovadora Nacional (ARENA). Além disso, exerceram a presidência pelo regime eleitoral vigente de 1910 a 1914, com o marechal do Exército Hermes Rodrigues da Fonseca, pelo Partido Republicano Conservador (PRC), e de 1946 a 1951, com o marechal do Exército Dutra, pelo Partido Social Democrático (PSD). Isso sem considerar a participação coadjuvante em diversos governos civis, como no primeiro período de Getúlio Vargas, de 1930 a 1945, em que estiveram diretamente envolvidos na direção da ditadura do Estado Novo (1937-1945), e em diversas candidaturas à presidência: do tenente-brigadeiro Eduardo Gomes, em 1945 e 1950 pela União Democrática Nacional (UDN); do general Juarez Távora, em 1955 também pela UDN; e do marechal do Exército Henrique Teixeira Lott, em 1960 pelo PSD; e do general Euler Bentes Monteiro, em 1978, pelo Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Essa síntese foi desenvolvida em outra oportunidade (Lentz, 2021).

³ No caso, se trata da Lei 5.836, de 5 de dezembro de 1972, em pleno vigor.

Deus, em que os militares são julgados pela corporação em razão da “honra pessoal”, do “pundonor militar” ou do “decoro de classe” – demonstram o caráter híbrido da organização militar moderna no Brasil (Ferreira, 2019[2000], p.419). Diretamente ligados à honra estão os princípios da *hierarquia e da disciplina, dois pilares* organizacionais que fornecem a expectativa de obediência, fundamental para a organização burocrática da violência de Estado e o sentido de “missão” de comandos e planos de ação (Ferreira, 2019[2000], p.250).

Um segundo ponto é o aspecto da coesão entre os militares. Sem confundi-la com homogeneidade, trata-se de uma visão de mundo do militar que confere unidade à organização profissional, o que Ferreira chamou de *ethos burocrático*, isto é, que “todos tenham em comum o modo burocrático de ver as relações entre as pessoas e entre a sociedade e a corporação, embora cada um veja o mundo de sua óptica particular” (Ferreira, 2019[2000], p.500). Esse é o “espírito militar”, formado pela ressocialização no ambiente burocrático e corporativo, que condiciona o comportamento do militar conforme o *ethos* da organização, ainda que discorde na forma de afirmar seu compromisso com a pátria e definir suas relações com o governo (Ferreira, 2019[2000], p.511). É o que os separa dos *paisanos* (Castro, 1990). Daí que a moralidade militar esteja acima da moralidade civil: a honra está acima de tudo, antes mesmo da legalidade (Ferreira, 2019[2000], p.414). Essa *mentalidade militar* encontrou ressonância na interação do militar com o Estado e a Sociedade. A participação do indivíduo e da instituição militar pode ser classificada em diferentes estágios por uma crescente autonomia em relação ao heterogêneo grupo dos civis. Tanto a cooperação quanto o conflito foram marcados por uma complexa engenharia de abertura da sociedade aos militares, em busca de maiores espaços de poder, e de fechamento da organização militar à sociedade, visando a coesão interna e a unidade de ação conforme os princípios da organização.

A terceira preliminar se remete às três dimensões em que o termo militar pode ser empregado. Primeiro, para tratar apenas das Forças Armadas – Exército, Marinha e Aeronáutica – e de seus membros. Essa é a mais comum na modernidade, visto que militares estão associados ao poder coercitivo dos Estados nacionais em relação a outros Estados nacionais, na defesa do seu próprio território e de sua soberania, assim como nas relações internacionais. Portanto, falar de militares é dizer sobre a atuação dessas instituições e de seus agentes na direção política do Estado nacional, especialmente nos países de capitalismo periférico e passado colonial. É o caso do Brasil, mas com uma importante peculiaridade: a segurança pública, ou seja, a segurança interna de indivíduos e instituições também é exercida por instituições militares estaduais. Sendo assim, a segunda dimensão do termo militar se estende às Polícias Militares estaduais (PM's) e aos Corpos de Bombeiros Militares (CBM's).

Embora a militarização do policiamento interno tenha origens no Brasil Império, as gerações brasileiras de segurança nacional implementaram o projeto da “Polícia Militar do Brasil” (PM’s) como força auxiliar e reserva do Exército brasileiro. Com isso, a atual Inspeção Geral das Polícias Militares (IGPM) - em 1998 incorporada pelo Comando de Operações Terrestres do Exército (Coter) – exerce controle direto de todas as polícias militares do país. Em seus termos, é o aparelho central que vem há “50 anos integrando o Exército brasileiro às Polícias Militares e aos Corpo de Bombeiros Militares” (Brasil, 2021). Enquanto o controle subjetivo e centralizado do Exército ocorre por meio da *instrução militar*, do *regulamento militar* e do *judiciário militar*, o controle objetivo dessas instituições estaduais estaria a cargo dos governadores das respectivas unidades da federação, capazes de determinar o orçamento e fazer as nomeações. Nesse modelo, cada PM deve obediência a duas autoridades: todas ao Exército, e cada uma a cada governador, incluindo-se o serviço de informação dessas polícias, que por lei são integrados ao sistema de informações do comando do Exército. Desde 1998, uma emenda à constituição sacramentou as PM’s como *militares estaduais*, integrados ao sistema de defesa do Estado e das Instituições, ou seja, da ordem política e social interna (Zaverucha, 2010). Portanto, no Estado nacional brasileiro, a organização militar está nos poderes executivo e judiciário, de forma autônoma, nos níveis federal e estadual.

A terceira dimensão para o termo militar é mais ampla, pois se estende para a *cultura militar*. Sejam federais ou estaduais, as instituições militares congregam uma série de organizações sociais que, assim como a organização militar, se expressam e atuam politicamente: clubes militares, clubes do exército, clubes da aeronáutica, clubes da marinha e associações recreativas como os clubes de Caçadores, Atiradores e Competidores (CAC’s) são exemplos de uma ampla rede de sociabilidade militar no Brasil. Além disso, estão inseridos aqui os jovens homens que anualmente as Forças Armadas recebem para o Serviço Militar Obrigatório (SMO) que, depois de uma formação básica, são “devolvidos” à sociedade. Da mesma forma, outras instituições de segurança (civis e privadas) e a sociedade em geral que incorporam, em diferentes medidas, a mentalidade militar em suas organizações. Longe de apontar uma suposta homogeneidade, importa aqui a existência de valores, tradições e comportamentos de natureza militar no seio do poder coercitivo do Estado brasileiro e da sociedade nacional.

Todas essas dimensões podem abarcar o problema do pensamento político dos militares brasileiros. Entretanto, nesse complexo há uma importante diferença entre a “doutrina e/ou pensamento militar” e a “doutrina e/ou pensamento político dos militares”. A primeira se refere “ao modo de conduzir as operações de guerra e de nelas empregar a tropa e o armamento”,

enquanto a segunda se refere a “como as Forças Armadas concebem sua presença na sociedade e a relação que estabelecem com os diferentes grupos sociais no processo econômico e político” (Ferreira, 2019[2000], p.1156). Note-se que pensamento e doutrina também podem se distinguir: o *pensamento* como um conjunto irregular de ideologias que conformam uma cultura política nacional (Lynch, 2016). Já a *doutrina* aponta para um específico conjunto regular de crenças, valores e padrões ideológicos que influem em determinada cultura política, neste caso dos militares brasileiros.

Partindo dessas preliminares, esta tese investiga o pensamento político dos militares a partir de uma doutrina oficial: a doutrina da ESG. A razão deste recorte se justifica no amplo reconhecimento na literatura da doutrina da ESG como o principal fundamento ideológico da última ditadura dirigida pelos militares no Brasil. Além disso, é a doutrina política produzida pela escola de “altos estudos” que, há mais de 70 anos, congrega as três forças – Exército, Marinha e Aeronáutica – em seu comando alternado. Até onde se descobriu, é a única doutrina voltada para a ação política que as Forças Armadas compartilham, divulgam e desenvolvem regularmente com uma parcela da elite civil nacional. Depois de 1985, novos cursos foram criados, os existentes ampliados, uma nova sede em Brasília foi inaugurada. De 1950 a 2018, essa doutrina formou mais de 11 mil integrantes da elite nacional, militares e civis ligados a alta burocracia estatal dos três poderes, ao setor empresarial e docente universitário. Quer dizer, ao menos em termos oficiais, tem-se na doutrina o pensamento político oficial das Forças Armadas, seja para a própria organização militar ou para o ambiente “externo” das relações com Estado e a sociedade nacional.

Por fim, é de se anotar que não se trata de um estudo sobre a influência dessa doutrina na formação profissional dos membros de cada uma das forças e, tampouco, da relevância política da ESG no processo decisório e/ou comportamental dos atuais militares federais e/ou estaduais. Muito menos dos diplomados civis e militares na ESG. Todos compõem consideráveis caminhos de pesquisa que demandam outros estudos, com diferentes estratégias metodológicas e revisões bibliográficas. Nesta tese, o único propósito é analisar criticamente a doutrina de ação política da ESG – a doutrina de segurança nacional – como o exemplar mais acabado e atual do pensamento político dos militares.

A partir dessas delimitações, a tese se divide em nove capítulos. No primeiro capítulo são apresentadas as bases teóricas sobre a democracia, com ênfase na abordagem da justiça de transição para as relações democráticas entre civis e militares após regimes autoritários. Além de revisar a literatura sobre o tema dos militares na política brasileira, elaboro uma interpretação do processo histórico da autonomia militar em relação ao poder civil a partir da noção de

hegemonia de segurança nacional. Após delimitar o problema da ideologia nas relações civis e militares, condensa as principais características da doutrina da ESG apontadas pela literatura.

No capítulo segundo, exponho como o problema de pesquisa foi estruturado segundo a técnica de categorização do sistema de crenças dos militares brasileiros enquanto uma elite política e a hipótese de mudança conservadora para análise da doutrina após 1988. O principal material empírico foi o chamado “Manual Básico”, documento oficial da ESG que sintetiza a doutrina desde sua primeira edição, em 1975. De um universo de 17 edições durante o período pesquisado (1976-2016), foram utilizadas 8 edições do Manual Básico (1975, 1983, 1988, 1996, 2002, 2006, 2009, 2014), compreendendo um intervalo de 40 anos e visando utilizar ao menos uma edição publicada em cada governo completo (Ernesto Geisel, João Figueiredo, José Sarney, Fernando Henrique Cardoso I e II, Luís Inácio Lula da Silva I e II, Dilma Rousseff). Reunindo um universo de 2.955 páginas, as edições desse documento oficial foram categorizadas em seu *núcleo ontológico* (sociedade política e poder nacional), *núcleo político* (interesses e aspirações brasileiras, democracia de segurança nacional, desenvolvimento, segurança) e *núcleo instrumental* (planejamento da tutela nacional). São essas categorias de análise o objeto de cada capítulo seguinte.

No capítulo terceiro se examinam as crenças fundamentais da doutrina sobre a sociedade política. Da premissa eclesial do humanismo cristão, como base da existência humana, se verificam as concepções evolutivas sobre Estado, nação e sociedade que estruturam um princípio de ordem para a organização nacional e delimitam seus objetivos. Na sequência, o capítulo quarto interpreta a teoria de poder da doutrina segundo a elaboração do poder nacional após a virada pluralista e suas consequências fundamentais para as relações de poder democrático.

Depois do núcleo normativo, os capítulos seguintes analisam as quatro categorias do núcleo político da doutrina. No capítulo cinco, as crenças sobre a formação histórica e a identidade nacional revelam os termos do “método histórico-cultural” que renovou a importância dos mitos fundadores para a interpretação das relações de poder contemporâneas. É neste capítulo que se concentra a síntese ideológica dos militares sobre a nação brasileira e seus interesses nacionais. No capítulo seis são analisados os efeitos da virada pluralista na concepção de democracia da doutrina, demarcando quais permanências se reconstituíram no formato da poliarquia de segurança nacional. Depois, a categoria “desenvolvimento” é o tema do capítulo sete, que observa como a virada neoliberal da doutrina a partir da década de 1980 conservou premissas originais da crença doutrinária sobre a relação umbilical entre capitalismo e cristianismo. Já a categoria “segurança”, apresentada no capítulo oito, revela as adaptações

da virada polemológica destinadas ao regime democrático do liberal-pluralismo que preservam a premissa contrarrevolucionária da doutrina. E no capítulo nove a categoria “planejamento” se debruça sobre as mudanças no núcleo instrumental da doutrina que operacionalizam, através do planejamento estratégico, uma metodologia de tutela política destinada à ordem de segurança nacional conquistada após a ditadura de 1964.

Por fim, a conclusão da tese apresenta algumas conclusões incertas sobre o quadro geral do pensamento político dos militares brasileiros e suas possíveis consequências para a teoria democrática. Trata-se de um breve ensaio dos desafios que se vislumbram para a retomada aos estudos sobre os militares no Brasil enquanto condição indispensável para o processo democrático no século XXI.

CAPÍTULO 1 – Militares e política: uma questão democrática de poder

“O Exército tem de fazer política. Óbvio que a política em tornos dos interesses nacionais e, em particular, dele, do Exército”
General Hamilton Mourão (2021)

Neste capítulo se objetiva assentar os fundamentos teóricos da pesquisa. De um lado, analisar como os militares pensam a política integra o largo campo de estudos sobre as relações civis militares. De outro, se localiza na temática sobre os militares na política e o militarismo, sobretudo no caso brasileiro. Ainda que sob variados enfoques, ambos indicam um problema central quando se examina como pensam os militares: as *relações de poder* na sociedade moderna.

Em termos gerais, o sentido de poder aqui empregado se refere à capacidade (potencial e/ou atual) de um indivíduo(s) e/ou grupo(s) em prevalecer seus interesses/vontades por meio de diferentes modos (coerção, influência, manipulação, persuasão, dissuasão) perante o comportamento (positivo ou negativo) de *outros* indivíduos e/ou grupos. É claro que tal síntese não expressa a complexidade desse conceito que vem sendo o centro gravitacional das tentativas modernas em compreender a própria política. No entanto, serve para situar premissas que nesta tese são destacadas como fundamentais na abordagem sobre o pensamento político dos militares.

Uma dessas premissas é que as *relações de poder são desiguais*. Sejam materiais ou simbólicas, as desigualdades estruturam a sociedade em classes sociais (Cavalli, 1998 [1983]; Miguel, 2016a). Em condições desiguais de recursos (materiais ou simbólicos), essas classes sociais historicamente se organizam na sociedade de forma hierarquizada. Conforme variadas formas de dominação, inclusive pelo exercício de violência aberta e/ou estrutural, uma *ordem política define o regime de dominação* que organiza “as formas de distribuição de poder, de atribuição de direitos e de regulação da intervenção política” (Miguel, 2018, p.18).

Daí a tensão dicotômica entre a ordem instituída e a contestação à ordem instituída. O exercício da dominação se dá tanto pela cooperação quanto pelo conflito, por isso a disputa pelo poder político torna os militares decisivos: são eles quem custodiam o *uso potencial ou factual da violência de Estado*. Em questão está a disputa, o choque de vontades, o antagonismo de visões de mundo, isto é, o conflito de interesses e preferências entre indivíduos e grupos regulado pela violência física ou estrutural/sistêmica (Miguel, 2014). Há uma ordem

estabelecida pelo controle dessa violência, em constante disputa em torno de sua legitimidade e direção. No limite, trata-se do problema moderno da conquista e da manutenção do poder político pelo controle das armas (Maquiavel, 1996, p. 49-52; 57-72; Tocqueville, 2000, p. 332; 329-340; Hobsbawm, 1982, p. 178). Enquanto parcela profissionalmente armada da “burocracia racional-legal” do Estado moderno, as instituições militares seriam subordinadas aos civis, mas esse ideal contemporâneo se depara com as relações desiguais e as disputas pelo poder na sociedade nas quais tanto militares quanto civis estão inseridos. Eis o problema da *politização dos militares*.

Partindo dessas considerações, a seguir apresento os principais parâmetros teóricos da análise empírica. Primeiro, esboço um panorama dos sentidos emprestados ao conceito de democracia e o foco sobre a abordagem da justiça de transição para as relações civis militares. Segundo, apresento uma interpretação histórica sobre o problema dos militares na política brasileira, assim como revisito criticamente as principais correntes sobre o fenômeno. Terceiro, identifico o problema da ideologia dos militares nos estudos sobre as relações civis e militares. Por fim, analiso os principais estudos sobre a doutrina de segurança nacional visando sintetizar as interpretações a serem revisadas pelo estudo empírico dos capítulos seguintes.

Ponto de partida: os sentidos de democracia

A disputa pelo poder também se expressa nos diferentes sentidos conferidos ao conceito de democracia, pois é o regime de dominação política considerado como legítimo na contemporaneidade. Há uma extensa literatura da teoria política dedicada ao debate sobre *o que é a democracia* hoje, concentrada no campo de estudos das teorias da democracia (Cunningham, 2015; Dean; Gagnon; Asenbaum, 2019; Keane, 2019). Sem pretender mergulhar nos meandros de cada uma das variações dessa grande área de estudos, cumpre apenas delimitar alguns sentidos de democracia importantes na análise crítica do pensamento político dos militares brasileiros.

A *democracia liberal-pluralista* seria a “ideologia oficial dos regimes democráticos ocidentais” (Miguel, 2005). Longe do sentido ateniense do “governo do povo”, a concepção liberal-pluralista se encontra muito próxima do “governo das elites”, sendo ao povo, desinteressado e apático, reservado à formação do governo de minorias políticas. Para essa corrente, o ideal democrático deve conjugar as liberdades civis e políticas com a competição eleitoral entre múltiplos grupos de interesses integrados por coalizações e barganhas (Miguel, 2005). Neste grupo estão situadas as abordagens eleitorais da democracia - especialmente derivadas da democracia concorrencial de Joseph Schumpeter (2017[1942]) - como a

democracia da escolha racional de Anthony Downs (2013[1957]) e Mancur Olson (1971[1965]), a democracia eleitoral de baixa participação de Seymour Lipset (1993[1959]) e de Giovanni Sartori (2012) - deste em especial a democracia que seleciona os mais aptos a governar - e a democracia do voto de William Riker (1982).

No entanto, a formulação que mais ganhou evidência foi a versão *poliárquica* de Robert Dahl (2015): a democracia seguiria como governo de minorias sobre a ampla maioria apática, mas com diversos centros de poder em disputa e cooperação – daí o termo “poli-arquia”, que se ampliam conforme canalizam formalmente maior número de centros de poder e integram a contestação ao governo (Miguel, 2005, p.11-12). As principais debilidades dessa concepção de democracia são conhecidas: ignora a influência decisiva das desigualdades materiais e simbólicas na igual defesa de interesses e na formação social de racionalidades (Miguel, 2005).

As demais correntes, em maior ou menor grau, se firmam na crítica à concepção liberal-pluralista de democracia. A principal delas seria a *democracia deliberativa*, uma visão normativa e procedimental complementar à democracia das elites que reivindica a autonomia política pelo ideal da participação popular nas decisões públicas como traço necessário das democracias liberais. Por meio de debates públicos, racionais, com igualdade de condições de participação de todos, a busca de consensos seria possível pois os agentes não estariam presos aos seus interesses, passíveis de convencimento em razão da ação comunicativa (Miguel, 2005). A principal referência teórica desta corrente é a elaboração normativa de Jürgen Habermas (1997[1992]) e de seus críticos que incorporam o conflito na democracia deliberativa, como Gutman e Thompson (1996), John Dryzek (2000) e Bernard Manin (2007). As fundamentais fragilidades do ideal deliberativo se concentram em seu acentuado caráter normativo e abstrato, pois desconsidera a expressão estrutural das desigualdades, da formação de interesses e o problema da representação. Da mesma forma ocorre com os limites da racionalidade argumentativa e da retórica universal de preferências particulares no “bem comum”, manifestando o irrealismo da universalização da democracia direta em escala e tendendo a conservação do “status quo” ao priorizar o consenso (Miguel, 2005).

Enquanto as correntes liberal-pluralista e deliberativa consideram a democracia um instrumento visando a formação de consenso, a corrente da *democracia cívico-republicana* resgata o sentido greco-romano da política, isto é, do engajamento nos assuntos públicos como o ponto alto da realização humana em sociedade (Miguel, 2005). Esse ideal cívico-republicano se expressa nos clássicos de Maquiavel do Discorsi (1994[1513]) e de Jean-Jacques Rousseau (2011[1762], 1999[1755]) pelas noções de liberdade como ausência de dominação, da qual decorre a necessidade de participação na vida pública, e de prioridade dos interesses da

coletividade em relação aos interesses particulares na ação política – a virtude cívica em Maquiavel e a busca do “bem comum” em Rousseau (Miguel, 2005). Nesta corrente também estariam situados os teóricos do chamado “comunitarismo”, concepção da democracia que realça os valores e a solidariedade comunitária como constituidores do indivíduo em sociedade e da própria concepção de “bem comum” (Miguel, 2005)⁴. A principal fragilidade da formulação de democracia cívico-republicana, seja ela ou não comunitarista, é sua restrição ao plano normativo, preconcebendo a noção de “bem comum” sem considerar que as desigualdades de poder incidem na definição do “bem” a ser “comum”, ou seja, são construções “vinculadas a interesses de determinadas camadas sociais” (Miguel, 2005, p.24).

A quarta corrente, igualmente crítica ao liberal-pluralismo, se concentra nas concepções de *democracia participativa*. Se comparada às elaborações deliberacionistas e cívico-republicanas, a democracia participativa tem considerável aproximação ao plano concreto, com desenhos institucionais para sua efetivação (Miguel, 2005). Tendo como precursores Rousseau (virtude cívica como aprendizado em busca da vontade geral) e John Stuart Mill (qualificação cidadã pelo alargamento da visão individual), esta corrente parte da insuficiência do sufrágio universal da democracia liberal-pluralista para propor o acréscimo de formas de democracia direta, que favoreçam maior controle dos representantes pelo representado (*accountability*), descentralizem o poder e concebam a democracia como um *processo educativo* que enfrente a apatia das pessoas comuns criando incentivos e espaços de participação em diferentes escalas de decisões políticas (Miguel, 2005). Além disso, a democracia participativa considera ser inviável a igualdade política em condições de extrema desigualdade material – as desigualdades concretas de Rousseau - e questiona a propriedade privada destacando o choque fundamental entre capitalismo e o aprofundamento democrático (Miguel, 2005). Dentre as principais elaborações participacionista se destacam a defesa da autogestão de Robert Dahl (1985), a gestão democrática de atividades econômicas e sociais de Carole Pateman (1992[1970]) e a combinação de participação local deliberativa-executiva de C.B Macpherson (1978[1977]).

Por fim, a *democracia multiculturalista* se remete ao problema da unidade política nas sociedades contemporâneas marcadas por fundamentais diferenças (Miguel, 2005). No centro está a contestação do individualismo atômico e dos direitos individuais do liberalismo como elementos constitutivos das sociedades (Locke, 1994[1690]) que reivindica os direitos de grupos como igualmente elementares das sociedades democráticas (Miguel, 2005). Aqui há a

⁴ A democracia comunitarista contém diferentes abordagens que vão desde aquelas que reconhecem os direitos individuais e das minorias políticas, como Michael Sandel (1998[1982]), às de viés conservador, de preservação das instituições disciplinadoras do caráter e integração social, como a de Christopher Lasch (1991[1978]; 1996).

evidência de discriminações negativas, geralmente ocultas nas estruturas sociais, contra grupos “identitários” sistematicamente interditados por opressões e dominações seletivas institucionalizadas que demandam discriminações positivas para eliminar essas desvantagens estruturais (Miguel, 2005). Considerando a democracia mais como um instrumento de justiça, desta corrente se destacam a política da diferença de Iris Marion Young (1990), a discriminação de grupos marginalizados de Melissa Williams (1998) e os grupos subalternos destinatários de redistribuição (igualdade material) e reconhecimento (respeito social) de Nancy Fraser (2003). Em termos contemporâneos, essa corrente tem projetado maior evidência, muito em razão do aprofundamento de seus dilemas, especialmente sobre os impasses da convivência entre direitos individuais e direitos de grupos (Miguel, 2005).

Em grande parte dessas correntes a formação de consenso político sobre o regime de dominação ocupa o centro das preocupações teóricas, expressando a “virada consensualista” que marca a larga hegemonia da corrente liberal-pluralista no século XX (Miguel, 2014; Vitullo, 2007). De um lado, a defesa de um *consenso de base* em torno da democracia eleitoral como o “único jogo” válido na disputa pelo poder político (Bobbio, 1986[1984]; Przeworski 1991) secundarizou o conflito, camuflando a dominação de grupos sociais sobre outros por diversas formas de violências concretas, inclusive ignorando a seletividade e a parcialidade das “regras do jogo”, e praticamente excluído os antagonismos frontais contra a ordem de dominação instituída (Miguel, 2014).

De outro, o próprio consenso de base liberal-pluralista em relação às garantias de liberdades civis e políticas tem se mostrado fragilizado pela chamada *crise da democracia liberal*. Inserida num contexto mais amplo das crises da ordem liberal pós-guerra fria (Simão, 2019)⁵, a erosão da legitimidade dos regimes liberais-pluralistas tem sido objeto de interpretações que buscam compreender seu declínio tanto nas periferias quanto nos centros capitalistas – até então tidos como “democracias consolidadas”.

Especialmente depois da grande crise de 2008, as democracias liberais experimentam a ascensão de doutrinas, governos e organizações precariamente definidas como “neoconservadoras”, “neofacistas”, “pós-fascistas” e “neo-autoritárias” que, por mobilizarem “o povo” para sua ação política contestatória à democracia-pluralista, em grande parte são etiquetadas de “populismos” (Mendonça, 2019)⁶. A também chamada *crise dos regimes*

⁵ Além da crise do regime político democrático capitalista que tem se mostrado incapaz de promover e/ou manter o estado de bem-estar social e a segurança interna, trata-se da perda da hegemonia estadunidense na liderança dessa ordem e na crise de identidade do mundo globalizado.

⁶ Não se pretende aqui entrar no debate sobre o fenômeno do populismo. No entanto, uma definição ao mesmo tempo genérica e distante das generalizações liberais seria a que define o populismo como “a construção política

representativos tem exposto as profundas fragilidades na responsividade entre representantes e representados das democracias liberais que perderam sua capacidade de conciliar capitalismo e bem-estar social, seja a promoção (centro) ou sua promessa (periferia).

Nesse cenário, são incipientes os ensaios teóricos a respeito da decadência das democracias liberais-pluralistas. Uma dessas tentativas estaria no conceito de *desdemocratização*: uma combinação de neoliberalismo (desregulamentação, privatizações, apologia ao setor privado e demonização do setor público), cerceamento de direitos sociais e trabalhistas e do estratagema do “combate à corrupção” como políticas destrutivas das democracias liberais em que as grandes empresas de comunicação (medias mainstream) teriam papel fundamental (Cunha, 2015). Um dos problemas mais latentes dessa leitura é que tais fenômenos já são experimentados nos países periféricos desde o final do século XX, o que apenas descreve uma expansão do neoliberalismo e não explica o que há de novo na crise das democracias liberais. Nesta direção, outras análises sobre a “força desdemocratizante” dessa expansão apontam fenômenos globais decorrentes do neoliberalismo que explicariam a inflexão democrática: a emergência de discursos “abertamente autoritários, anti-humanistas e antidemocráticos” legitimados pelo “voto popular, partidos políticos e lideranças populistas” que deturpariam a finalidade das instituições democráticas visando autocratizar o regime (Ballestrin, 2018, p.149).

É buscando teorizar sobre essa relação entre neoliberalismo, autocracia e representação política que se ocupa o incipiente debate da chamada *pós-democracia*. Até onde se logrou encontrar nos teóricos contemporâneos, o termo foi inicialmente cunhado por Jacques Rancière, para quem a pós-democracia seria uma prática democrática “posterior ao demos, uma democracia que liquidou a aparência”, excluindo o povo e seus litígios para se reduzir “ao mero jogo dos dispositivos estatais e as amortizações de energias e interesses sociais” (Rancière, 1996[1995], p.129). Penso que o uso do termo por Rancière se remete mais à sua crítica ao regime do consenso das democracias liberais-pluralistas – me refiro a recusa da centralidade do conflito - e menos a uma explicação de novos regimes emergentes de sua crise, chegando a usar o termo “pós-democracia consensual” em sua formulação (Rancière, 1996 [1995], p.152).

Talvez por essa razão foi atribuída ao teórico da corrente participacionista Colin Crouch (2002, 2004) a primeira formulação da “pós-democracia”. Ao contrário de Rancière, Crouch vai argumentar que seria justamente a manutenção das aparências democráticas o principal traço distintivo da “pós-democracia”: regimes que deslocam o poder do povo para as elites que

de um povo contra os seus inimigos” (Mendonça, 2019, p.40). Isso implica em admitir múltiplas configurações da mobilização do povo como ator político, sejam elas iliberais, antiliberais ou liberais reformadoras.

representam interesses comerciais mantendo eleições regulares (ainda que rigidamente controladas), promovem a alternância de governos e controlam a opinião pública com auxílio de poderosas ferramentas de persuasão em massa (2004, p.3-4). Novamente, essa elaboração parece mais aprofundar as críticas às deficiências da democracia representativa, uma vez que o domínio econômico em governos liberais não é nenhuma novidade nos países periféricos. Entretanto, neste ensaio Crouch não se vale de um “regresso” no tempo, pré-hegemonia liberal-pluralista, mas a um novo lugar contra e além desse ponto passado. Quer dizer, a pós-democracia negaria o pluralismo-democrático sem filiar-se às demais correntes da teoria da democracia e, ao mesmo tempo, sem se equiparar ao autoritarismo do século XX.

Mas então a pós-democracia seria o autoritarismo do século XXI? É uma das dúvidas que permanecem. Especialmente em se tratando de América Latina, as violências fundadoras do colonialismo, do escravismo e das ditaduras de segurança nacional resistem nas estruturas de dominação e moldam os limites da ordem política nacional. É por isso que os modelos de transições políticas são relevantes seja qual for o sentido de democracia mobilizado.

Nesse caminho, a partir da década de 1980 a “terceira onda” das democracias liberais no mundo foi acompanhada por uma área de estudos sobre as transições políticas, visando promover a nova ordem liberal, hoje em declínio. Primeiro, os “teóricos da transição” se debruçavam sobre o problema da democratização de regimes autoritários, visando a mudança de regime (Arturi, 2001). Orientados pelos conceitos de liberalização/contestação mobilizados por Dahl, Guillermo O'Donnell, Philip Schmitter e Laurence Whitehead estiveram à frente do projeto “Transições do regime autoritário”, em 1986, reunindo uma rede de teóricos sobre as transições políticas do fim do século XX (1988, 1988a, 1988b). Impulsionada pelos Estados Unidos da América (EUA) através do Woodrow Wilson Center⁷, essa geração de “transitólogos” tinha como principal foco teorizar sobre a transformação de ditaduras militarizadas em democracias civis pelo “estabelecimento de regras de competição política regular e formalizada”, ainda que custassem o “adiamento” da “justiça social” e de uma “maior igualdade econômica” (O'Donnell e Schmitter, 1988, p.17-18)⁸. Embora reconhecessem a importância do “acerto de contas” com o passado violento dessas ditaduras, especialmente nos países da América Latina se alimentava o temor do “regresso autoritário” e, por essa razão, a

⁷ Levando o nome do ex-presidente do partido democrata (1913-1921), essa instituição foi criada em 1968 pelo Congresso estadunidense e é ligada ao Instituto “Smithsonian” (1846), administrado pelo governo dos EUA. Visando estimular o debate sobre políticas que afetem a segurança e as relações do país com o mundo, faz parte da estratégia de “softpower” do país. Disponível em: <http://www.wilsoncenter.org/>. Acesso em 7fev2021.

⁸ Para uma leitura crítica dessa literatura de transição baseada na democracia liberal-pluralista, especialmente de seu viés acentuadamente elitista e restrito aos modelos racionais, conferir Vitullo (2001).

responsabilização e a desmilitarização da política deveria ocorrer “sem perturbar” a transição para as democracias liberais (O'Donnell e Schmitter, 1988, p.54-60).

É nessa lacuna que o programa da chamada *justiça de transição* floresce no século XXI como uma nova teoria de transições políticas⁹. Igualmente dirigida pelos EUA, essa nova abordagem foi construída por uma ampla rede de teóricos, como Priscila Hayner (2008), Paul Van Zyl (2009), Juan Méndez (1997), Pablo de Greiff (2010) e o ex-presidente da Igreja Metodista na África do Sul, Alex Boraine, todos fundadores do Centro Internacional de Justiça de Transição (ICTJ)¹⁰. Basicamente, a justiça de transição inverteu a lógica da geração anterior, argumentando que a prestação de contas e a responsabilização da violência política do passado recente seriam fatores de estabilidade dos regimes liberais-pluralistas, e não o contrário (Sikkink e Walling, 2007, p. 437).

Dessa maneira, a chave de manutenção das novas democracias que emergiram após ditaduras, guerras civis ou mesmo de “intervensões humanitárias” (Iraque e Afeganistão, por exemplo) envolveriam tanto o Estado quanto a sociedade na construção de um futuro “democrático, justo e pacífico”, (re)estabelecendo as relações sociais e implementando instituições democráticas sólidas (Méndez, 1997; Bickford, 2004; Zyl, 2009). Quer dizer, os consensos de base da democracia liberal-pluralista, as mesmas “regras do jogo” da geração anterior. No entanto, agora considerando que a prestação de contas do passado seria fundamental para a formação de uma *cultura democrática entre as elites políticas*, tanto nas instituições de Estado quanto nas instituições da sociedade. Uma vez conquistada a ordem liberal, se reconhecia a “cultura como uma dimensão central na constituição de todo regime político a longo prazo”, pois a própria “meta de que o jogo democrático seja o único jogo possível exige uma transformação de índole cultural” (Reátegui, 2010, p. 32-34).

A partir de 2004, o conselho de segurança das Nações Unidas passou a adotar esse novo programa como sua política oficial de transição de *sociedades em conflito*, visando o estabelecimento do Estado de Direito e o respeito aos direitos humanos, a definindo como o “conjunto de processos e mecanismos associados às tentativas da sociedade em chegar a um

⁹ Não se sabe ao certo quando foi usado pela primeira vez o termo, mas Ruti Teitel desenhou uma genealogia desse conceito no século XX: da responsabilização do Estado em abstrato à responsabilização individual, de julgamentos domésticos à internacionalizados, de tribunais ad hoc (Tribunal de Nuremberg) à tribunais permanentes (Tribunal Penal Internacional), dando contornos à primeira (pós 2º guerra), à segunda (pós-guerra fria) e a atual fase da categoria (2014[2003], p. 49-79).

¹⁰ Criado em 2001, o *International Center for Transitional Justice* (ICTJ) é uma associação civil sem fins lucrativos financiada inicialmente pela Fundação Ford e funciona como um “Think Thank” que atua em políticas de justiça de transição. Em pouco menos de um ano estava espalhada por mais de 10 países da África, Ásia e América Latina. Atualmente, desenvolve projetos em 39 países. Disponível em: <https://www.ictj.org/our-work>. Acesso em: 7fev2021.

acordo quanto ao grande legado de abusos cometidos no passado, a fim de assegurar que os responsáveis prestem contas de seus atos, que seja feita a justiça e se conquiste a reconciliação” (ONU, 2004, p.4). Em 2010, as Nações Unidas ampliaram o escopo dessas políticas, antes restritas aos direitos civis e políticos (Estado de Direito), para também enfrentar as raízes econômicas, sociais e culturais da violência social e estatal (ONU, 2010)¹¹.

A *virada culturalista* na teoria de transição de regimes convergiu com as demandas de diversas organizações sociais e políticas de oposição e resistência política, assim como dos sobreviventes e familiares de vítimas de graves violações de direitos humanos (Crenzel, 2010; Del Porto, 2009; González, 2003). Principalmente na América Latina, a busca desses grupos organizados por *verdade, justiça e memória* produziram diferentes políticas públicas e, em intensidade variável, incidiram na derrubada de ditaduras e no impulso do processo de democratização dos neófitos regimes liberais-pluralistas no continente.

Da conjugação desses interesses globais e locais, com origens políticas e sociais diversas, é que podemos definir a justiça de transição como um programa de transição estruturado na realização de justiça às vítimas de graves e sistemáticas violações de direitos humanos, na responsabilização de indivíduos, grupos e instituições por essas violações e na promoção da descontinuidade e/ou de garantias institucionais de não repetição do regime autoritário. Não apenas um governo democrático, mas um Estado e uma sociedade democrática que respeite os direitos humanos. Além de ser normativa, a justiça de transição se aproxima dos teóricos da democracia participativa por também esboçar desenhos alternativos de ação institucional. Apesar de rejeitar amplamente “receitas prontas”, é possível verificar formulações gerais dessas políticas em cinco eixos, interdependentes, que envolvem práticas judiciais e extrajudiciais, estatais e/ou sociais, locais, nacionais e/ou internacionais (ONU, 2004, p.4):

- *Busca pela verdade* – visa dar voz às vítimas e à resistência política, promovendo o esclarecimento público das graves violações em sua maioria alvo de negacionismo e invisibilizadas historicamente. Em geral com respaldo estatal, esse mecanismo forma comissões, sem caráter punitivo, que produzem uma nova narrativa oficial sobre a violência e recomendações de políticas públicas (Hayner, 2008);
- *Memória política* – da consigna “lembrar para que não se repita”, objetiva o teste de realidade da sociedade nacional com o passado de violência (trauma político), conhecendo-o integralmente a partir do olhar das vítimas, realizando o luto coletivo das perdas e dos sofrimentos para possibilitar uma reconciliação com esse passado capaz de interromper a repetição (Ricoeur, 2007) e produzir uma cultura democrática a partir da memória histórica (Reátegui, 2010);

¹¹ Disponível em: < https://www.un.org/ruleoflaw/files/TJ_Guidance_Note_March_2010FINAL.pdf>. Acesso em 29set2020.

- *Responsabilização* – podendo ser civil e criminal, individual e coletiva, trata-se da prestação de contas (accountability) visando a promoção de justiça para as vítimas, seus familiares e à sociedade em geral através da responsabilização de indivíduos e de instituições diretamente ligada às graves violações do antigo regime (Sikkink, 2011), incluindo a responsabilização por cumplicidade financeira (Bohoslavsky e Torelly, 2012);
- *Reparação política* – voltados para a reparação de danos individuais e coletivos, seja de âmbito material ou simbólico, comissões com respaldo estatal se voltam para o testemunho das vítimas, a produção de memória documental e oral e, em diversas experiências, promoção de atos públicos de reparação simbólica e educação democrática (Greiff, 2010);
- *Reformas institucionais* – destinadas a promover mudanças estruturais, especialmente relacionadas aos aparelhos de violência do Estado (forças armadas, polícias e judiciário) submetidas a um processo de depuração, vetos e reformas (Mayer-Rieckh e Greiff, 2007) e as causas econômica, sociais e culturais dos conflitos (ONU, 2014);

Nesses contornos gerais, a justiça de transição buscava se antecipar à tendência de regressão autoritária das recentes democracias da “terceira onda”. Aqui a busca pelos consensos de base está diretamente ligada a uma experiência de conflito armado, com golpes e violência de Estado contra opositores. É a busca estrutural da acomodação dos conflitos sociais e políticos dentro do *Estado de Direito*. Trata-se do básico da teoria democrática do liberal-pluralismo que não apenas está em declínio, como suscita esforços de formulações póstumas, como a pós-democracia. Mas também se aplica para os demais sentidos democráticos, inclusive aquele que reconhece nos antagonismos entre dominantes e dominados “um projeto de enfrentamento das estruturas de dominação vigentes em determinada sociedade” (Miguel, 2014, p.39).

No caso das instituições militares, duas dimensões reúnem as principais questões democratizantes. De maneira mais ampla, as *relações civis-militares das “novas democracias”* apontam para três objetivos centrais: i) subordinar politicamente a organização militar às instituições democráticas e às autoridades civis, prevenindo golpes de Estado e a desestabilização do regime; ii) desmilitarizar a política de defesa; iii) garantir a eficiência profissional para o papel democrático dos militares (Croissant; Kuehn, 2017), especialmente pela incidência na educação militar (Penido; Mathias, 2020, 2021). A subordinação política da organização militar se mensuraria conforme a extensão do poder civil na tomada de decisões em cinco áreas estratégicas: recrutamento da elite militar, políticas públicas, segurança interna, defesa nacional e organização militar (Croissant, Kuehn, 2017, p.3). Uma das condições dessa subordinação é a própria vontade política da sociedade em tomar decisões estratégicas sobre a política de defesa e a política militar dessas novas democracias, especialmente em contexto pós-conflito. Outra é que essa autoridade da representação política e da sociedade civil seja

incontestável para a organização militar, isto é, esteja cristalizada nos valores políticos da instituição a prerrogativa civil na tomada de decisão nessas áreas. Por isso, os valores políticos das Forças Armadas são fundamentais para relações democráticas de poder (Croissant; Kuehn, 2017) e sua cristalização está condicionada à produção de uma nova mentalidade de educação militar (Palácios, 2008, p.65; Mehdiyev, 2020, p.6).

Em termos estruturais, a grande parte dessas “novas democracias” são sociedades afetadas por conflitos recorrentes que produziram relações autoritárias de poder político. Por sua penetração na cultura política e nas instituições nacionais, a cultura política do antigo perdura em elementos estruturais especialmente do Estado, exigindo reformas (Mihr, Sriram, 2015). Eis a *política justransicional de reformas institucionais* que, aliada aos demais eixos, reúne um conjunto de ações que operacionalizam os objetivos de construção de confiança, prevenção às formas repaginadas da violência e a reconciliação das instituições de segurança com a sociedade democrática (Patel, 2009). Basicamente, essas ações se dividem em dois programas. O primeiro se refere a medidas de curto prazo de *Desmobilização, Desarmamento e Reintegração (DDR)* dos contingentes armados do conflito. Enquanto parte de um acordo de paz, essas medidas visam promover a desativação de dispositivos armados e envolvem procedimentos de vetos no recrutamento e exoneração de funcionários do Estado diretamente envolvidos em graves violações. Para a manutenção desse acordo, outro conjunto de medidas de médio e longo prazo se remetem à *Reforma do Sistema de Segurança (RSS)*¹², não apenas restrito às Forças Armadas, mas à todas instituições do Estado responsáveis pelo exercício legítimo, transparente e responsivo da força: polícias, inteligência, judiciário, ministério público e arquitetura legal (Loden, 2007, p. 302; Mayer-Rieckh, 2007, 492-493; Mehdiyev, 2020; ONU, 2004).

Embora cada experiência traumática dessas novas democrática tenha significativa diferença, um traço muito comum desses conflitos é o protagonismo dos militares na condução do poder político. Por isso, a política de reformas institucionais e as medidas de seus programas visam em última análise a *desmilitarização da política* (Zamora; Holiday, 2007, p. 86). Além de vetar a presença de militares na direção do poder político, trata-se de desmilitarizar de áreas relacionadas ao cumprimento da lei (segurança pública) e limitar “o papel das forças armadas para funções de defesa externa” (Mayer-Rieckh, 2007, p. 493). Em relação às instituições militares, isso implica na separação organizacional dos papéis de defesa nacional, segurança interna e segurança pública.

¹² Em inglês, Security Sector (ou System) Reform (SSR).

É a partir desses sentidos democráticos que analiso o pensamento político dos militares brasileiros. Uma vez que a organização militar do Estado nacional detém as armas e a capacidade material de evitar ou promover golpes de Estados, assim como interferir nos conflitos políticos dentro e fora de ordens institucionais, um regime democrático – seja qual for a configuração normativa – prescinde de um governo democrático dos militares. No caso desta tese, de incidência democrática no conjunto de crenças institucionalizadas na organização militar que, no caso brasileiro, dependem da prestação de contas dessas organizações com seu passado desdemocratizante e de graves violações aos direitos humanos. Em outras palavras, reverter o processo histórico da autonomia militar como parte das disputas pela dominação política de uma sociedade profundamente desigual.

Autonomia da instituição militar

Nesta seção objetivo apresentar uma síntese do *poder político da instituição militar*. Trata-se de uma interpretação que considera tanto os aspectos organizativos quanto os instrumentais como imprescindíveis para compreender o pensamento político de uma *organização burocrática-corporativa do Estado nacional que se constituiu historicamente uma elite político-militar*.

Para esse argumento, a noção de *autonomia da organização militar* é um conceito-chave, pois se refere diretamente ao nível de poder dessa organização frente a outros centros de poder. Conforme discorre Coelho, em sistemas sociais estratificados, de sociedades estruturadas de forma complexa, as organizações seriam um objeto de análise fundamental para compreensão das relações de poder: quanto maior o controle de recursos escassos e a capacidade de definição de seus próprios valores e objetivos, maior o controle político sobre as demais organizações (Coelho, 1976, p.28-29). A organização militar, assim como as demais, produz sua identidade própria - valores constitutivos - e estabelece, de forma dinâmica, interesses e objetivos visando sua sobrevivência e expansão, sendo essa *mentalidade organizacional* uma questão central para compreender os processos políticos nas sociedades contemporâneas (Coelho, 1976, p.30).

Assim como as demais instituições brasileiras, a militar passou por um processo histórico de transformações que em nada foi linear. No entanto, é possível considerar essa transformação como um “processo evolutivo”, de mudanças quantitativas e qualitativas em seu “processo histórico particular” (Coelho, 1974, p.26). Há um fecundo debate a respeito das fases e características dessas transformações, pois se confundem com a própria formação nacional, tanto do Estado quanto da sociedade, em seus aspectos econômicos, institucionais, sociais e

culturais que foi objeto de reflexão em outra oportunidade¹³. Aqui pretendo apenas frisar a progressiva *aquisição de poder* e, portanto, de *autonomia política* da instituição militar em relação aos civis a partir de um processo relacional entre militares, elites políticas e classes sociais. Adoto a marcação histórica de Coelho (1976) como parâmetro, acrescentando algumas críticas a seu modelo que visou realçar a razão militar e, talvez por isso, tenha ignorado as *razões de elite e de classe* incorporadas historicamente à instituição militar no Brasil.

Fundação política

O primeiro período transcorre da independência (1822) à questão militar (1887) e teria sido marcado por vínculos primários de dependência absoluta dos militares aos civis. Diante da política de erradicação¹⁴ das elites civis, os militares brasileiros passaram por uma fase de hibernação em que se mantinham na defensiva contra as ameaças à sua existência (Coelho, 1976, p.34-58). A grande questão aqui é que as oligarquias rurais, representadas na política pela elite bacharelesca, se opunham à existência de um Exército nacional - força armada profissional, disciplinada e permanente - porque consideravam incompatível com a subordinação civil, ou seja, com o controle político da organização militar conforme seus interesses de classe social.

As origens de uma força armada profissional se remetem ao final do período colonial, com a criação da Real Academia dos Guardas-Marinhas (1808) e da Academia Real Militar (1810), sendo somente depois da Independência, com a constituição de 1824, que os militares se tornam *Força Armada de Mar e Terra* (Sodré, 2010, p.62-75; Carvalho, J., 2008, p.73-74). Porém, a insubordinação militar tem seus primórdios em 1821, quando a força militar da época condicionou sua obediência à queda do ministro da Marinha e Ultramar, Marcos de Noronha e Brito, o português Conde dos Arcos. Antes de ser deposto e “deportado” à Portugal por exigência da tropa, o então ministro havia editado decreto impondo limites de inspiração liberal aos poderes judiciais e de polícia, estes desempenhados em parte por essas tropas no ambiente

¹³ Trata-se de um livro no prelo em que abordo esse processo histórico a partir da classificação de Coelho, vista de forma crítica (Lentz, 2021). Apesar do autor reconhecer a dinâmica relacional entre civis e militares, praticamente ignora a dimensão política dos militares, reduzindo tudo às razões militares. Com isso, por exemplo, o governo Hermes da Fonseca é uma lacuna e o governo Dutra uma nota de rodapé. Além disso, ignora a incorporação das razões de classe no pensamento militar, algo que concilia autonomia e instrumentalismo. De toda sorte, com esses “reparos”, me parece a interpretação mais abrangente para explicar a progressiva aquisição de poder da instituição militar no Brasil.

¹⁴ O termo “erradicação” foi usado por Huntington para se referir ao antimilitarismo liberal da “primeira onda” das relações civis-militares. Aplicado ao caso brasileiro, na síntese de Coelho, teria as seguintes características: a) repulsa da população aos militares, em razão da experiência negativa da disciplina das tropas portuguesas (tortura, castigos e violência); b) descentralização do poder em busca de autonomia dos centros regionais (oligarquias rurais); c) elite bacharelesca com ideais liberais importados da Europa e dos EUA; d) esforço de “constitucionalização” da Monarquia para exercer o controle oligárquico do poder central.

interno (Camargo, 2004, p.76-77)¹⁵. Inconformadas, as tropas foram representadas por um padre junto ao então príncipe regente (sem força militar para se opor), derrubaram o ministro e indicaram outro, de sua predileção (Ferreira, 2019, p.580)¹⁶.

Este marco de *insubordinação política* inicia o processo de aquisição de autonomia dos militares diretamente ligada à garantia do regime de dominação. Embora seja impróprio falar em poder militar autônomo até a questão militar (Mathias e Guzzi, 2010) e não se ignore as razões organizacionais das tensões com o poder civil que culminaram na derrubada da monarquia (Coelho, 1976), aqui estaria a origem da politização da organização. Não por acaso, depois de outra insubordinação política que resultou na abdicação de D. Pedro I, foi criada a Guarda Nacional, em 1831: uma milícia civil, formada por “cidadãos-soldados” sob comando regional, subordinada a um ministério civil (justiça) com a clara finalidade de “defender a Constituição, a liberdade, a independência e integridade do Império, manter a obediência às leis, conservar e restabelecer a ordem e tranquilidade públicas e auxiliar o exército de linha na defesa das fronteiras e costas” (Coelho, 1976, p.40). Longe despolitizar ou proteger o Exército da política partidária, tratava-se de substituí-lo por outra organização militar que também nutria natureza política, mas se encontrava sob o controle dos núcleos partidários do poder civil (Coelho, 1976, p.42).

Por outro lado, e isso é negligenciado no modelo de Coelho, a *perda do monopólio militar na segurança interna* - com suas consequências organizacionais (orçamento e prestígio) - não significou o “desemprego político” contra os inimigos internos¹⁷ e as dissidências oligárquicas, pelo contrário. Além de se dedicarem, mesmo sucateadas, contra uma série de rebeliões internas entre 1835 e 1845 (período regencial e início do II Império)¹⁸, as Forças Armadas desde a Colônia de Pedro II no Pará, em 1840, foram empregadas nas *colônias militares, embrião do binômio segurança e desenvolvimento*¹⁹. Conforme argumenta Regina de

¹⁵ Eis alguns deles: as prisões só deveriam ocorrer por ordem judicial escrita, exceto flagrantes; com culpa formada por três testemunhas, duas juramentadas; somente por crimes previstos em lei e com descrição individual do acusado; julgamentos até 48hs, com direito à justa defesa ao acusado e mediante procedimento público; e garantias individuais aos presos, proibindo a tortura e os maus tratos; e, por fim, estabelecia penas para as autoridades que as descumprissem.

¹⁶ Ferreira se baseia na historiografia de Francisco Adolfo de Varnhagen, História da Independência do Brasil. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1940.

¹⁷ Conforme a constituição imperial “Todos os Brasileiros são obrigados a pegar em armas, para sustentar a Independência, e integridade do Imperio, e defende-lo dos seus inimigos externos, ou internos” (art.145).

¹⁸ A Cabanagem, no Pará, de 1835 a 1840; Sabinada, na Bahia, de 1837 a 1838; a Balaiada, no Maranhão, de 1838 a 1841; a Farroupilha, no Rio Grande do Sul, de 1835 a 1845; a Liberal, em São Paulo e Minas Gerais, em 1842.

¹⁹ As demais foram as seguintes: Colônia São João do Araguaia (Pará, 1850), Colônia de Pimenteiras (Pernambuco, 1850), Colônia Leopoldina (Alagoas, 1850), Colônia de São Pedro de Alcântara do Gurupi (Maranhão, 1853), Colônia do Urucú (Minas Gerais, 1854), Presídio de Santa Bárbara (Góias, 1854), Colônia de Óbidos (Pará, 1854), Presídio de Santo Antonio (Góias, 1854), Presídio de Santa Cruz (Góias, 1855) e Presídio de Santa Leopoldina (Góias, 1856).

Faria, o modelo civilizador do *colono-soldado* foi responsável por instalar colônias agrícolas com funções de garantia da lei e da ordem interna, dirigidas por oficiais militares da ativa e povoadas por colonos que recebiam cargos militares para ocupação do território (Faria, R., 2011, p.2). Embora inicialmente destinadas às regiões de fronteira, as colônias militares atuavam contra “os índios que não se deixavam dominar, os quilombolas e os livres pobres considerados vadios, todos vistos como empecilho ao avanço do processo civilizador” (Faria, R., 2011, p.2). Conforme Jeronymo Francisco Coelho, ministro da Guerra em 1858, essas colônias seriam “mais que tudo colônias policiais, de segurança e de defesa, que garantem, ao mesmo tempo, no futuro, o infalível desenvolvimento de povoações, que um dia indenizarão, com vantagem, todos os sacrifícios que com elas se fizerem” (apud Faria, R., 2011). Portanto, especialmente no segundo Império, o emprego da força militar na segurança interna também passou a se dedicar diretamente ao binômio segurança e desenvolvimento²⁰.

Para além dessas origens de “ação civilizadora” do Exército, é preciso destacar as iniciativas de *construção de uma identidade entre Exército e povo pelo mito da representação*. Assim como na crise de 1831, no golpe da maioria, em 1840, foi ensaiada uma “reunião da tropa ao povo” em que o Exército, ainda sem protagonismo político, sustentou militarmente a articulação civil majoritária (Ferreira, 2019, p.661). Além disso, a partir de 1850 a *imprensa militar* se constituiu espaço público em que parte dos oficiais militares “letrados” propagavam suas opiniões, construindo um discurso político sobre a sociedade, o governo imperial e uma auto-imagem sobre “a classe militar”, seus interesses e objetivos (Nascimento, 2018)²¹. Enquanto a alta oficialidade se encontrava “sequestrada” pelas benesses de cargos representativos ou administrativos – inclusive a *liderança carismática do senador do partido conservador Duque de Caxias* que chegou a derrubar um governo em 1868 (Ferreira, 2019, p.821), dimensão política que Coelho despolariza – a imprensa militar estimulava uma identidade política para os militares (Schulz, 1994, p.87). Igualmente, o *positivismo* que desde a década de 1850 penetrava nas escolas militares ganhou impulso com Benjamin Constant, em 1872, o primeiro instrutor sobre o positivismo na academia militar (Schulz, 1994, p.77)²².

²⁰ Na primeira fase das colônias, a repressão visava re-escravizar quilombolas e catequizar povos indígenas, destruindo a infraestrutura econômica dos quilombos e aldeias para garantir a segurança “capaz de gerar riquezas para a sociedade local e para o Estado nacional” (Faria, 2011, p.13). A partir da década de 1870, a estratégia mudou para a apropriação da infraestrutura dos quilombos, as incorporando ao processo de ‘civilização’, mas mantendo a re-escravização (Faria, 2011).

²¹ Em sua pesquisa, Nascimento utiliza como fonte os seguintes jornais: O Militar Brioso (1854), O Militar (1855), Indicador Militar (1862), O Soldado e o Marinheiro (1869), O Soldado (1881) e a Tribuna Militar (1881). No entanto, argumenta ter identificado 25 periódicos escritos por militares e voltados para militares na segunda metade do século XIX (Nascimento, 2018, p.268).

²² Em 1887, já eram 3 (três) instrutores; em 1881, 5 (cinco); e de 1884 até o fim do império “sete dos trinta e oito professores da academia militar eram comtistas” (Schulz, 1994, p.77).

Opiniões soltas e incoerentes entre a oficialidade encontraram na doutrina positivista um *discurso reformador da sociedade e do Estado*, resumindo nas ideias de *ordem e progresso uma concepção de representação política pelo ideal do soldado-cidadão* (Trevisan, 1985, p.13-14; Ferreira, 2019[2000], p.930).

Da mesma forma, para além dos aspectos destacados por Coelho – aspirações frustradas, crise de liderança, clivagens internas e a quebra do insulamento da alta hierarquia - a *questão militar* [1883-1887]²³ foi o desfecho final da conquista política do “direito dos militares de expressar livremente a opinião do ‘cidadão-soldado’ e de poder contestar o Poder estabelecido, reivindicação essa legitimada pela convicção de que o militar, mais do que o civil, tem o dever de defender a Pátria, a lei e a ordem” (Ferreira, 2019[2000], p.945). As declarações do coronel Ernesto da Cunha Matos e do tenente-coronel Sena Madureira haviam sido referendadas pelo Conselho Supremo Militar (CSM)²⁴, pois “o militar só está obrigado à obediência [leia-se, aos civis] dentro dos limites da lei” (Fagundes, 1947, p.10)²⁵. Longe de representar, de fato, uma afronta aos princípios basilares da hierarquia e disciplina, como posteriormente recebeu Deodoro da Fonseca, se tratava da *autonomia política da organização militar em autorregular a atuação política de seus membros em relação aos civis*, conforme a interpretação da lei pela alta hierarquia militar. A regulação desse “*direito político*” se tornou uma prerrogativa da *organização militar enquanto uma elite política*.

É nesse processo constitutivo de identidade e aquisição de poder que emerge a *organização política do Exército na sociedade*. Em 1871, Floriano Peixoto [1839-1895], então tenente-coronel, organizou a fundação do Instituto Militar, visando claramente “defender os interesses do exército como corporação e órgão político” (Schulz, 1994, p.78). Dissolvida meses depois pela alta hierarquia, ainda insulada, por representar uma “ameaça à disciplina do Exército”, essa organização finalmente foi possível depois da conquista dos “direitos políticos” com o fim da questão militar. Em 1887, foi criado o Clube Militar no Rio de Janeiro (RJ), ocasião em que “os militares institucionalizaram sua participação na política” (Schulz, 1994, p.114). E, de fato, a instituição funcionou como uma literal organização política dos militares para a disputa de poder (Ferreira, 2019, p.1.007).

²³ No sentido estrito, a questão foi “uma sucessão de atos de indisciplina formalmente caracterizados como tais pelas autoridades civis, fundadas nos regulamentos militares e avisos (portarias) ministeriais” (Ferreira, 2019, p.821).

²⁴ Este conselho, ao lado do Conselho de Justiça e do Conselho de Justiça Supremo Militar, formava os três órgãos do Conselho Supremo Militar e de Justiça, estrutura judicial criada pelo Alvará Régio de 1808, logo após a chegada da família real portuguesa ao Brasil (Seixas, 2002).

²⁵ Garantida pelo Marechal Deodoro da Fonseca, o ponto alto da insubordinação resultou na recusa do Exército em manter o emprego subsidiário da tropa na segurança interna, especificamente no papel de polícia para assegurar a ordem escravagista: recapturar escravizados que se libertavam por todo o país.

Portanto, é no mínimo questionável afirmar que a resposta à política de erradicação foi “o retraimento do Exército, seu recolhimento prudente à rotina dos quartéis e guarnições” (Coelho, 1976, p.45). A *fase de hibernação* de Coelho, focada na sobrevivência da organização ameaçada em sua existência, desconsidera um comportamento de natureza política da organização, construtora de uma identidade e autonomia em relação às elites políticas e classes sociais. Em outros termos, desconsidera a *fundação política do Exército* nesse período.

Afirmação organizacional

O segundo grande período histórico transcorre entre a queda da monarquia e o fim da república velha. Do lado militar, a *fase de ativação* da organização seria marcada pela aquisição de uma “maior consciência de sua própria existência como entidade distinta da sociedade” (Coelho, 1976, p.127)²⁶. Do lado civil, a *política de cooptação* se valia de gratificações e outras benesses burocrático-administrativas ao alto oficialato em troca de lealdade política no cenário de escassez de recursos para as Forças Armadas (Coelho, 1976, p.65-91). Este período significou o rompimento dos vínculos primários pela cristalização da crença na decadência civil e na superioridade moral da ordem militar.

Iniciada desde a década de 1850, o processo de aquisição de autoconsciência e autoestima havia rompido o insulamento das altas patentes e nutrido o prestígio militar na política, mas não foi acompanhado pela criação de “instituições, valores, ideais e perspectivas propriamente profissionais, isto é, um *caráter militar* distinto” (Coelho, 1976, p.66). Por essa razão, a ausência de “lideranças institucionais” – com uma perspectiva sistêmica de longo prazo – teria preservado lugar cativo ao “oportunismo” das velhas elites militares que, junto aos civis, se tornaram políticas, assumindo cadeiras no parlamento e a administração de diversos estados. Abandonado nos quartéis, o oficialismo subalterno do Exército – cerca de 60% do quadro de oficiais do período – potencializou as influências reformistas (“jacobinismo florianista”, positivismo, clube militar, ativismos individuais) contra a elite militar cooptada e, diante do sucateamento do Exército, decidiu se espelhar na politização da alta hierarquia visando a profissionalização da organização militar (Coelho, 1976, p.67-75). Dessa maneira, o baixo oficialato se opunha às elites, tanto civis quanto militares, em busca de um novo profissionalismo militar ou, mais precisamente, de algum profissionalismo militar.

Apesar de deixar visível a indispensável perspectiva da *razão militar do baixo oficialato*, essa interpretação subestima a aquisição de poder político da organização militar e

²⁶ Conceito da sociologia organizacional, a fase de aquisição de identidade corresponderia a uma consciência de individualidade coletiva (macro-unidade), marcada pela tensão re-dominância/rebelião em que se formam fenômenos como “preconceitos, discriminações, hostilidade ou ruptura de tradições (Coelho, 1976, p.92).

a permeabilidade das razões de classe e de elite política no comportamento das Forças Armadas durante o período. Nesse sentido, destaco dois aspectos fundamentais para compreender o pensamento político dos militares no Brasil: a *institucionalização de prerrogativas no regime de dominação e o papel político da instituição militar*.

Até hoje em pleno vigor, a definição das Forças Armadas como uma *instituição nacional e permanente* é uma expressiva síntese da profundidade dos poderes adquiridos pela instituição militar com o nascimento da república. No vocábulo organizacional, constituiu uma espécie de garantia existencial contra a política de erradicação que se referiu Coelho, visando afastar a ameaça do antimilitarismo à sobrevivência da organização. Porém, há duas premissas ocultas que explicam a estratégica dimensão política desse poder institucionalizado.

Primeiro, a noção de *permanência* implica caracterizar a instituição militar como guardiã “dos valores nacionais” tomados como “valores permanentes”, fazendo da própria instituição um valor e lhe atribuindo “um lugar superior àquele ocupado por qualquer outro sujeito nacional”, acima inclusive da nacionalidade (Mathias e Guzzi, 2010, p.50). Além disso, a noção de permanência equipara a sobrevivência da organização à sobrevivência do próprio Estado nacional, inscrevendo as Forças Armadas como um dos “elementos basilares da estrutura do Estado” (Fagundes, 1947, p.3-4)²⁷. Segundo, seu *caráter nacional* confere às Forças Armadas a pretensa prerrogativa de ser a única instituição do Estado responsável por representar a totalidade da nação, sendo todas as demais organizações nacionais representantes de interesses específicos e, por isso, dependentes e organizadas sob sua órbita. Dessa maneira, a Força Armada é descrita constitucionalmente como “uma entidade superior aos legítimos representantes do povo na democracia e, quiçá, em algo superior ao próprio povo” (Mathias e Guzzi, 2010, p.50). Essa natureza *nacional e permanente* das Forças Armadas no Brasil foi plenamente preservada em todas as constituições republicanas (1891, 1934, 1937, 1946, 1967, 1969 e 1988).

Outro poder considerável, também conquistado desde a primeira Constituição republicana, reconheceu “um foro especial nos delitos militares” na seção de “declaração de direitos”. Ato contínuo, o CSM foi substituído pelo *Supremo Tribunal Militar* (STM). Regulado por lei em 1893, o STM se constituiu um órgão militar autônomo dentro do poder judiciário, com 12 ministros militares e 3 civis indicados pelo presidente, todos vitalícios e com salários irredutíveis (Seixas, 2002). Além disso, a interpretação do antigo CSM sobre a subordinação

²⁷ Um precedente ilustrativo oposto se remete ao Bill of Rights da Inglaterra de 1688, quando as câmaras inglesas recusam ao rei poder de manter um exército permanente sem autorização parlamentar; daí que, a cada ano, o parlamento passou a dizer quantos homens em armas o rei iria dispor (Fagundes, 1947, p.5)

política ao poder civil “dentro dos limites da lei” - centro da questão militar - foi incorporada à Constituição, restando que a força armada seria “essencialmente obediente, dentro dos limites da lei, aos seus superiores hierárquicos” (Brasil, 1891, art.14). Dessa maneira, a *obediência discricionária* dos militares ao poder civil foi institucionalizada e, como na questão militar, uma eventual *insubordinação política poderia ocorrer sem violar a subordinação militar*.

A natureza política desse aspecto organizacional se demonstra por sua ambiguidade e polivalência. Primeiro, como visto acima, a subordinação discricionária representou uma aquisição de poder da organização em relação aos civis. Segundo, atendia aos interesses da política de cooptação e às pretensões instrumentais da organização militar. Não por acaso, seu principal advogado foi Rui Barbosa, interessado em dispor da força militar contra os “inimigos da república” e, por isso, pleiteava para as forças armadas uma “posição condigna na organização política do país” (Fagundes, 1947, p.10-11)²⁸. Terceiro, o dispositivo na interpretação militar legalizava o ideal do *soldado-cidadão* e, com base nessa autonomia, a “força armada deliberante” passou a justificar seu intervencionismo na política (Carvalho, J., 2006, p.132). É verdade que também foi usada nas disputas internas da organização militar, fornecendo um discurso de legitimidade a insubordinações de comandos hierárquicos tanto legalistas quanto golpistas²⁹. Esse “efeito colateral” se buscava controlar dentro do sistema judicial militar que, posteriormente, se mostrou insuficiente.

Ainda assim, é uma simplificação interpretar o dispositivo “dentro dos limites da lei” apenas como um oportunismo das elites civis e militares que “permitia a qualquer oficial inconformado outorgar-se as funções de intérprete da lei e juiz supremo dos atos dos governantes” (Coelho, 1976, p.67-68). Isso porque, além de polivalente, sua ambiguidade instaurou um paradoxo: *dever de obedecer, mas o direito de deliberar sobre a própria obediência* (Fagundes, 1947; Mathias e Guzzi, 2010). É essa aquisição de poder que conferiu à organização militar o *poder de decidir na excepcionalidade, ou seja, nos momentos de crise política* (Mathias e Guzzi, 2010, p.44). E a dinâmica hegemônica do poder foi decisiva para definir os termos da interpretação da legalidade do comando hierárquico, seja este civil ou militar.

²⁸ Rui Barbosa, logo após o golpe de estado que depôs a monarquia, se referia ao regime republicano como uma “revolução dirigida pelo marechal Floriano” e, se opondo a “golpes de Estado” e “sedições militares” nos estados, em especial na Baía, defendia a intervenção federal militar (1891, p.297).

²⁹ Em 1961, por exemplo, o general José Machado Lopes, comandante do III Exército, descumpriu a ordem do ministro do Exército, general Odílio Denis, para bombardear a sede do Rio Grande do Sul arguindo sua ilegalidade e, por isso, não configurando uma insubordinação militar.

Nas demais constituições republicanas, apenas a de 1937 suprimiu a subordinação discricionária. A constituição de 1988, apesar de igualmente suprimir a pausa “dentro dos limites da lei”, aumentou a polivalência e a ambiguidade voltada para o poder de decisão da organização militar em casos de excepcionalidade. Embora as Forças Armadas estejam “sob a autoridade suprema do Presidente da República”, os poderes legislativo e/ou judiciário poderiam convocar as Forças Armadas para a garantia “da lei e da ordem” contra o próprio superior hierárquico. Da mesma forma, quando inexistir acordo entre os poderes para sua convocação, as Forças Armadas se tornam mais discricionárias quanto a quem obedecer (Mathias e Guzzi, 2010)³⁰. Dessa maneira, é possível concluir que a *subordinação discricionária não somente sobreviveu, como se agravou após 1988, pois normalizou a possibilidade do golpe de Estado para a crise institucional entre os poderes*.

Embora o pacto republicano tenha institucionalizado a autoimagem, das Forças Armadas, de uma superioridade da ordem militar em relação à ordem civil, a realidade nacional era distinta na república velha. Perduravam os questionamentos acerca do papel das Forças Armadas na sociedade e, mais, de sua real necessidade. Da parcela civil, o militarismo de Olavo Bilac vislumbrava uma função pedagógica para o Exército, de educação cívica para o patriotismo, enquanto o antimilitarismo de Alberto Torres defendia a extinção da organização e sua substituição pela Guarda Nacional e as milícias civis regionais (Coelho, 1976, p.75-78).

No âmbito militar, se forjava uma nova consciência do profissionalismo que emergia do baixo oficialato abandonado pelas elites nos quartéis, escolas e guarnições. Primeiro, a *influência das missões alemãs* difundia o ideal de uma força armada profissional – equipada, treinada, nacional e permanente - voltada à defesa externa e afastada das lutas partidárias da política, *mas capaz de mobilizar de forma eficiente seu potencial de guerra* (Coelho, 1976, p.78-79). Com esse ideal, foi criada a *revista Defesa Nacional* para difundir dentro da corporação um programa de reformas profissionais³¹ sem prescindir da reforma do regime político, isto é, dentro das regras do jogo. Segundo, a *influência da Missão Militar Francesa*

³⁰ Uma terceira ambiguidade se referia ao nível federativo dos três poderes, logo se mostrando visível no massacre da siderúrgica de Volta Redonda, em 1988, em que um juiz ordenou o Exército atuar para garantir a lei e a ordem contra uma greve de trabalhadores. Depois de uma série de regulamentações – Lei Complementar nº 69/1991, modificada pelas LC nº97/1999 e nº 177/2004, Decretos nº 3.897/2001 (diretrizes para o emprego das Forças Armadas) e Decreto nº 6.703/2008 (Estratégia Nacional de Defesa), Portarias Normativas nº 3.461/2013 e nº 186/2014 - esse impasse foi controlado, contribuindo para o aumento da militarização da segurança pública (Mathias, Zague e Santos, 2019).

³¹ No bojo desse programa estavam a constituição, em tempos de paz, de um Exército organizado em grandes unidades (divisões), recrutamento pelo serviço militar obrigatório, instrução orientada para o combate e presente em todas as guarnições, equipamento completo para exercícios e a permanente contratação de missões estrangeiras. Além disso, o fortalecimento das funções “técnicas” do Estado-Maior e autonomia da influência política no mesmo pelo ministério da Guerra (Coelho, 1976, p.79-80).

teria aprofundado “o estímulo para a modernização e aperfeiçoamento profissional” (Coelho, 1976, p.83).

Essas duas influências teriam marcado o “tenentismo profissional”, preocupado em sanear os problemas estruturais de incompetência e ineficiência militar. Porém, esta *razão profissional* foi incorporada ao “tenentismo político”, que via como artificial a ideia de um Exército apolítico, pois a realidade brasileira indicava o oposto: seria necessário intervir na sociedade e no regime político para promover as reformas profissionais (Coelho, 1976, p.81). Portanto, a politização do tenentismo teria sido instrumental, externa ao novo pensamento profissional, servido apenas como meio necessário e imprescindível para a profissionalização da organização militar no contexto brasileiro. A premissa de Alberto Torres de que o problema nacional antecedia o problema militar foi considerada, mas segundo a chave da militarização da política.

Essa interpretação se refere ao “tenentismo profissional” como expressão da geração de oficiais subalternos conhecidos como *jovens turcos*, isto é, oficiais apolíticos que, em razão das circunstâncias do caso brasileiro, se politizaram para se profissionalizarem. No entanto, tal alcunha é pouco explorada na literatura, deixando escapar a *natureza política desse ideal de profissionalização*. Segundo Coelho, o termo era usado pejorativamente pelo alto oficialato contrariado com as contestações profissionais, mas o autor não explica a origem da expressão (1976, p.78). Para Carvalho, *jovens turcos* também seria alcunha de oficiais subalternos reformistas, mas originados da chamada Missão Indígena, em 1916 na Escola do Realengo, que contava com alguns oficiais turcos (Carvalho, J., 2006, p.28). Porém, em nenhum momento se referem a uma interpretação brasileira do movimento reformador dos *jovens turcos*, ocorrido entre 1902 e 1908, responsável pela queda do império otomano e iniciado por *jovens* oficiais militares, também “estudantes”, que cultivavam ideais reformistas da sociedade nacional baseadas no positivismo, no darwinismo social e no elitismo (Hanioglu, 2001, p.3-7).

A natureza política do profissionalismo dos *jovens turcos* brasileiros era pública. Em 1913, no editorial da primeira edição da revista Defesa Nacional, Bertoldo Klinger, futuro comandante militar das “Forças Pacificadoras” de 1930, argumentava que o Exército precisava “estar aparelhado para sua função conservadora e estabilizante dos elementos sociais em marcha e preparado para corrigir as perturbações internas, tão comuns na vida tumultuária das sociedades que se formam” (Klinger apud Carvalho, J., 2006, p.41). Não por acaso, a alta politização das escolas militares na década de 1920, justamente durante a missão francesa, é explicada pela visão apolítica do profissionalismo como uma ironia do destino e o tenentismo uma expressão dos interesses da organização militar “tal como os ‘tenentes’ os percebiam, ainda

que possam ter coincidido com os interesses de qualquer outro setor da sociedade brasileira” (Coelho, 1976, p.87).

Outro aspecto relevante negligenciado por Coelho foi o *protagonismo militar na política antes do tenentismo* e também responsável por essa virada profissionalizante. Me refiro ao papel de Hermes da Fonseca. Depois de se destacar em funções de segurança interna, Hermes da Fonseca passou a comandar a Escola Preparatória do Realengo, instituição responsável pela formação dos aspirantes a oficiais do Exército (1904-1906). Nesse período já se verificava o “primeiro tenentismo”, com agitações promovidas pelo Clube Militar – em sua maioria formado por oficiais subalternos, como o motim da Escola da Praia Vermelha, em 1904, que levou a seu fechamento, e a “Revolta da Vacina” (Carvalho, J., 2006, p.43). É nesse contexto de contestação política do baixo oficialato que Hermes da Fonseca, já na condição de marechal, assumiu o ministério da Guerra de Afonso Pena, do Partido Republicano Mineiro (1906-1909), promovendo importantes reformas que impulsionaram a profissionalização militar. Primeiro, a reorganização do Exército em 1908, com destaque para a substituição do antigo regulamento do Conde de Lippes usado desde o Brasil Império para “manter a ordem e a disciplina nas lutas internas” prevendo o uso da tortura para obtenção da prova penal (Seixas, 2002, p.37). Segundo, a própria contratação da missão alemã (1906, 1908 e 1910) que pavimentaram a reabertura da Escola da Praia Vermelha, em 1911, para formar durante uma década, sem revoltas, os futuros tenentistas. Terceira, Hermes foi a primeira liderança política dos militares eleita para a presidência da república, pelo Partido Republicano Conservador (PRC), e o “totem” da primeira revolta tenentista, de 1922 (Carvalho, J., 2006, p.47)³².

Dessa maneira, é bastante questionável considerar que a alta oficialidade se restringiu apenas ao consumo oportunista das “benesses dos cargos burocráticos na administração militar” ou, muito menos, a uma “modesta co-participação no mando político” (Coelho, 1976, p.71). Mais ainda dizer que “a política de cooptação não favoreceu o desenvolvimento de um pensamento ou doutrina militar que defina o papel do Exército na sociedade” (Coelho, 1976, p.74-75). Pelo visto, se trata justamente do contrário: foi a política de cooptação a responsável pelas ações estruturais que promoveram o novo ideal de profissionalismo e forneceu suas lideranças intelectuais. Ademais, a convergência entre interesses profissionais-militares e interesses políticos-civis vista como uma mera coincidência por Coelho, quase um fator irrelevante, desconsidera a natureza política da coadjuvância no exercício do poder. Mesmo que as Forças Armadas ainda não pudessem impor uma solução própria, a convergência com

³² Todos esses eventos são analisados em maior detalhe em outra oportunidade (Lentz, 2021).

parcelas das elites políticas e classes sociais demarcava uma aliança política (Peixoto, 1980, p.33).

Isso fica mais evidente quando considerada a existência de conflitos políticos em torno do regime de dominação e o propósito mútuo de preparação para a guerra contra inimigos comuns. Em 1917, o Brasil entrou na primeira guerra mundial (1914-1918), declarando guerra contra o “perigo alemão”, enquanto eclodia a revolução russa, sendo instaurado um governo revolucionário num país aliado. O impacto da conjuntura internacional, contestatório ao regime de dominação capitalista, se mostrava visível pela onda de greves operárias em centros urbanos (1917-1918) que assustavam as elites nacionais. Na imprensa, a existência de um “governo orientado para os interesses operários constituía perigoso mau exemplo para o proletariado brasileiro, e urgia evitar o risco de contágio” (Motta, R., 2007, p.231). A fundação do Partido Comunista brasileiro (PCB), em 1922, apenas confirmava a materialidade do *espectro revolucionário* que rondava o regime de dominação vigente no país. Assim, entre a alta oficialidade das Forças Armadas, frações das elites políticas e classe sociais, o “perigo alemão” rapidamente foi substituído pelo “perigo vermelho”, forjando o *movimento anticomunista* no Brasil (Motta, R., 2000). Desse modo, esses conflitos contribuíram para uma *convergência ideológica em torno da profissionalização das Forças Armadas*. Além de fornecerem um inimigo comum para a aliança civil-militar, mudaram a concepção de defesa nacional, pois a guerra passou a ser vista como um fenômeno que englobaria integralmente a sociedade.

No sentido oposto do antimilitarismo liberal (Rui Barbosa) ou ruralista (Alberto Torres), essa nova mentalidade sobre a defesa nacional influenciou também os civis, tendo como resultado, por iniciativa de Pandiá Calógeras - então primeiro civil a comandar o ministério da guerra - a criação, em 1927, do Conselho de Defesa Nacional visando “planejar a mobilização nacional para a defesa, incluindo aspectos psicológicos e econômicos” (Carvalho, J., 2006, p.29). Com isso, duas antigas reivindicações profissionais do Exército foram atendidas, representando conquistas estruturais de poder. Primeiro, o Serviço Militar Obrigatório (SMO), implementado em 1917, trazia ao Exército os homens de todas as classes sociais se valendo do discurso patriótico de Olavo Bilac para legitimar essa abertura horizontal da sociedade ao Exército, pela via coercitiva. Depois da própria extinção do regulamento do Conde de Lippe, foi instituído, em 1920, o Regulamento Disciplinar do Exército e de Instrução e Serviço (Trevisan, 1985, p.29-31), tornando a corporação menos hostil e mais receptiva a essa abertura da sociedade, visando eliminar a separação entre Exército e o povo (Coelho, 1976, p.75-76). Por sua vez, em 1927, Calógeras criou os Centros de Preparação de Oficiais da Reserva

(CPOR), completando a formação profissional de militares “devolvidos” à sociedade que viriam a influenciar os rumos políticos da nação (Carvalho, J., 2006, p.77-78).

Uma terceira mudança significativa foi a *reconquista do monopólio federal do poder coercitivo*. Em 1918, a Guarda Nacional passou a ser subordinada ao Exército, como uma segunda linha, sendo finalmente desmobilizada em 1922 (Carvalho, J., 2006, p.57-58). Embora ainda sem o controle dos “pequenos exércitos” das polícias estaduais, a extinção da Guarda Nacional significou a conquista de protagonismo militar na “manutenção da lei no interior” e abriu caminho para a incorporação definitiva da segurança interna como papel das Forças Armadas.

Por esses fatores, a fase de ativação correspondente à política de cooptação foi mais do que uma situação “de empate” entre a elite política civil e o Exército, quando ambos não detinham poderes suficientes “para impor-se um ao outro, havendo sido necessário que efetuassem entre si ‘pagamentos laterais’ para a manutenção da coligação” (Coelho, 1976, p.129). Em verdade, o conjunto de mudanças estruturais entre Forças Armadas e sociedade estabeleceu uma “inegável vantagem militar” na transformação da sociedade (Carvalho, J., 2006, p.78). Não apenas para profissionalizar uma organização fundamental do Estado, mas para um projeto de hegemonia nacional de elites políticas e frações de classe.

Hegemonia de segurança nacional

Depois da fundação política do Exército (1821-1887) e da afirmação organizacional das Forças Armadas (1887-1930), o terceiro período histórico transcorreu no processo de modernização da sociedade nacional, ocorrido durante dois regimes ditatoriais, de 1930-1945 e 1964-1985, considerando seu intervalo “democrático” de 1946-1964³³. A condição de “empate” do período anterior – que, como vimos, já conferia um desequilíbrio de poder – inverteu as posições do Brasil imperial: *os civis passaram a ser dependentes dos militares no poder político*, se verificando uma “perda substancial de poder – ou autonomia – por parte da elite civil e uma aquisição muito mais do que proporcional de poder por parte do Exército” (Coelho, 1976, p.129).

Partindo dessa premissa de redistribuição de poder, destaco duas interpretações teóricas para explicar as transformações ocorridas no período, tanto na instituição militar quanto no Estado e na sociedade. A primeira, de Coelho, se vale do conceito sociológico da *coesão organizacional*, requisito fundamental da profissionalização de Forças Armadas modernas.

³³ Essa classificação considera três gerações de segurança nacional que marcaram as relações civis-militares no Brasil e o próprio pensamento político dos militares (Lentz, 2021).

Embora não se trate de uma “unidade de pensamento, ou qualquer espécie de monolitismo ideológico ou doutrinário”, a coesão visaria a integração entre as diversas correntes de pensamento da organização militar (Coelho, 1976, p.112). Aqui a questão seria evitar que correntes de opinião se tornassem correntes de ação, estas uma ameaça à sobrevivência da organização militar, marcada pela rígida hierarquia, unidade e “tendência ao monolitismo” que se mostra “tal como os partidos de combate, extremamente vulnerável aos efeitos do conflito e pluralidade ideológicas” (Coelho, 1976, p.109).

No caso brasileiro, a organização militar havia conquistado a formalização de prerrogativas no regime de dominação (instituição nacional permanente e subordinação discricionária) e o papel político (monopólio militar federal e defesa nacional). Porém, a ascensão do baixo oficialato “contra as elites” militares e civis, visando a profissionalização, veio acompanhada do aumento da pluralidade política já experimentada fora da organização militar. Considerando que o modelo de profissionalização presumia a transformação do Estado e da sociedade, se tratava de uma disputa a respeito dos rumos do desenvolvimento nacional e do próprio papel das Forças Armadas nessa nova sociedade. E, nos termos de Coelho, quando a própria organização se encontra fragmentada, conforme “as mesmas linhas de clivagens civis, a resultante será uma crise de identidade difusa” (Coelho, 1976, p.161-62).

Para a organização militar, a solução dessa *crise de identidade difusa* seria fundamental para a expansão de seu poder, pois produziria autonomia para definir seus próprios interesses e mecanismos de blindagem à política de cooptação (Coelho, 1976, p.163). Porém, a produção de consenso interno dependeria da produção do consentimento na sociedade sobre o papel das Forças Armadas. Em outros termos, exigia construir entre as elites políticas e as classes sociais o *consenso sobre o domínio* da organização militar em relação à organização nacional (Coelho, 1976). Esse seria o papel instrumental da doutrina de segurança nacional: institucionalizar dentro da organização militar “um montante de consenso suficiente para legitimar diretrizes gerais para a formulação de políticas substantivas” e, finalmente, solucionar a crise de identidade difusa (Coelho, 1976, p.164-65).

A segunda interpretação seria a de Eliézer Rizzo de Oliveira (1976, 1986), amparada no conceito de *hegemonia*. Embora restrita ao período pós 2º Guerra Mundial (2gm), a abordagem de Oliveira igualmente identifica uma crise, não de identidade difusa das Forças Armadas, mas sim uma *crise de hegemonia do regime de dominação*. Basicamente, a partir do fim do Estado Novo (1937-1945) o modelo de desenvolvimento capitalista nacional se acometia por um crescente esgotamento do “pacto populista” entre capital e trabalho (participação política em troca do aumento da taxa de exploração), configurando até o golpe de 1964 “uma crise geral

em que tanto a economia quanto as instituições políticas apresentavam evidentes sinais de debilitamento” (Oliveira, 1976, p.12).

Apesar dessa abordagem aparente instrumental das Forças Armadas, Oliveira também reconhecia que os fatores econômicos e políticos acompanhavam fatores “intra-militares”. Precisamente, a existência de uma crise interna de “hegemonia militar”, isto é, um problema de divisões internas que exigiriam a preponderância de uma das correntes militares em disputa face as características peculiares da organização militar (Oliveira, 1976, p.91). De um lado, a ascensão política dos trabalhadores rurais e urbanos transbordava o sistema político, também atingindo as Forças Armadas. De outro, se acentuava a contestação da própria organização militar ao modelo de dominação vigente, pois este “se mostrava débil na preservação dos fundamentos do Estado capitalista brasileiro” (Oliveira, 1976, p.76-77).

Nesse cenário de crise de hegemonia, um novo pacto entre diversos setores dominantes civis e militares convergiu com o projeto de hegemonia ocidental dos Estados Unidos no contexto internacional da guerra fria. É esse novo pacto que se aglutinaria em torno de uma doutrina – a Doutrina de Segurança Nacional - e de uma instituição do Estado - as Forças Armadas - para produzir uma nova ordem, a ordem de segurança nacional: novos termos da relação entre capital e trabalho (infraestrutura) com sua repercussão no regime político (superestrutura) visando a “prática do planejamento econômico como condição indispensável ao desenvolvimento industrial no Brasil” (Oliveira, 1976, p.17). Anote-se que tal pactuação se refere ao plano de coesão geral, em termos ideológicos dominantes, diferente da dinâmica de acomodações entre grupos no exercício da dominação (Miguel, 2018, p.74)³⁴.

Apesar das chaves teóricas distintas, tanto Coelho quanto Oliveira identificam o acirramento dos conflitos entre elites políticas, classes sociais e organização militar durante o período como um problema central para o regime de dominação em plena transformação. E, mais precisamente, apontam a relevância fundamental da doutrina de segurança nacional para produzir o consenso de uma nova ordem de dominação. É nesta relação que a noção de hegemonia parece ser mais satisfatória para explicar o período visando compreender o pensamento político dos militares.

Se consideramos o conflito como parte das relações de poder entre civis e militares, há de se reconhecer que a dominação não é um corpo estranho à subordinação e à obediência, mas

³⁴ A dinâmica de alianças no regime de dominação passou por diversas configurações entre elites políticas, classes sociais organizadas e frações do “partido fardado”. Durante o período (1930-1985), o único consenso desse pacto foi o anticomunismo e, a partir de 1945, o antinacional-trabalhismo foi disputado até 1964, quando finalmente entrou no pacto de segurança nacional (Lentz, 2021).

um processo de *produção de subjetividade* (Miguel, 2018). Nesse sentido, as ideias estão diretamente ligadas à ordem desigual entre as classes sociais e as próprias elites políticas. É com isso que a *ideologia dominante* se afigura como um “mapa social” de interpretação do mundo capaz de produzir comportamentos – a obediência ativa - conforme determinada ordem vigente dessas relações desiguais. No plano das relações de poder, a hegemonia está diretamente ligada ao consentimento ativo de classes sociais e elites políticas à ordem vigente e corresponde à direção moral da sociedade pelas frações dominantes desses grupos. Quer dizer, “a hegemonia combina as capacidades de impor a dominação (ou coerção) e de exercer a direção da sociedade” (Miguel, 2018, p.73). Não sendo estática, mas fruto de uma luta política, a hegemonia jamais está “dada” e requer a neutralização de resistências diversas no seio das relações de poder, exigindo uma constante manutenção e atualização (Miguel, 2018, p.73).

É dessa maneira que interpreto este terceiro período histórico: produtor de uma nova ordem hegemônica na sociedade nacional - a ordem de segurança nacional - que conferiu preponderância da organização militar em relação às elites políticas e classes sociais, lhe assegurando uma condição de autonomia para estabelecer alianças no regime de dominação. Afirmada tal premissa, cumpre assentar as transformações fundamentais desse processo de produção de hegemonia. Sem a pretensão de estabelecer uma linha histórica sucessiva, trata-se de destacar as aquisições de poder da organização militar nessa nova hegemonia em que ocorre a institucionalização da ordem de segurança nacional.

Primeiro, nesse período histórico o *Estado nacional* passou a ser organizado de forma indissociável das Forças Armadas – especialmente do Exército. Apesar de iniciadas a partir da queda da república velha, foi no “Estado Novo” de 1937 que mudanças estruturais ganharam forma prática. A dominação *clientelista* do liberalismo oligárquico, em que os indivíduos barganham vantagens e interesses, daria lugar a noção dos militares – e predominante na cultura política brasileira – de uma *sociedade orgânica*, orientada pela crença no interesse geral – o bem comum que “não apenas deve prevalecer sobre os interesses particulares de grupos, como também não pode ser realizado pela satisfação destes últimos” (Coelho, 1976, p.156). Para Coelho, o consenso da dominação se manifestaria “através da retórica do interesse público cuja expressão extrema seria a ideologia do nacionalismo” (Coelho, 1976, p.156). Não por acaso, a direção moral da sociedade se mostraria “como portadora de interesses universais, que

transcendem o conflito social”, justamente como forma de exercer hegemonia (Miguel, 2018, p.73)³⁵.

Organizar essa “nova sociedade” seria a tarefa primordial do Estado nacional. A centralização das decisões políticas, de forma institucionalizada e relativamente autônoma da sociedade, foi o primeiro passo para promover a concepção orgânica da organização nacional (Coelho, 1976, p.158). Apesar de dirigido por um civil, o Estado Novo representou uma simbiose entre Estado e Exército, moldado para o “disciplinamento nacional” visto como condição do disciplinamento da organização militar (Coelho, 1976, p.111). Depois de uma imposição da concepção “militar” sobre o Estado nacional, a partir de 1945 esse modelo passou a ser novamente disputado, objeto de conflito durante a crise de hegemonia, resultando em nova centralização fruto da reorganização hegemônica de 1964.

Do ponto de vista da organização militar, há que se destacar algumas aquisições estratégicas de poder nessa nova concepção de Estado nacional. A primeira se refere à visão do *poder executivo como um problema político-militar*. Logo após o golpe de 1930, Bertoldo Klinger – o jovem turco editor da Defesa Nacional e comandante militar das “Forças Pacificadoras” - justificava a intervenção dos militares na política por acreditar que "o posto supremo de direção [do país] é problema de Estado-Maior" (apud Carvalho, J., 2006, p.42). De fato, em 1930 foi criado o “Estado-Maior do Governo Provisório” e, com a constituição de 1934, este terminou institucionalizado como “Estado-Maior do Governo”. Em 1938, foi transformado em “Gabinete Militar”, com poderes de ministro de Estado. Perdurando nesta condição, ao menos, até 1990 e ocupado exclusivamente por generais, este aparelho militar dentro da presidência da república foi uma estrutura permanente de Estado-Maior destinada à *supervisão militar da ordem de segurança nacional no seio do poder executivo*³⁶.

³⁵ Nesta sociedade orgânica também incidiria a cultura do personalismo. No caso dos militares, o “complexo messiânico” atingiu o próprio exército, com o culto às lideranças de Juarez Távora, Eduardo Gomes, Castelo Branco, Costa e Silva, Garrastazu Médici, Ernesto Geisel e outros. Tal personalismo, para Coelho, seria anti-institucional e a negação dos princípios de profissionalização da hierarquia e disciplina, profissionalização (Coelho, 1976). Portanto, na política, os militares também expressaram esse grande traço da cultura política nacional, reverberando aquilo que se propagava combater.

³⁶ Apenas nos ministérios do Capitão de Mar e Guerra Raul Tavares (01.01.1931 a 01.05.1931), Cel. Pantaleão da Silva Pessôa (01.11.1932 a 01.07.1934) e do Cel. Newton de Andrade Cavalcante (01.05.1935 a 01.11.1938) o posto não foi ocupado por um general. As funções desse aparelho foram diversas, inicialmente servindo como uma estrutura de mediação entre governo e Forças Armadas, equivalente ao atual ministério da Defesa. Porém, de uma análise histórica, especialmente do protagonismo político de seus ministros - Juarez Távora (1954-1955), Ernesto Geisel (1961; 1964-1967), Amaury Kruehl (1961; 1962), João Figueiredo (1969-1974), Rubem Carlos Ludwig (1982-1985) e Rubens Bayma Denis (1985-1990) – a função política de natureza militar se mostrou evidente. Depois de 1990, esse aparelho passou a ser a “Casa Militar” e, finalmente, o atual “Gabinete de Segurança Institucional”. Nos governos estaduais, segue como “Casa Militar”, sendo ocupada pelas forças auxiliares das Forças Armadas, as polícias militares estaduais (Lentz, 2021).

Para a mesma empreitada, seria criado o *serviço de informações*, mais amplamente lembrado. Enquanto uma das vigas-mestra do Estado-Maior, o Serviço Federal de Informações e Contrainformações (SFICI) foi fundado em 1946, no governo do general Eurico Gaspar Dutra³⁷ (Partido Social Democrático – PSD), estando subordinado ao Conselho de Segurança Nacional (CSN) e destinado a assessorar a presidência, ao lado dos demais serviços de informações das Forças Armadas, reservados aos ministros militares, especialmente sobre os assuntos de segurança interna (Carvalho, A., 2019). Em 1956, no governo Juscelino Kubitschek de Oliveira [1902-1976], o SFICI foi reestruturado pelo coronel Humberto de Souza Mello, conforme as influências do estágio nos EUA³⁸, resultando em um esboço adaptado ao caso brasileiro apresentado no Curso de Informações (CI) da ESG, em 1959 (Brasil, 1999, p.40). Esse novo “Sistema Nacional de Informações” brasileiro passaria a ser *destinado para a segurança interna visando produzir conhecimento sobre vulnerabilidades nacionais, avaliações estratégicas da conjuntura, formulação de um “Conceito Estratégico Nacional”, assim como a execução e o planejamento de políticas governamentais* (Carvalho, A., 2019)³⁹. Depois do golpe de 1964, finalmente coube ao general Golbery Couto e Silva⁴⁰ transformar o SFICI no Serviço Nacional de Informações (SNI), com base no projeto de Souza Mello e aproveitando sua experiência piloto no Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais (IPES), entre 1961 e 1964 (Carvalho, A., 2019; Brasil, 2014e, p.114-115; Dreifuss, 1981).

³⁷ Marechal do Exército, Dutra desempenhou intensa participação política no país, como a participação na “Revolta da Vacina” (1908), repressão à “Revolta Comunista” (1935), idealização da ditadura do “Estado Novo” (1937-1945), deposição do ditador “Getúlio Vargas” (1945) e a presidência, pelo voto, em 1946. Em seu governo que foi criada a ESG (1948-1949). Dutra também apoiou o golpe de 1964 e participação da “eleição indireta” do novo governo, que formalizou Castello Branco como dirigente primeiro.

³⁸ Mello visitou o Departamento de Estado, a Agência Central de Informações (CIA - “Central Intelligence Agency”) e o Departamento Federal de Investigações (FBI - “Federal Bureau of Investigation”).

³⁹ A grande referência teórica estava na obra do cientista político estadunidense Harry Howe Ransom, intitulada “Central Intelligence and National Security” e publicada originalmente em 1958, responsável pela incorporação do conceito de “comunidade de informações”. Nesta obra, o autor explicaria de forma transparente o funcionamento da CIA, com as distinções sobre os tipos de informações (estratégicas, operacional tática e contrainformação), as fontes de obtenção (operações clandestinas, agentes secretos, imprensa, relatórios de rotina, adidos militares) e os métodos de atuação. Há uma tradução em português - RANSOM, Howe Harry. *Informações centralizadas e segurança nacional*. Rio de Janeiro. Departamento de Imprensa Nacional, 1972.

⁴⁰ General de divisão do Exército, nascido em Rio Grande (RS/Brasil), Golbery é reconhecido por ampla literatura como um dos principais, senão o principal intelectual militar da “geração de 1964”, o responsável pela doutrina de segurança nacional da ESG e um dos mais atuantes militares políticos desse período. É de se destacar seu estágio na Fort Leavenworth War School dos EUA (1944), a atuação na FEB como oficial de inteligência estratégica informações (1944-1945), no Estado Maior do Exército (1945-1947;1950-1952; 1956-1960), na Comissão Militar Brasileira de Instrução no Paraguai (1947-1950), na ESG (1952-1954), no Conselho de Segurança Nacional (1961) e, na reserva militar, no Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais (IPES) onde experimentou uma prévia do Serviço Nacional de Informações (SNI) que viria a chefiar após o golpe de 1964 (1964-1967). Foi um dos líderes da conspiração militar desde 1954, sendo o redator do “Manifesto dos Coronéis” (1954).

Embora a nível administrativo federal, as reformas no Estado durante o período foram fundamentais para a *centralização do poder político em torno do planejamento estratégico*, defendido por Golbery⁴¹ (1955) e, desde 1953, já buscado por Getúlio Vargas. Ademais, com a reforma administrativa de 1967 foi consolidada a *concepção subsidiária do Estado*, isto é, a diretriz do Estado como subsidiário da iniciativa privada originada na legislação do fascismo de Benedito Mussolini (1927) e Francisco Franco (1938 e 1958) que estrutura o novo Estado Nacional brasileiro pós-2gm (Bercovici, 2010). Além do princípio da subsidiariedade – que instituiu para as empresas estatais a progressiva autonomia do governo e dependência do mercado, a reforma de 1967 também reorientou o Estado para as políticas de *integração nacional*, voltadas para a redução das desigualdades regionais como uma ferramenta de estabilidade da nova ordem política (Lentz, 2021). Neste mesmo propósito, o processo de desmobilização nacional (1974-1979) promoveu uma *reforma no judiciário* para que a justiça federal passasse a exercer o papel de estabilizador da ordem de segurança nacional, substituindo as instituições militares nessa função a partir da centralização do sistema judiciário no STF, cabendo a este o papel coadjuvante no controle político da abertura e posterior “filtro de segurança nacional” do poder político (Koerner, 2018). A estabilidade do “legado revolucionário de 1964” no ambiente de pluralismo político passaria a ser missão primeiramente dessa instituição política, restando as Forças Armadas como “reserva” indesejada, mas de permanente “prontidão”⁴².

Para além dessas mudanças estruturantes no Estado Nacional, a partir de 1937 o Exército passou a exercer, de forma crescente, o *controle subjetivo e objetivo das polícias militares estaduais*. Essa “grande aquisição” de poder visava pôr fim às aspirações de forças armadas regionais (as forças públicas) que resistiam como “pequenos exércitos” de oligarquias regionais⁴³. Primeiro, a *federalização* centralizou na União os poderes sobre normas gerais de organização, legislação, orçamento, manutenção, efetivos e material bélico. Segundo, a

⁴¹ Embora a norma da ABNT indique o uso do último sobrenome, adoto o primeiro por ser o mais conhecido historicamente.

⁴² A esse respeito, Friede Reis – presidente do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (2019-2021) e professor emérito da Escola de Estado-Maior do Exército (ECEME) – argumentou que cabiam à justiça federal, à polícia federal e ao ministério público federais “prover estabilidade político-institucional à República Federativa do Brasil, conforme delineado pela normatividade oriunda a partir do Movimento Revolucionário de 1964” (Friede, 2019, p.189). Quanto aos dispositivos legais, se referiu aos seguintes: Ato Institucional nº 2/65 (art. 6º), Lei nº 4.878/65 (criação da Polícia Judiciária Federal), Lei nº 5.010/66 (criação do Poder Judiciário Federal), Lei Complementar nº 35/79 (Lei Orgânica da Magistratura Nacional – LOMAN) e a Lei Complementar nº 40/81 (organização do Ministério Público).

⁴³ Em 1937, antes do autogolpe do Estado Novo, a queda do líder das oligarquias do Rio Grande do Sul - Flores da Cunha, do Partido Republicano Liberal (PRL) – e opositor do governo foi sacramentada pela federalização da Brigada Militar, com a dissolução de seu quadro de milícias auxiliares - os “corpos provisórios” - com seus efetivos regulares postos à disposição do Exército.

transformação das polícias em *forças auxiliares do Exército* foi outra conquista estratégica de poder da organização militar. Especialmente após 1964, o Exército assumiu integralmente a educação e o disciplinamento militar dessas polícias – instrução, adestramento, coordenação, fiscalização e normatização, conferindo natureza militar para as funções de comando e aos policiais, servidores militares “de segunda classe” (Guerra, 2016).

Nesse cenário, a criação da *Inspetoria Geral da Polícia Militar (IGPM)* em 1967, ligada ao ministro do Exército (Guerra) e comandada por generais, se tornou um segundo comando, em ampla vantagem militar em relação aos governadores por exercer o controle subjetivo e objetivo da organização. A *dupla subordinação* deu ao Exército o poder de veto de nomeações de comandantes e secretários de segurança por governadores, sendo o comando dessas polícias privativo dos oficiais do Exército da ativa. A partir de 1983, a descentralização de decisões permitiu que a nova geração de oficiais das próprias polícias militares – devidamente educadas nos moldes ditados pela IGPM – fossem indicados pelos governadores, mas ainda perdurando – até os dias atuais – o *poder de veto do Exército* a qualquer nomeação. Para completar o processo de incorporação, essas polícias assumiram a *finalidade do policiamento ostensivo e preventivo territorial*, internalizando em seus regulamentos e no estatuto militar sua destinação para a *segurança e defesa interna*, nos termos da doutrina de segurança nacional, inclusive com seu *serviço de inteligência integrado ao serviço de inteligência do Exército* (Guerra, 2016; Lentz, 2021).

Essas aquisições acompanharam a resolução da “crise de identidade” sobre o papel das Forças Armadas na sociedade. A partir do pacto político de 1934, a ordem de segurança nacional e o papel da organização militar em garanti-la e mantê-la se institucionalizaram. Além dos diversos aparelhos de Estado⁴⁴, convém aqui destacar a *separação entre a lei e a ordem*. No plano interno, até a república velha, às Forças Armadas cabia a “manutenção da lei”, em concorrência com outras instituições fora de seu controle (Guarda Nacional, Forças Públicas e Guardas Civis). Na ordem de segurança nacional, além da incorporação e controle das polícias militares estaduais, as Forças Armadas se tornaram *garantes da lei e da ordem* – dois substantivos distintos, pois “a ordem não se molda pela lei, mas pode estar aquém ou além desta, até mesmo da Lei que constitui o próprio Estado” (Mathias e Guzzi, 2010, p.45). Mais,

⁴⁴ O antigo “Conselho de Defesa Nacional” foi transformado em “Conselho de Segurança Nacional”; foi criada a primeira “Lei de Segurança Nacional - LSN” (1935) e o “Tribunal de Segurança Nacional” (1936). Enquanto este foi extinto com a constituição de 1946, a LSN foi atualizada durante o período, sendo a última feita em 1983, em pleno vigor. Quanto às primeiras aplicações da LSN, ainda no tribunal de exceção, deve-se destacar o julgamento de Olga Benário, alemã e companheira de Luís Carlos Prestes, deportada para o regime nazista e submetida ao campo de concentração, onde veio a ser morta.

às Forças Armadas também foi atribuído o papel de *garante das instituições políticas*, completando sua “missão” política na segurança interna. Sem coincidência, foi justamente esse papel – de garante da ordem de segurança nacional – o evocado para legitimar as intervenções militares do período, tratadas como “missão constitucional” das Forças Armadas (Mathias e Guzzi, 2010, p.45). Daí a gênese da segurança nacional: a sobrevivência de uma ordem social e política instituída por elites civis e militares que está acima da ordem constitucional ou da soberania popular (Lentz, 2021).

Esse rol de aquisições de poderes, combinados à reforma do Estado nacional, foram concomitantes ao processo de coesão interna (organização militar) e externa (organização nacional). Os três períodos históricos em questão foram marcados por conflitos políticos e sociais em relação ao modelo de desenvolvimento nacional. Além do anticomunismo - a “grande ideologia” que fornecia um inimigo comum às frações de elites políticas e classes sociais dominantes – o nacional-trabalhismo se tornou uma efetiva força contra-hegemônica nas décadas de 1940 a 1960 (Gomes, 2005). Apesar de igualmente anticomunista, a defesa do papel do Estado no desenvolvimento econômico e do protagonismo político dos trabalhadores feita pelo nacional-trabalhismo foi utilizada na ideologia anticomunista para a construção de seus inimigos, visando a resolução da crise de hegemonia.

Dessa maneira, a coesão da organização militar foi um processo de redução do espectro ideológico interno que, ao invés de pretensamente eliminar, controlou a politização das Forças Armadas. Em termos ideológicos, a *integridade organizacional* foi alcançada por uma série de mecanismos protetores do “contágio” externo de ideologias indesejadas para assegurar hierarquia, disciplina e unidade interna: tanto o anticomunismo, institucionalizado no Exército desde 1935 (Monteiro Júnior, 2017), quanto o nacional-trabalhismo (do oficial “populista”) passaram a serem difundidos como uma ameaça à hierarquia e à disciplina, especialmente por exporem contradições e desigualdades entre praças e oficiais. A “pregação comunista” nos quartéis foi habilmente manobrada por três gerações de segurança nacional para produzir uma *solidariedade interna* contra um inimigo comum (Coelho, 1976, p.109-116). Por se tratar da própria sobrevivência da organização, a integridade se sobrepôs aos dissensos admitidos na coesão interna baseada na doutrina de segurança nacional, razão pela qual se conferiu uma adesão ampla do Alto Comando ao golpe de 1964 (Coelho, 1976, p.115).

A produção efetiva e orgânica dessa solidariedade interna esteve ligada a implementação de um regime autoritário que possibilitasse a adoção de uma série de medidas garantidoras de “níveis inéditos de coesão interna” (Coelho, 1976, p.97). Assim, especialmente a partir de 1964, *milhares de expurgos de militares foram promovidos*, visando excluir da

organização as “infiltrações” indesejadas. Alcançada a “purificação” pelos expurgos e a endoutrinação, foram criados mecanismos de neutralização e absorção de correntes de pensamentos da oficialidade em que cada “Grande Comando” se tornou responsável por representar “legitimamente, dentro da linha hierárquica, as tendências predominantes em suas respectivas unidades” (Coelho, 1976, p.118). Igualmente, a partir do Estado Novo filtros ideológicos foram criados na “porta de entrada” da sociedade na organização. Restrições de orientação ideológica (comunistas, anarquistas, socialistas, integralistas), religiosa (não-católicos, sobretudo judeus), racial (negros), descendência (imigrantes) foram criadas a cargo discricionário de cada comandante de escolas. Apesar do levantamento de restrições racistas e antissemitas após a segunda guerra, as demais objeções ideológicas permaneceram na porta de entrada das escolas militares (Carvalho, J., 2006, p.80).

Outro conjunto de medidas foram implementadas para *controlar a participação política dos militares*. Nas praças, a cidadania militar foi objeto de constante disputa, sendo o direito ao voto reconhecido apenas em 1946 e o direito das praças (a partir da patente de sargento) somente na constituição de 1967. Para todos os elegíveis, incluindo os oficiais, foram criadas regras para controlar a politização na organização, especialmente o mecanismo da agregação – o afastamento do serviço ativo dos militares que exercessem cargos políticos e/ou civis. Com isso, ao mesmo tempo se “blindava” os quartéis e condicionava o comportamento político do militar agregado, pois este ainda subordinado e vinculado à organização. Essas e outras medidas promovidas pelas reformas de 1964/1969 teriam resultado na “morte do Partido Fardado”, isto é, resultado no definitivo controle dos militares políticos pela corporação militar para que “não mais houvesse totens, apenas chefes hierárquicos” (Ferreira, 2019, p.1372-1404). A política seria exercida não mais por uma fração de militares políticos (o partido fardado), mas pela própria hierarquia da burocracia militar, que passaria a desempenhar a “tarefa de compreender os problemas do Estado brasileiro” e a propor “soluções compatíveis com a grandeza, a austeridade e o progresso” (Ferreira, 2019, p.1507-19). Portanto, a importância organizacional da doutrina de segurança nacional seria ter resolvido o problema vital da integridade das Forças Armadas, fornecendo coesão entre as correntes internas.

A respeito dessa coesão interna, paira uma controversa. De fato, a divergência na política “raramente se encontra entre os objetivos propostos: ela se encontra nos meios de ação que indicam normalmente quais serão os grupos sociais vitoriosos e os perdedores” (Peixoto, 1980, p.41). Contudo, a conhecida divisão das correntes militares após 1964 como “duros” e “brandos” não captura a coesão ideológica desses grupos apesar de suas divergências sobre os meios. Muitos dos “duros”, apontados como opostos ao “grupo da ESG” (mais liberais e

moderados), foram igualmente formados pela doutrina e integraram o corpo permanente de estudo e direção da ESG. Merece destaque o general Afonso Albuquerque Lima: egresso da turma de 1963 do Curso Superior de Guerra da ESG (Brasil, 1999, p.59), foi chefe da Divisão de Assuntos Econômicos da ESG, um dos responsáveis pela adesão dessa divisão no golpe de 1964 e líder da Liga Democrática Radical (Lider)⁴⁵. No mesmo sentido, em todos os gabinetes ditatoriais entre 1964 e 1985, ao menos 50% dos militares haviam sido formados pela ESG e, no gabinete do ditador Médici, 60% eram egressos da ESG (Lentz, 2021).

Desse modo, a coesão não eliminou o dissenso e as disputas internas, mas as controlou e as manteve, no limite, dentro do princípio da integridade. Se, como argumenta Peixoto, “a unidade de pontos de vista, alguns relativamente objetivos, não dirime a tensão político-institucional” (Peixoto, 1980, p.42), ao menos a coesão ideológica reduz e administra essas tensões. Ademais, a doutrina, como veremos, cuida exatamente dos meios, estabelecendo uma metodologia de ação política: interpretação da realidade política, processo de tomada de decisões, nivelamento de objetivos, informações e procedimentos. A nível teórico, caminha igualmente para reduzir tensões e dissensos internos sobre os meios, favorecendo níveis elevados de coesão interna.

Em paralelo, ocorria o processo de “coesão externa”, isto é, a *reorganização hegemônica da sociedade nacional*. A direção da modernização do país – industrialização e urbanização – foi uma obra de intensas disputas entre classes sociais, elites políticas e instituições do Estado. A resolução dos “problemas nacionais” se manifestava com vigor em torno do *modelo de desenvolvimento nacional*, assim como os conflitos internos se comunicavam com os grandes conflitos entre denominação e resistência - as duas guerras mundiais, revoluções sociais e a guerra fria.

Por isso, a resolução da crise de hegemonia iniciada em 1930 por uma nova ordem – a ordem de segurança nacional – teria renovado o lema “ordem e progresso” dos positivistas da república velha pelo signo complementar “Segurança e Desenvolvimento” (Dreifuss e Dulci, 2008, p. 139). Assim como na derrubada da monarquia, a tumultuada fração hegemônica do período – que triunfou, ao final – não visava uma revolução social, mas promover profundas reformas sem alterar a hierarquia entre as classes sociais e o regime geral de dominação⁴⁶. Daí

⁴⁵ Organização criada em 1965 e extinta no mesmo ano - que pregava o restabelecimento do “Comando Revolucionário” e o fechamento do congresso nacional, formada em sua maioria pelo grupo de antiliberais-conservadores e de oficiais que chefiavam a execução da violência política estatal (Abreu, 2010, verbete “liga democrática radical [líder]).

⁴⁶ Longe de se tratar de uma “revolução”, a proclamação da república foi um realinhamento entre as elites nacionais (Schulz, 1994). A respeito, o próprio Supremo Tribunal Militar argumenta que o conflito entre militares e monarquia teria criado “o cenário propício para que, no dia 15 de novembro de 1889, cerca de 600 militares,

a descrição desse modelo de desenvolvimento hegemônico do período de *modernização conservadora*⁴⁷ (Dreifuss, Oliveira, 1976, p.8; Carvalho, J., 2006, p.130).

Nesse sentido, a oposição dos militares às elites econômicas da república velha resultou no processo de integração conflituosa entre as oligarquias rurais, o “novo” empresariado e os militares. Na primeira fase de segurança nacional, o Estado Novo expressava uma aliança entre burocracia civil, militares e a burguesia nacional para “promover a industrialização do país sem grandes abalos sociais” (Fausto, 1995, p.367). A “pacificação” entre capital e trabalho, pela via dos direitos trabalhistas e sociais, respondia ao acirramento dos conflitos com a maior organização social e visava possibilitar o desenvolvimento da indústria bélica e da base econômica nacional. A partir da guerra fria, a integração entre capital e Forças Armadas foi institucionalizada, estabelecendo uma coesão única na América Latina (Stepan, 1975, p.178-79).

É relevante anotar que essa integração hegemônica significou a exclusão do trabalho, pois se alinhava à manutenção da “subordinação política da classe trabalhadora e a firme participação do Brasil na defesa do ‘mundo ocidental’, sob a hegemonia política dos Estados Unidos” (Oliveira, 1976, p.12-23). Desde o “Plano de Metas” de Kubitschek, a “interação orgânica de militares e empresários” constituía de forma discreta “um grupo modernizante-conservador dentro do processo de desenvolvimento” produzindo congruência ideológica, coincidência de interesses multinacionais e associados, de urgência “em acelerar” o processo de industrialização capitalista da sociedade e de integrar os militares a empresa privada (Dreifuss, 1981, p.77-78). Em prejuízo do nacional-trabalhismo e da organização social do trabalho, o grupo dominante dentro das elites se tornou finalmente o parceiro seletivo das Forças Armadas, excluindo centros de poder “os políticos tradicionais” e realizando um intercâmbio entre a inteligência empresarial no Estado e a inteligência burocrática-militar na empresa privada (Dreifuss e Dulci, 2008, p.145-152).

políticos e representantes da sociedade civil, liderados pelo Marechal Manuel Deodoro da Fonseca, instaurassem a forma republicana de governo no Brasil através de um golpe de estado”. Disponível em: <https://www.stm.jus.br/o-stm-stm/memoria>. Acesso em: 23fev2021.

⁴⁷ Se atribuiu o termo a Barrington Moore, quando este caracteriza uma das três vias de modernização do capitalismo industrial – a modernização reacionária, de conciliação entre oligarquias rurais e burguesia industrial – em seu livro “As origens sociais da ditadura e da democracia” (1973). No caso brasileiro, Carvalho se refere a quebra da ordem das oligarquias rurais sem romper com as premissas básicas da ordem liberal capitalista, encarnada nas ideais da liderança político-militar de Juarez Távora (Carvalho, 2005, p.130). Especialmente após a segunda guerra mundial, se tratava do projeto de hegemonia liderado pelo complexo industrial-militar, os intelectuais orgânicos que agrupavam “a) diretores de corporações multinacionais e diretores e proprietários de interesses associados, [...]; b) administradores de empresas privadas, técnicos e executivos estatais que faziam parte da tecnoburocracia; c) oficiais militares” (Dreifuss, 1981, p.73-74).

A integração das Forças Armadas foi seletiva e orientada por um recorte ideológico de classe social, somente possível pelo exercício da *violência política contra as oposições* - da violência institucional ao terrorismo de Estado (Duhalde, 1999; Valdes, 1980)⁴⁸. Pela convivência prolongada com esses instrumentos “excepcionais” da modernização conservadora, as “aberturas de regime” da ordem de segurança nacional implementaram “uma rotina política simbólica” que promoveram uma certa “identificação dos ‘propósitos de ação’ do coitado com a vontade do coator” (Coelho, 1976, p.179). Seu produto, a política laudatória, revela esse processo de domesticação por habituação das elites políticas, revelador do consenso do domínio finalmente conquistado. A partir daí, planejamento estratégico, despolitização da política e segmentação social na formulação de políticas substantivas indicam o grau de aprendizado da nova rotina, ou seja, sua institucionalização no sistema político através da doutrina de segurança nacional (Coelho, 1976, p.173-186).

Militares e política no Brasil

Devido a esse longo processo histórico de autonomia, o *problema militar* recebeu atenção no grande debate sobre o pensamento social brasileiro. Sem o propósito de revisar essa ampla literatura, nesta seção visou apenas situar as principais correntes de interpretações naquilo que mais incidem na formulação do pensamento político dos militares: *intervenção na política*. O desafio dessas teorizações seria entender o comportamento político da instituição militar e, se possível, prever tendências de ação política conforme o pensamento oficial.

As diferentes explicações congregam dois eixos teóricos que passam por interpretações históricas sobre os militares na política. Na abordagem instrumental, os militares são destacados como uma ferramenta de determinadas classes sociais e elites políticas, manipulados por esses grupos que visariam impor seus interesses pela força. Nas explicações organizacionais, os militares possuem interesses próprios e decidem intervir no poder político visando seus objetivos enquanto organização burocrática moderna (Coelho, 1976⁴⁹; Brigagão e Jr. Proença, 2007; Ferreira, 2019[2000]). Na primeira, a chave explicativa seria a *dinâmica do conflito de*

⁴⁸ Entendo o terrorismo de Estado como típico das ditaduras de segurança nacional do cone sul, durante a guerra fria, expressando uma dominação política balizada na generalização do medo pelo controle absoluto do governo, do aparato repressivo do Estado, da desarticulação da sociedade política e civil e de uma metodologia criminal de graves violações de direitos humanos – execuções sumárias, desaparecimentos forçados, torturas, prisões arbitrárias e ocultamento de cadáveres. Para uma problematização mais recente do conceito de terrorismo na ciência política, conferir: SAINT-PIERRE, Héctor Luis. 11 de Setembro: do terror à injustificada arbitrariedade e o terrorismo de Estado. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, v. 23, n. 53, p. 9-26, Mar. 2015.

⁴⁹ Anote-se que uma segunda edição da obra foi publicada em 2000, na qual Coelho escreveu um prefácio. Porém, o autor se limitou a reafirmar suas premissas integralmente, inclusive as reforçando com eventos históricos contemporâneos. Da mesma forma, não respondeu às críticas de Peixoto (1980), por exemplo, razão pela qual se manteve o uso da edição de 1976.

classes e as interações entre elites políticas, enquanto na segunda se realçam as *razões organizativas* como determinantes para ação política da instituição militar.

A abordagem instrumental, com maior tradição no pensamento social brasileiro, é a dos militares como um *instrumento oligárquico*, um braço armado das classes dominantes ou ainda das elites políticas (Coelho, 1976; Brigagão e Jr. Proença, 2007). Assim, a formulação de Otávio Ianni (1965,1968) apresenta o poder militar como fator do poder civil, produto das relações de produção capitalista, sendo os militares usados em momentos de crise do regime de dominação vigente – ora protetores do “status quo”, ora moderadores da polarização civil - pois são extensão do controle geral das oligarquias do aparelho do Estado (Coelho, 1976, p.18; Ferreira, 2019[2000], p.62). Já na interpretação de Nelson Werneck Sodré (2010[1965]), a intervenção dos militares na política se explicaria pela oposição fundamental entre a “cúpula militar”, servidora da burguesia como guarda pretoriana (golpista e antipopular) e a “massa de oficiais”, legalista e popular, usada como instrumento pelo pretorianismo militar⁵⁰ (Coelho, 1976, p.23). Por sua vez, Gabriel Cohn (1965) apontaria “origens no exterior” para a motivação dos militares na política, uma vez que as intervenções refletiriam a estrutura de classes “paisana” e seus respectivos interesses, ou seja, o conflito de classes que ocorreria na sociedade se reproduziria também dentro da organização (Coelho, 1976, p.23). Para além da versão oligárquica, a interpretação de Hélio Jaguaribe (1961,1969) assenta os militares como agentes políticos dos setores médios cartorários da sociedade, pois o oficialato seria representante da classe da qual pertence, tendo seu comportamento guiado pela “opinião pública” (Coelho, 1976, p.19).

No centro da crítica a essas abordagens está a premissa de que ignoram ou menosprezam a dinâmica organizacional dos militares e, por isso, foram incapazes de formularem uma explicação coerente sobre o problema. Pelo contrário, recorreriam à “adequação dos fatos” para que se encaixem na teoria, e não o inverso. O fato das organizações militares não existirem num vazio social não as levaria a reproduzirem a mesma dinâmica da sociedade internamente. Dessa maneira, o jogo dos interesses antagônicos das classes sociais ou ainda o maniqueísmo de reacionários contra progressistas, por si só, seria insuficiente e demasiadamente precário (Coelho, 1976).

⁵⁰ O *pretorianismo militar* se refere, em sua origem, às guardas pretorianas do império romano, indispensáveis para a conquista, a manutenção e o exercício do poder imperial. Em termos contemporâneos, especialmente na América Latina, se destinam a explicar a deposição de governos por instituições militares não apenas como substitutivo de procedimentos constitucionais para a transferência de poder, mas a intervenções institucionais com aspirações de se transformarem em regimes políticos (Pasquino, 1998[1983], p.749-753).

A mesma debilidade analítica é apontada na terceira abordagem instrumental: os militares como *moderadores da política*, especificamente dos conflitos entre as elites políticas. Primeiro, essa visão reverberaria o “mito da eterna astúcia” dos políticos civis que, como habilidosas e velhas raposas, seduziriam a instituição militar como atalho para acessar e manter o poder (Coelho, 1976, p.20). Além da tradição da “historiografia política” – Coelho se refere a Tobias Monteiro (1913) e Oliveira Vianna (1959) – a tese do *poder moderador* seria a formulação mais corrente a respeito de uma função arbitral dos militares no sistema político, uma espécie de quarto poder informal voltado para o “equilíbrio” estabilizador do sistema e orientado pela “opinião pública” (Brigagão e Jr. Proença, 2007; Coelho, 1976, p.19). Por sua importância na área, essa interpretação merece maiores linhas.

Mitologia do poder moderador

Principal difusor da função moderadora, Alfred Stepan (1975[1971]) reproduziu uma analogia ao “poder moderador” do Brasil imperial para interpretar os militares na política, do período republicano até o golpe de 1964, como um subsistema do sistema político. Enquanto no liberalismo clássico as intervenções militares seriam uma patologia autoritária, no Brasil teria se tornado “o funcionamento normal do sistema político”, no qual “os civis confiam aos militares o desempenho de um papel moderador em determinados momentos” (Stepan, 1975, p.51). Em suma, os militares teriam sucedido o imperador em sua função política de resolver os conflitos e crises como um árbitro, acima dos interesses em disputa e dos impasses institucionais (Stepan, 1975, p.52). Essa posição de árbitro seria a mais adequada do que as de “guardião”, pois esta remeteria ao sentimento paternalista e benevolente aos militares, e de “juiz”, pela ausência de regras claras e formais (Stepan, 1975, p.52). A tese da moderação também foi arguida por José Murilo de Carvalho, ainda que ressalte a intervenção “desestabilizadora” na primeira república e atribua essa função moderadora das Forças Armadas somente depois do Estado Novo (Carvalho, J., 2006, p.80).

Os problemas da tese moderadora são muitos. Primeiro, a visão deturpada do poder moderador do Brasil Império. A recepção do “discurso monarquiano francês”⁵¹ do poder moderador, operada pelo constitucionalismo liberal luso-brasileiro, visava “justificar politicamente a preeminência do Executivo sobre o Legislativo e atribuir-lhe o papel de principal representante da soberania nacional” (Lynch, 2005, p.611). Embora afastado do

⁵¹ Lynch prefere o termo “monarquiano” e não “monarquista” porque visa retratar uma corrente específica pós revolução francesa, do partido dos patriotas moderados (*monarchiens*). Para além dessa origem francesa, muito se atribuiu a formulação teórica do poder moderador no Brasil ao pensamento de Benjamin Constant, com seu “poder neutro” - poder conservador - e ao português Silvestre Pinheiro Ferreira - Manual do cidadão em um governo representativo (Carvalho e Gileno, 2016, p.41-42).

exercício direto das funções executivas, e por isso pretensamente uma “força acima da política partidária, fora do alcance e árbitra das facções, garantidora do sistema representativo e construtora da unidade nacional”, o imperador, enquanto delegatário exclusivo desse poder, “tornava-se o chefe supremo e (...) o primeiro representante da nação” (Lynch, 2005, p.643-45). Além dessa incompatibilidade teórica entre representação e moderação – quem representa, não modera e quem modera, não representa – a prática política de “moderação” se mostrou distinta nos dois imperadores, o primeiro menos e o segundo mais “moderador” (Carvalho, E.; Gileno, 2016), mas ambos como expressão forte do poder executivo, ora pendendo para o “autoritarismo modernizador”, ora para o “liberalismo oligárquico” (Lynch, 2005).

Segundo, a analogia moderadora seria uma mistificação autoritária do ideal liberal-democrático: um *poder mantenedor* como um mero “enxerto autocrático no corpo constitucional liberal” (Moraes, 1989, p.72). Apenas na constituição de 1937 – absenteísta de “hibridismos ideológicos” - deixava expressa a natureza autoritária dessa função, prevendo que “a manutenção das leis (a defesa do Estado) se efetuava *manu militari*, mas subordinada ao arbítrio do Ditador” (Moraes, 1989, p.72). Tal mito do poder moderador como força estabilizante do sistema político e da unidade nacional até hoje é proclamado no seio jurídico: por conta do “desprestígio do Poder Judiciário, um poder que, de algum modo, pouca ou nenhuma voz possuía no cenário estatal”, a função republicana constitucional das Forças Armadas teria ocupado esse “vazio democrático” e o emprego estabilizador dos militares “era, de um modo geral, constitucionalmente válido”, sendo descabido que essa prática “ocorresse em afronta aos Textos Magnos” (Friede, 2015, p.97).

Nesse caminho, o mito do poder moderador se aproxima de uma *ideologia moderadora*. Até mesmo quem se serviu dessa ideia terminou por reconhecer “que a função moderadora era realmente uma ideologia” (Ferreira, 2019[2000], p. 1049-1055). Na ausência de organizações sociais com poderes capazes de se contrapor ao *Partido da Ordem*⁵², pelas vias constitucionais da política, frações reformadoras da elite nacional teriam se valido do mito moderador para “superando mesquinhos interesses econômico-corporativos, difundir por todo o território nacional uma visão político-social do processo em que se fundissem harmoniosamente as necessidades de acumulação do capital e a especificidade daqueles seus interesses” (Ferreira, 2019, p. 1046).

⁵² Ferreira se refere ao termo usado por Marx para descrever as duas grandes facções da ordem burguesa na França (1814-1848), os *legitimistas* (partidários da dinastia de Bourbon) e os *orleanistas* (partidários da dinastia de Orleães), reunidos nos valores “a propriedade, a família, a religião e a ordem” (Marx, 2011, pp.59,81).

A abordagem organizacional de Coelho apresenta outros contornos ao mito do poder moderador⁵³. Frisando que até 1945 seria “um conceito inútil como instrumento analítico”, o autor vai descrever a intervenção dos militares na política a partir daí pelo conceito da “política laudatória” (Coelho, 1976, p.69). O ponto de vista é o da organização militar, com seus objetivos de sobrevivência, expansão e autonomia, em relação ao “ambiente externo”. Assim, a concepção “moderadora” é descrita como uma estratégia da classe política da qual os militares “jogam” visando seus próprios interesses, seja porque seria fonte de prestígio para fortalecer uma identidade militar, seja porque se configurava uma “moeda política” nas relações de poder. Se entre os civis era clara a função pretoriana ou miliciana do discurso moderador, entre os militares ela legitimava a intervenção na política da organização visando seus próprios objetivos. Ambiguidade e dualidade seriam as duas marcas do mito do poder moderador, capaz de tomarem o *voto e a coerção como moedas do jogo de poder* (Coelho, 1976, p.132-134).

É esse sentido de moderação que, depois de 1985, teria evaporado da cultura política nacional, tanto na própria instituição militar quanto entre as elites nacionais (Rocha, 2010, p.367). Porém, o suposto banimento da coerção como moeda política pode ser incapaz de sepultar o mito da moderação dentro da organização. Como afirmou Golbery (1981), sua validade executiva estaria atrelada à “existência” de uma ameaça que, uma vez afastada, tornaria a permanência da intervenção militar uma *usurpação do poder moderador*. Mais do que isso, a suposta evaporação da coerção como moeda política poderia manifestar, na verdade, um sintoma da integração do mito moderador pela normalização de um regime híbrido depois de 1985 (Oliveira e Soares, 2000, p.99).

Partido militar, partido fardado ou elite político-militar?

De toda sorte, conforme a obra referência de Edmundo Campos Coelho (1976), a compreensão do comportamento político dos militares no Brasil passaria pelas *razões organizativas*: a) interesses e necessidades próprias da organização como fatores de seu comportamento político; b) busca progressiva de autonomia em relação ao grande sistema social e “subsistemas” relevantes; c) controle ascendente da influência “externa” dentro da organização (Coelho, 1976, p.27). A partir do “método histórico”, Coelho foi o precursor dessa abordagem ao defender o inverso dos modelos instrumentais.

Basicamente, haveriam três tipificações da abordagem organizacional: *militares como um partido político*, com um conjunto de valores e interesses próprios; *militares como um grupo*

⁵³ Interessante notar que Coelho não se refere à tese de Stepan ou Carvalho, embora tenha conhecimento de ambas (1976, p.32). Seu alvo é a historiografia de Tobias Monteiro, Medeiros de Albuquerque e General Augusto Fragoso (1976, p.93).

de interesses burocráticos, um ator político “puro e simples”, parasita da sociedade, agindo e barganhando a favor de seus interesses institucionais em negociações de trocas com o poder civil; *militares como profissionais de defesa nacional*, correspondente da visão liberal-pluralista das Forças Armadas apolíticas, subordinadas e profissionais (Brigagão e Proença Jr., 2007, p.376-378).

A noção de *partido militar* se fundamenta na crítica aos modelos instrumental e organizacional, mas sem refutá-los, pelo contrário, indica uma síntese complementar. De um lado, compartilha da compreensão de que os militares possuem interesses e objetivos próprios, não fazendo sentido tomá-los como passivos, reativos ou apenas um reflexo da dinâmica dos conflitos de classes sociais ou representantes da “classe média”. Por outro, aponta as limitações de um modelo interpretativo que se limita às razões organizativas - espírito de corpo, hierarquia, centralização das decisões, orçamento - para explicar o comportamento político dos militares, pois ignora a *influência recíproca* entre grupos civis e militares, assim como subestima as *clivagens internas* no seio da organização militar e as *práticas/papéis extramilitares* (Peixoto, 1980, p.30; Rouquié, 1980, p.9). O termo *partido* assume um sentido metafórico “bastante flexível”, como alerta seu principal intérprete, Alain Rouquié (1980, p.12-13). A intenção seria destacar, especialmente no Brasil, as Forças Armadas como “forças políticas” que desempenhariam “por outros meios, as mesmas funções elementares que os partidos, e sobretudo que conhecem em seu seio – tanto quanto os partidos, mas segundo outra lógica – processos de deliberação, de tomada de decisões, e até mesmo de união e articulação sociais” (Rouquié, 1980, p.12).

Assim como a interpretação de Coelho, trata-se de uma abordagem sistêmica que analisa o ambiente “interno” da organização e o “externo”, em sua relação com as demais organizações sociais e, no caso mais específico, das organizações que disputam o poder político. Nesse sentido, a *política laudatória*⁵⁴ de Coelho chega a reconhecer que, em épocas de crises políticas ou de simples sucessão presidencial, haveriam pressões para transformar o Exército em um “partido potencial”: um grupo de militares seria “afetado” por estímulos externos (ameaça ou recompensas) e reagiriam buscando influenciar os demais membros da organização (Coelho, 1976, p.149)⁵⁵. Porém, isso como estratégia civil, não como característica da instituição militar brasileira. Embora Peixoto sequer se refira ao “partido potencial” de Coelho, esta passagem

⁵⁴ A partir de 1930, se refere ao período institucional de ascensão da organização militar como uma instituição, com considerável aquisição de poder, especialmente em relação ao poder civil (Coelho, 1976, p.129).

⁵⁵ O autor faz empréstimo do conceito de “partido potencial” de William A. Gamson, em *Power and Discontent*. Homewood: the Dorsey Press, 1968.

parece exemplificar de forma mais nítida sua crítica à abordagem organizacional: resume as estratégias de ação militar apenas em função das “percepções e decisões institucionais e não se deixa influenciar por outras variáveis que não as específicas da organização” (Peixoto, 1980, p.31).

Como implicitamente adepto de premissas sistêmicas na análise do comportamento político, Peixoto argumenta que conhecer o comportamento político dos militares passa por uma análise de uma *relação triangular*, com interações constantes e coexistentes, entre “os civis (partidos, grupos de pressão, etc.), as correntes militares e as estruturas do comando supremo (os mais elevados escalões da hierarquia militar)” (Peixoto, 1980, p.34). Quer dizer, trata-se de um *jogo de influência recíproca*, de estímulos e respostas mútuas (pressões internas e externas), entre sistema (organização), unidades (correntes/comando) e ambiente (sociedade global), membros e não membros, em que o contínuo processo político gera sínteses e resulta na tomada de decisões. Esse modelo, segundo Peixoto, teria a vantagem de permitir que “o jogo político das Forças Armadas seja percebido como resultado de convergências estabelecidas entre as elites militares e as frações das elites civis” (Peixoto, 1980, p.32). A chave explicativa seria as *alianças com parcelas das elites civis*, o que o autor chama de convergências, cabendo inclusive destaque à capacidade do “aparelho militar-institucional para produzir mudanças nas estratégias dos grupos aliados ou adversários”, independentemente do fato de as Forças Armadas se encontrarem em situação de competição (1945-64) ou de hegemonia (depois de 1964)” (Peixoto, 1980, p.32).

Por seu turno, a abordagem de Coelho subestimaria a relevância das *clivagens internas da organização militar*, isto é, quase interpretando a instituição militar como um monólito (Peixoto, 1980). Além de ignorar a influência das diferentes frações civis na tomada de decisão da organização, deixaria de captar, assim como Stepan (1975[1971]), a dinâmica dupla entre comando hierárquico e as chamadas “correntes de opinião” entre o corpo de oficiais (Peixoto, 1980). Aqui a hierarquia do Alto Comando assumiria uma função de canalização das demandas das correntes militares e civis, sendo um filtro das demandas internas e externas, mas também de agente político, pois participa de coligações, elabora estratégias autônomas e tenta as impor ao conjunto da coligação, exercendo o “monopólio da manutenção dos valores corporativos e de fixar as linhas de conduta interna da instituição” (Peixoto, 1980, p.36). Essa filtragem hierárquica das correntes de opinião (partidos militares) teria como bordas a unidade da ação política da organização (partido militar) e exigiria, por deter o comando efetivo das tropas, manter os valores institucionais na fixação de linhas de comportamento político (Peixoto, 1980,

p.36-37). É essa equação que seria determinante para a eficácia da ação política da organização enquanto instituição militar no sistema político, entre as elites nacionais.

Ainda sobre essas clivagens, Carvalho se restringiu ao período republicano brasileiro para definir como *interventores reformistas* os militares que passaram a defender a intervenção das Forças Armadas na política nacional. Resultado de um hidridismo “desenvolvido em países de transformação burguesa retardada”, essa matriz interventora-reformista é que teria desencadeado o processo de politização interna e de ascensão das Forças Armadas ao poder político até 1985 (Carvalho, J., 2006, p.74). Diferentemente das abordagens “partidárias”, Carvalho também inclui em seu modelo a clivagem horizontal, entre praças e oficiais, importantes sobretudo no período de 1930-1964 pela mobilização política dos sargentos e oficiais subalternos (Carvalho, J., 2006, p.63). Da mesma forma, ganham importância os militares alheios ao processo político nacional, em geral conservadores, chamados por Carvalho de *profissionais neutralistas* (Carvalho, J., 2006, p.73). Já Ferreira se refere ao *Estabelecimento Militar* para definir aqueles oficiais que agem “de acordo com as leis e regulamentos” e, para não comprometerem suas carreiras militares, seguem o comando de seus chefes superiores (Ferreira, 2019[2000], p.532-540). De certa forma, ambas classificações despolitizam o profissionalismo, como se omissões a respeito da ilegalidade ou desvirtuamento do comando hierárquico estivessem alheias a profissão militar. Passividade e individualismo-burocrático não esvaziam a dimensão política do profissionalismo e, por consequência, de seu comportamento “apenas cumpridor de ordens”.

De todo modo, o “partido militar”, caracterizado dessa maneira, pouco se diferencia das formulações sobre as elites políticas e, como o próprio Peixoto afirma, mais define as Forças Armadas como uma “elite militar” (1980, p.32). A noção de *elite política* busca conceituar as organizações que disputam o poder político com graus variáveis de poder autônomo; valores, objetivos e interesses próprios; padrões de recrutamento, rotatividade, tomada de decisões e disputas internas; em alta complexidade de relações de poder entre si e as “não-elites”, isto é, “as massas” (Blondel e Müller-Rommel, 2007). Aliás, a formulação de partido militar, até onde se percebeu, deixa de lado *o povo como ator político* em seu modelo relacional triangular. Por isso, ao menos no plano teórico, tenho que a metáfora “bastante flexível” das Forças Armadas brasileiras como um partido militar assume contornos de uma *elite político-militar* que participa do jogo político nacional com dois importantes diferenciais: usa a *coerção do Estado como sua principal moeda política*, seja ela real ou, especialmente, potencial; e atua segundo uma *razão organizacional burocrática-corporativa* dos militares.

Ainda no campo das metáforas flexíveis, a noção de *partido fardado* é menos abrangente e, por isso, mais coerente. Formulado por Oliveiros Ferreira, o conceito visa definir o grupo de oficiais que “se julgam com o direito de interpretar o que sejam a lei e a ordem” (Ferreira, 2019[2000], p.532-534). Diferentemente do partido militar, que resolve a distinção entre instituição militar (Forças Armadas), o Alto Comando hierárquico e as correntes de opinião com uma flexão de número (Partidos Militares), Ferreira busca explicar apenas essas facções político-militares. Tendo como chave-explicativa os *valores burocrático-corporativos* (honra, hierarquia e disciplina), a atuação desses grupos dependeria de um *totem* capaz de arrastar boa parte dos indecisos à insubordinação ao poder civil e concretizar a *mentalidade* de que “a força armada tem o direito e o dever de intervir na política quando e se considerar que as instituições estão em perigo – e ela tem esse direito e esse dever porque a Constituição assim estabelece” (Ferreira, 2019[2000], p.1075). Caracterizado dessa forma, o partido fardado seria uma *organização intermitente*, formada apenas “em momentos de tensão interna na corporação ou de desencontro dos militares com o Governo” (Ferreira, 2019[2000], p.544). Trata-se de uma abordagem centrada nas razões organizativas, estritamente militares, que se aproxima do modelo de Coelho (1976) sem a sofisticação da teoria sistêmica das organizações. Porém, com a grande vantagem de orientar seu modelo pela politização e cisões internas - como defendem Rouquié (1980) e Peixoto (1980) – segundo a mentalidade burocrático-corporativa típica das organizações militares.

Todos esses aspectos político-militares estão em segundo plano nas outras duas abordagens organizacionais: *grupo de interesse* e *profissionais de defesa*. De fato, a organização militar se reveste de *interesses burocráticos* e atua politicamente barganhando vantagens administrativas e orçamentárias, baseadas no benefício financeiro individual e na preservação de condições materiais da organização. Da mesma forma, os *militares são os profissionais para a defesa nacional* e, seguindo o paradigma hegemônico do liberal-pluralismo contemporâneo, se apresentam como apolíticas e subordinadas ao poder civil (Brigagão e Proença Jr., 2007, p.376-378; Neto, 2015). Entretanto, secundarizar a dimensão política dos militares na disputa pelo poder nas democracias é uma debilidade incontornável desses modelos analíticos.

Por isso, não é de se surpreender que essas abordagens foram incapazes de prever a crescente politização militar no Brasil. Especialmente aquela centrada na cooperação das relações civis-militares normalizou as permanências estruturais da politização profissional, subestimou as heranças autoritárias e seus sintomas (episódios de insubordinação) para concluir que “nada indica que as elites militares brasileiras estão comprometidas com alguma alternativa

para governança democrática” (Amorim Neto, 2015, p.328). É tarefa futura ver o quanto os fatos foram adaptados à teoria e, em sentido contrário, o quanto a teoria falhou na análise dos fatos.

De todo modo, vejo como indispensável para qualquer modelo analítico, que busque compreender as relações civis-militares no Brasil, reconhecer e conhecer o pensamento político das Forças Armadas. Mais do que isso, qualquer tentativa de previsão sobre o comportamento dos militares na democracia passa, necessariamente, por saber como pensam o processo político, a política nacional, o Estado e a sociedade. Em uma palavra: reconhecer que as Forças Armadas seguem como uma instituição híbrida, tanto militar quanto política, produzindo implicações fundamentais no processo democrático nacional.

Ideologia na teoria de relações civis-militares

A partir dessa interpretação sobre os militares na política, é preciso retomar os estudos sobre as relações de poder entre a organização militar e a organização civil da sociedade de classes. Historicamente, a existência de Forças Armadas, nos moldes contemporâneos, é relativamente recente. Está associada à centralização da autoridade no Estado-Nação, como produto do desenvolvimento tecnológico e econômico da sociedade industrial capitalista.

A emergência de um corpo organizado de funcionários constantemente preocupados com a guerra se remete aos séculos XVIII e XIX, à decadência aristocrática e à ascensão da burguesia na direção das armas. Especialmente nas experiências de Inglaterra, França e Alemanha, foram criadas as primeiras escolas preparatórias militares que passam a desenvolver os modelos modernos de organização, socialização e técnicas militares (Abrahamsson, 1972, p.21-22).

Porém, a produção científica sobre as relações civis militares tem início somente no século XX. A respeito, Peter Feaver (1999) aponta para três “ondas” de estudos que apresentam interpretações e modelos estáveis de dominação política (ainda que o autor não as nomeie dessa maneira). Basicamente, a primeira onda inaugurou os estudos sistemáticos sobre os múltiplos aspectos da guerra, assim como da instituição moderna voltada para a mesma. Exatamente entre a primeira e a segunda guerras mundiais, o antimilitarismo desses estudos contestava o Estado militar e a própria organização militar da sociedade, um mundo no qual o “Estado Guarnição” revelava que “os especialistas sobre a violência são o grupo mais poderoso da sociedade” (Lasswell, 1941, p.455).

Foi a partir da Segunda Guerra Mundial (2gm) e da ascensão do *estado permanente de guerra indireta* – a chamada *guerra fria* – que uma segunda onda de estudos se voltou para a

difícil conciliação entre grande poder militar e seu controle político pelos civis. É nesse contexto que se consolida o campo de estudos das relações civis-militares nos regimes liberais-pluralistas e a ampla literatura sobre a *profissionalização dos militares*. Conforme as abordagens sociológicas e institucionais, se estruturam os grandes temas da área: a profissionalização militar, a organização militar e os mecanismos de controle civil para evitar a intervenção autônoma dos militares nas disputas pelo poder político.

Um dos autores mais propagados da segunda onda foi Samuel Huntington, por sua obra “O Soldado e o Estado: teoria e política das relações entre civis e militares”. Nela o tema da ideologia dos militares deságua na tese do *realismo conservador* inerente à instituição militar: sendo o homem Hobbesiano, belicoso e autodestrutivo por natureza, a missão profissional das Forças Armadas seria a segurança militar do Estado, unidade organizativa básica do homem frente ao risco permanente da ameaça, ou seja, a própria existência humana (1996[1957], p.81-82). Huntington não discorre sobre uma ideologia militar, mas sim de uma *ética profissional do militar* (segurança do Estado) e a correlaciona com as ideologias políticas dominantes da época (fascismo, marxismo, liberalismo e conservadorismo). Daí que a ética militar, aparentemente autônoma das ideologias, por seu caráter profissional e sua natureza intrínseca ao Estado, seria compatível apenas com a ideologia conservadora. Essa abordagem teria impactos diretos nos eixos do controle civil sobre os militares (dimensão positiva) e da intervenção política dos militares (dimensão negativa). Visando minimizar o poder militar, o controle exercido pelos civis se daria em duas dimensões: *controle subjetivo pela* maximização do controle civil de um ou mais grupos por meio dos poderes de governo, formas constitucionais e classe social, resultando um comportamento “pouco profissional”; e *controle objetivo pela* maximização do profissionalismo militar, resultando num comportamento bastante profissional. Assim, criando cinco modelos teóricos possíveis da interação entre poder, profissionalismo e ideologia, a melhor combinação seria de ideologia pró-militar (conservadora), baixo poder político-militar (alto controle subjetivo) e alto profissionalismo (máximo controle objetivo) (Huntington, 1996[1957], p. 99-116).

Esse tipo ideal de Huntington tem uma fragilidade latente: a suposta neutralidade política de sua noção de profissionalismo militar, enfatizada pela perspectiva da chamada sociologia militar. Conforme apontava Stanislav Andreski, um dos pioneiros dessa abordagem com sua obra “Organização militar e sociedade”, a desigualdade social gera lutas pelo poder que refletem a estratificação social e política (2013[1954]). E, se a organização militar promove a regulação do uso da violência nessa disputa, no modelo de Huntington serve ao *status quo*. O próprio Huntington chega a reconhecer que a maximização do controle civil é improvável pela

ausência de coesão social dos civis, ou seja, “a maximização do poder civil sempre significa a maximização do poder de algum grupo civil particular ou grupos” (1996[1957], p.99). Em verdade, a ideologia militar termina por se camuflar na “ética militar” no modelo de Huntington, uma vez que a ideologia predominante se institucionaliza na “mentalidade profissional” dos militares conforme o processo de socialização (Abrahamsson, 1972, p.59). Ademais, a elite militar também constitui uma elite de poder responsável por decisões políticas indefinidas e incontornáveis pelo profissionalismo, sendo inescapável que a ideologia militar refletisse as ideologias presentes no seio social e político, o que relativiza a autonomia subjetiva da organização campo (Janowitz, 1967, p.232-233).

Destacando a relevância da cultura política como chave de interpretação, Samuel Finer argumentou que uma alta profissionalização militar sem um efetivo controle civil sobre os seus termos, especialmente na dimensão ideológica, pode causar um descontrole e a dimensão negativa dessa relação: golpes de Estado e a intervenção militar na política (Finer, 2002[1960]). É nesse sentido que Amos Perlmutter, na obra “Os militares e a política em tempos modernos: sobre soldados profissionais, pretorianos e revolucionários” também argumentou que o modelo de profissionalismo ocidental (burocrático-corporativo) aumenta os incentivos para que os militares se voltem para implementar uma “agenda própria”, seja ela de cunho formalmente institucional ou literalmente política (Perlmutter, 1977). Por isso, Janowitz (1967) defendeu que a experiência estadunidense contraria a tese de isolamento profissional dos militares e demonstra que o controle civil dependeria do contrário: da integração dos militares na sociedade.

De modo que podemos considerar que *a profissionalização, por si, não é sinônimo de afastamento dos militares na política*, ou seja, de que não venham “intervir” na disputa do poder político por racionalidade autônoma ou instrumental. Além da ordem política das sociedades nacionais configuradas hierarquicamente, questões como o modelo de profissionalização, a conformação institucional e a cultura política irão influir no pensamento e na ação dos militares. Por isso, o *romantismo da profissionalização militar* pode apontar para um falso controle político democrático dessa instituição, quando na verdade a mesma apenas profissionaliza sua politização.

Partindo dessa ponderação, tenho que a *terceira onda* de pesquisas científicas sobre as relações civis-militares, que emergiu no período pós-guerra fria, não passou imune à virada consensualista. Houve uma migração dos problemas de golpes de Estado e da subordinação militar para o estudo da influência militar nas democracias tidas como consolidadas, conforme estudos sobre as “fricções” civis-militares, a “conformidade” militar, a delegação e o

monitoramento militar (Feaver, 1999). Embora não neguem a possibilidade do conflito, os argumentos estão voltados para a cooperação entre civis e militares, segundo questões de *eficiência administrativa e eficácia da influência militar* na política (Bruneau, 2016; Migon, 2013; Costa, F., 2015).

Enquanto nos estudos da segunda onda o problema da ideologia militar está situado como um tema da profissionalização militar, os estudos atuais, até onde se pesquisou, indicam uma escassa atenção ao tema (Croissant; Kuehn, 2017). Um dos efeitos dessa lacuna foi considerar o Brasil uma “democracia consolidada” nas relações civis-militares (Bruneau, 2017, p.63). A crença na democracia liberal-pluralista tomou por sinônimo profissionalização e democracia, quando vimos não andarem sempre e necessariamente juntas. Quer dizer, foram contaminadas pela virada consensualista dando vasão ao *romantismo da profissionalização* que simplesmente ignorou a presença histórica, estrutural e institucional da doutrina da ESG nas organizações militares do Estado nacional brasileiro.

ESG e as principais leituras sobre a doutrina

Colocados os termos do longo processo histórico da nova ordem de segurança nacional, assim como da autonomia da instituição militar em relação às elites políticas e classes sociais, nesta seção delimito teoricamente a ESG e as interpretações de sua doutrina. Basicamente, trata-se de fixar as principais definições sobre a escola e o conteúdo corrente da doutrina de segurança nacional que serão analisados em profundidade nos capítulos seguintes.

Em 2019, a ESG completou 70 anos de existência. Durante esse período, a escola formou 11.341 integrantes da elite nacional selecionados por critérios subjetivos para realizarem seus cursos regulares de segurança nacional⁵⁶. Da mesma forma, passou por diversas fases. Ao menos até 1985, embora por abordagens distintas, na literatura há uma certa compreensão comum do caráter político-militar da ESG e sua disposição para a luta pelo poder (Stepan, 1975[1971]; Dreifuss, 1981; Comblin, 1980[1977]; Oliveira, 1976; Coelho, 1976; Carvalho, J., 2006). Desse plano geral, destaco a concepção da ESG como um *aparelho ideológico da ordem de segurança nacional*.

Primeiro, me refiro aos Aparelhos Ideológicos de Estado (Althusser, 1970), no caso da ESG um *aparelho de estado misto* que promoveu a formação técnico-ideológica do alto escalão das Forças Armadas (coerção) e das elites civis (direção moral), visando produzir coesão

⁵⁶ Vale anotar que a política de recrutamento dessa elite, assim como o impacto da doutrina em seu comportamento, é um tema de estudo próprio, bastante profícuo para mensurar a importância política da doutrina, especialmente depois de 1985. Neste caso apenas contabilizo o número de “estagiários”, conforme a descrição dos cursos regulares que constavam essa informação.

política de uma fração da elite civil e militar tornada hegemônica (Oliveira, 1976, p.28). Segundo, destaco a característica peculiar desse aparelho como uma *máquina de hegemonia*, com a socialização política de um grupo militar-civil dominante, unindo ideologia e redes de confiança pela fraternidade para a ação política dentro e fora do Estado. Nesse sentido, entre 1949 a 1961, a escola se afirmou como um aparelho vocacionado para (Vianna, 2019, p.93)⁵⁷:

“promover uma relação de aproximação entre militares e civis em todos os estados da Federação, assim como criar uma rede de confiança nacional funcionando como um partido sem legenda, ou uma organização suprapartidária, com grande poder de mobilização nacional, levaria a Escola a uma situação hegemônica na formação de quadros nos níveis municipais, estaduais e federais, e, o mais importante, à criação de uma rede de confiança entre membros destas esferas, favorecida pela sociabilidade e sentimento de pertencimento gerado na ADESG”

Depois da tomada do poder em 1964, esse partido sem legenda integrou a direção do executivo, na ditadura de Humberto de Alencar Castello Branco [1897-1967]⁵⁸, quando a escola “se transformou em ambiente em que se formavam redes de relacionamento com fácil acesso ao poder” (Brasil, 2010, p.362). Desde sua fundação vinculada diretamente ao Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), a ESG passava a integrar a própria presidência da república. Depois disso, a instituição perdeu protagonismo político, mas seguiu como um aparelho ideológico da ordem de segurança nacional, mantendo-se “como um centro de socialização de civis e militares, como um mecanismo-chave para sistematizar, reproduzir e disseminar o consenso mais tradicional dos Comandos em matéria de doutrina” (Stepan, 1983, p.4). Dentro do Estado, prosseguiu destinado a atualizar uma doutrina de ação política segundo uma ideologia dominante. Tudo a partir do manto técnico, profissional, vinculado ao labor burocrático das organizações nacionais, com maior ênfase aos espaços estratégicos de Defesa e Segurança.

Mesmo após 1985, a escola permaneceu nessa condição até a criação do Ministério da Defesa, quando foi rebaixada em hierarquia para escalões inferiores, deixando a ligação direta com a presidência da república (EMFA) e sofrendo o rebaixando da patente de seu comando. Foi então que, em 2004, um grupo de ex-diplomados e ex-comandantes insatisfeitos atuaram

⁵⁷ Embora não fique claro o fundamento teórico do conceito de hegemonia, tem-se que o mesmo se apoia nos teóricos do neorealismo nas relações internacionais, Nieburhr, H. J. Morgenthau, G.F. Kennan, R.E. Osgood que, partindo do princípio de Hobbes (a insegurança é da natureza humana) – assumem que as relações entre Estados fogem “à moral cristã”, sendo orientadas pela disputa do poder. É a guerra como um princípio natural do homem (Comblin, 1980, p.109).

⁵⁸ Marechal do Exército, combateu a “Coluna Prestes” (1925), foi aluno da École Supérieure de Guerre (1936-1938), estagiário da Escola de Comando e Estado-Maior de “Fort Leavenworth” nos EUA (1943) e integrou a FEB (1944-1945), assim como foi estagiário da ESG (1956) e o primeiro ditador do regime de 1964.

politicamente para retomar a hierarquia perdida, o que de fato ocorreu em 2005, voltando a escola a ser subordinada ao EMFA e a ser comandada por um oficial-general de último posto. A partir de então, a ESG se voltou para profissionalizar seus cursos e ampliá-los para abarcar a formação da “nova” burocracia estatal de “defesa nacional”, abrindo o campus de Brasília em 2011 para estar mais próxima do centro do poder político nacional (Brasil, 2014d, p.17). Com o novo governo militar de 2019, a ESG recebeu uma sede física da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) em Brasília visando ampliar a “disseminação do conhecimento sobre Defesa e Segurança Nacional e a qualificação de recursos humanos na área, junto ao centro político e decisor do país” (ESG, 2021).

Feita a breve descrição da instituição, restam as diversas interpretações sobre sua existência e atuação. Uma das questões relevantes na literatura sobre o tema, e a mais corrente, se refere ao nível de *influência dos EUA* na fundação da ESG e no conteúdo de sua doutrina. Embora presente em outros autores, foi Comblin quem desenvolveu o argumento de que a ESG aderiu, de forma entusiasmada, à doutrina de segurança nacional dos EUA, inclusive “imitando” a National War College (Comblin, 1980, p.157). Em síntese, a doutrina da ESG seria uma obra da ciência militar latino-americana inspirada na ciência militar estadunidense, conforme diversos indicativos: a) presença de uma missão estadunidense na ESG (1948-1960); b) concepção geopolítica bipolar propagada por Golbery (1967) sobre o “destino ocidental” brasileiro em integrar o império dos EUA; c) adesão ao novo conceito de guerra dos EUA – generalizada, fria e revolucionária; d) semelhança de conteúdo e estrutura idêntica das doutrinas brasileira e chilena à doutrina estadunidense⁵⁹ (objetivos nacionais, poder nacional, segurança nacional, conceito estratégico nacional); e) burocracia de segurança nacional idênticas a dos EUA, criadas em 1947 e destinadas ao predomínio da estratégia indireta⁶⁰; f) difusão da cultura imperialista dos EUA – a cultura de segurança nacional (segurança e desenvolvimento)⁶¹; g) integração operacional das Forças Armadas latino-americanas sob o comando dos EUA por meio de forças conjuntas, programas de assistência de armamentos e formação profissional (Comblin, 1980)⁶².

⁵⁹ EUA - National War College e o Industrial College of the Armed Forces; BRASIL – ESG; CHILE – Academia Superior de Seguridad Nacional (Comblin, 1980).

⁶⁰ Lei de Segurança Nacional, Conselho de Segurança Nacional e Agência Central de Inteligência unificadas no Departamento de Estado e institucionalização do Conselho dos Chefes de Estado-Maior, além de outros conselhos setoriais de pesquisa e indústria.

⁶¹ Doutrina Truman (1947) – foco na Europa, Doutrina McNamara (1960) – dissuasão terceiro mundo e Doutrina Nixon-Kissinger (1970) - equipar exércitos dos governos satélites para assumirem seu território.

⁶² Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), Rio 1942; a Junta interamericana de Defesa (CID) e Colégio Interamericano de Defesa (IADIC), 1962; a “Força Interamericana da Paz”, de 1965, invadir a República Dominicana; 1960 – Exército Americano do Sul, General Bogart, canal do Panamá. Quanto ao programa de formação conjunta, segundo o departamento de defesa dos EUA até 1975 mais de 71.651 militares latino

De fato, a influência estadunidense foi significativa nas Forças Armadas brasileiras. Embora a Marinha já tivesse recebido uma missão estadunidense em 1917 (Quevedo, 2019), foi durante a 2ª GM que diversos oficiais do Exército brasileiro realizaram estágios nas escolas militares dos EUA – especialmente a partir de 1943, realizando o curso de Comando e Estado-Maior da *Fort Leavenworth (EUA)*, seguida da supervisão estadunidense no emprego da FEB na segunda guerra e, depois, da missão de 1948 a 1960 na ESG. Sem esquecer da própria criação da Força Aérea Brasileira (FAB), em 1941, por influência direta dos EUA. Como mencionou Oliveira, a ESG e sua doutrina faziam parte da *pax americana*, o Estado hegemônico do continente que substituiu a influência decadente da França pelo estímulo à criação de escolas na América Latina durante os anos 40 e 50 visando produzir níveis de coesão interna na região para uma aceitação “tranquila” das “novas regras do jogo internacional” sobre o fornecimento de minérios, reconstrução das economias europeias e acordos de defesa (Oliveira, 1986, p.58-59). Ademais, a organização da escola se propôs a unir, em uma única instituição, as funções exercidas por três escolas nos EUA – para problemas de desenvolvimento bélicos, a Industrial College; para formulação de estratégias, a War College; e para integração das forças singulares [sem identificação] (Brasil, 2014d, p.15).

Entretanto, reconhecer essa significativa influência dos EUA seria diferente de ignorar e/ou subestimar as demais influências na ESG e em seu produto – a doutrina de segurança nacional brasileira. O próprio Comblin ponderava sobre a influência da tradição intervencionista do Exército na política, desde a fundação da república à ascensão do tenentismo em 1922, mas a considerava apenas “remota” (Comblin, 1980, p.153). No plano internacional, mesmo a influência francesa seria “fonte secundária”, advinda da doutrina de segurança nacional dos EUA que adaptara para a América Latina a doutrina de guerra revolucionária - “herança” da guerra da Argélia teorizada em obras de militares franceses como André Beaufre, George Bonnet, Roger Tinquier e Pierre Chateau-Jobert (Comblin, 1980, p.14). Portanto, na linha de Comblin, essas influências seriam residuais porque a “Doutrina de Segurança Nacional” nos países da América Latina resultou na “desnacionalização da vida social e política de cada um deles, ao ponto de dar a impressão de que, nesses regimes, a sociedade escapa ao controle do homem” (Comblin, 1980, p.16)⁶³.

americanos haviam passado por uma dessas escolas e na Escola do Exército estadunidense para as Américas (U.S.Army School of the Americas), conhecida como “Colégio de las américas”, no Fort Gulick, na zona do Canal do Panamá, teria formado 33.147 militares latino-americanos (Comblin, 1980, p.140).

⁶³ Segundo Comblin, em 1971 a doutrina existia apenas no Brasil, se espalhando em seguida para Uruguai, Bolívia, Chile, Peru, Equador e, posteriormente, Argentina e demais países latinos. No caso do Peru existiu uma reinterpretação “antimperialista e socializante” (MIGUEL, 2002; COMBLIN, 1978, p.165) e, no Paraguai, foi bloqueada por “um caudilhismo semelhante aos do século XIX numa sociedade destinada ao subdesenvolvimento

Em verdade, a tese da “importação” da doutrina atendia aos críticos do estudo da organização militar e dos processos internos da mentalidade militar. Para compreender as Forças Armadas brasileiras, bastaria estudar “a matriz”, na esteira da guerra fria e sua bipolaridade. Essa é a crítica de Martins Filho ao estudo de Comblin, pois este interpreta o grupo de militares do golpe de 1964 como “uma simples marionete ideológica, sem história política ou capacidade de gerar seus próprios mitos, doutrinas ou ideologias” (2008, p.40). Tal análise confundiria os conceitos de doutrina (conjunto de princípios, credos, ensinamentos) e ideologia (conjunto generalizado de ideias políticas, de visão de mundo), resultando na interpretação simplista de que a “importação” da ideologia da segurança nacional explicaria “por si só o aparecimento de Estados de segurança nacional, cuja coesão interna tivesse sido garantida pela doutrina que lhes deu origem” (Martins Filho, 2008, p.40)⁶⁴.

Ademais, é demasiado frágil pensar a ESG e sua doutrina alienando a história nacional dos militares da política. Mais precisamente, subestimando a influência dos *jovens turcos*. Como vimos nas seções anteriores, nessa *primeira geração de segurança nacional* podemos encontrar a base das gerações seguintes e ter parâmetros para identificar mudanças. Destacada principalmente por Coelho (1976), mas também lembrada por Carvalho (2006) e Ferreira (2019), essa influência original foi subestimada – quando não desconsiderada - por Stepan (1975), Dreifuss (1980) e Comblin (1980). Em principal, o pensamento dessa geração se refere às formulações do político-militar Pedro Aurélio de Góes Monteiro. Tanto Coelho quanto Carvalho reconhecem na *Doutrina Góes* a primeira doutrina de segurança nacional. É famosa a frase de Góes Monteiro sobre a necessidade de uma política “do” Exército e não uma política “no” Exército. Essa *política do Exército* seria seu projeto de segurança nacional, desenvolvido e experimentado na organização nacional a partir da tomada do poder político em 1930.

Basicamente, a *Doutrina Góes* agregava um conjunto de seis crenças. Primeiro, o *realismo*, este entendido como o diagnóstico da realidade como um fato, não como uma norma. Segundo, a interpretação histórica de que o liberalismo havia condenado o *Exército a ser uma força miliciana e/ou pretoriana das oligarquias nacionais*. Terceiro, a convicção de que a *luta de classes seria a grande ameaça nacional*, vista como o motor da desintegração nacional e uma arma “do imperialismo tanto político e moral, como econômico e material” (Monteiro apud

perpétuo” (1980, p.16-17).

⁶⁴ Por isso, por exemplo, Comblin considerou a introdução da guerra revolucionária no Brasil em 1961/1962, ignorando os antecedentes de ingresso dessa doutrina na Argentina em 1956, pelo estágio na França do coronel Carlos J. Rosas, com posterior missão de instrutores franceses (1957) e debates teóricos na revista da ESG argentina (1958 e 1959); e no Brasil, pelos estudos do coronel Augusto Fragoso, iniciados em 1959 sob influência direta da literatura francesa que resultaram na formulação brasileira da guerra revolucionária (Martins Filho, 2008, p.41).

Coelho, 1976, p.102-103). Quarto, a necessidade da *superação dos “dois extremos”* de sua época - liberalismo e comunismo/socialismo. Quinto, a compreensão de que *sem desenvolvimento (econômico, social e político) não haveria segurança nacional*, pois esta seria “uma estratégia global de rígida contenção das forças políticas em luta e de disciplina social” (Coelho, 1976, p.114). E sexto, a indispensável *organização militar da sociedade, mas isenta do “espírito militarista”*.

Outra influência subestimada pela tese de importação foi a demanda organizacional de *formação profissional em Alto Comando para ações combinadas*. A criação da ESG foi justificada na reforma do ensino militar de 1942, no Estado Novo, que previa formação ainda inexistente. Em 1948, o decreto de organização da ESG destinava a escola para a formação em Alto Comando dos oficiais superiores da Marinha, Aeronáutica e Exército (Brasil, 2014d, p.14)⁶⁵. Contudo, somente em 1953 foi implementado o *Curso de Comando e Estado-Maior das Forças Armadas (CEMFA)*⁶⁶. De 1961 a 1993, esse curso se destinou ao desenvolvimento da doutrina militar brasileira entre o alto escalão das Forças Armadas. Depois de diversas transformações, em 2011 foi redefinido como *Curso de Estado-Maior Conjunto (CEMC)* e destinando à preparar oficiais superiores das Forças Armadas para “o desempenho de atividades que envolvam o planejamento e emprego estratégico-operacional de forças militares em operações conjuntas ou executadas sob orientação e supervisão do MD” (Brasil, 2019)⁶⁷. Exclusivo para militares, de 1953 a 2018 o curso formou 1.534 oficiais superiores das Forças Armadas, sendo 760 do Exército, 427 da Marinha e 347 da Aeronáutica (Brasil, 2019a).

Há também que destacar o propósito de *preparação ideológica e formação técnica de quadros de uma elite civil-militar como solução da crise de hegemonia nacional*. A fundação da ESG estava intimamente ligada ao pensamento de Alberto Torres, reunido em seu livro “a organização nacional”, de 1913, especialmente por reconhecer “no Estado forte a solução para as questões nacionais” e a necessidade do país em criar um Instituto de Altos Estudos visando

⁶⁵ Os termos do decreto nº 25.705, de 22 de outubro de 1948: “Art. 1º. O Curso de Alto Comando a que se referem os arts. 25, 30 e 31 do Decreto-lei n.º 4.130, de 26 de fevereiro de 1942 é tornado extensivo aos oficiais da Marinha e da Aeronáutica e será ministrado sob a direção do Estado-Maior Geral. Art. 2º. O Estado Maior Geral organizará, para os fins do art. 1.º, a Escola Superior de Guerra”.

⁶⁶ O coronel Fragoso, introdutor da guerra revolucionária francesa, depois de promovido à general de brigada assumiu a coordenação do curso, em 1960, a diretoria de Instrução do Exército de 1963 a 1964 e o comando da ESG de 1967 a 1971 (Brasil, 2014, p.99; Abreu, 2010, verbete Fragoso, Augusto). Basicamente, se referia ao exercício de funções de comando, chefia e Estado-Maior de forças combinadas e aliadas; o desenvolvimento da doutrina militar brasileira de comando e Estado-Maior; e a cooperação no planejamento da segurança nacional.

⁶⁷ Sobre as transformações, de 1993 a 2002, para atender as “necessidades de ensino das Forças Singulares”, mudou para Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia Militares (CAPEM); até 2008, no curso de criação do Ministério da Defesa - MD (1999), para o Curso de Estado-Maior de Defesa (CEMD); e até 2011, para Curso de Estado-Maior Combinado (CEMC).

“tratar e equacionar seus problemas”, razão pela qual se atribuiu “a Alberto Torres a ideia original da fundação da Escola Superior de Guerra” (Brasil, 2014d, p.13). Por outro lado, visava incidir no impasse hegemônico dentro e fora das próprias forças a respeito da política de desenvolvimento nacional depois da 2^{gm}, intelectualmente também trabalhado por outras organizações como “a Fundação Getúlio Vargas (FGV), o Instituto Superior de Estudos brasileiros (ISEB) e as universidades públicas” (Rocha, 2010, p.362).

Nessa direção, a fundação da escola ocorreu durante o governo do general Dutra (1946-1950), com o projeto de lei de criação da ESG elaborado pelo general Salvador César Obino, então chefe do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), presidente do Clube Militar (1946-1950) e uma das principais lideranças dos militares nacionalistas da campanha “O petróleo é nosso”. Em sua exposição de motivos, Obino deixava claro que o objetivo da escola seria preparar elites civis e militares para a organização da segurança nacional, pois seriam estas elites as responsáveis pela direção e planejamento da política de segurança nacional, servindo a escola, através do trabalho conjunto, para integrar os “pontos de vistas” e produzir a “compreensão mais perfeita entre esses grupos” (Brasil, 2014d, p.23-29). Ademais, havia uma crença comum na fraternidade como a forma de sociabilidade dessa elite militar-civil. Coube ao general-político Cordeiro de Farias⁶⁸ a organização da escola: inspirada na maçonaria, a ESG foi oficialmente fundada em 20 de agosto de 1949 – dia do maçom - e pensada para constituir uma rede orgânica de fraternidade política em todo o território nacional com a gradual expansão das Associações de diplomados – as ADESG (Vianna, 2019).

Logo, a criação da ESG respondeu a uma disposição comum do Alto escalão das Forças Armadas – ao menos do Exército - em organizar a segurança nacional integrando as elites nacionais na fraternidade ideológica. No entanto, Cordeiro de Farias e seu grupo tinham sido derrotados pelos militares “nacionalistas” liderados por Obino nas eleições do Clube Militar. Representando a fração de militares ligados a experiência da Força Expedicionária Brasileira, com posições ideológicas distintas das que Obino representava, Cordeiro de Farias (1949-1952) e o general-político Juarez Távora (1952-1954) comandaram a estruturação da escola, seus princípios e o viés da doutrina política da ESG. A partir daí, acompanhando a ascensão desse grupo em outros órgãos da instituição militar – inclusive no Clube Militar - a ESG passou a ser

⁶⁸ Marechal do Exército, natural de Jaguarão (RS/Brasil), comandou destacamento na Coluna Prestes (1925), exilou-se na Bolívia (1927), integrou a “Revolução de 1930”, combateu a “Revolução Constitucionalista” (1932), a “Revolta Comunista” (1935) e comandou a “Artilharia Divisionária da FEB” (1944-1945), foi estagiário da Escola de Comando e Estado-Maior de “Fort Leavenworth” nos EUA (1943) e presidente da “Comissão Militar Mista Brasil-Estados Unidos” (1954-1958) e governou os estados do Rio Grande do Sul (1938-1943) e de Pernambuco (1954-1958). Designado por Obino, presidiu a criação da ESG e foi seu primeiro comandante (1949-1953).

o “partido sem legenda”, estabelecendo vínculos de fraternidade política e engajada na solução da crise de hegemonia nacional em favor do alinhamento aos EUA no plano internacional e ao capital nacional associado. Isso em franca oposição ao nacional-trabalhismo e aos seus governos. Até 1964, conforme reconhecia Golbery, naturalmente “se um governo for fraco, a ESG se oporá a ele”, razão pela qual “nunca assumimos uma posição contra Jânio Quadros” (Apud Stepan, 1975, p.136). Depois de 1964, o ISEB foi extinto, com seus membros perseguidos, e a FGV integrada.

Ocupando o vazio deixado pela ausência de um efetivo “partido burguês”, que organizasse o consentimento da dominação (Oliveira, 1986, p.60-61), esse “partido sem legenda” restrito aos altos níveis de governo formulou princípios e objetivos gerais capazes de aglutinarem os militares e civis anticomunistas dispostos a produzirem uma síntese voltada para a ação política conjunta de segurança nacional. Os “princípios fundamentais” e os objetivos foram resumidos pelo tenente-coronel Idálio Sardenberg (Brasil, 2014d, p.11-15; Arruda, 1983, p.114-15):

Princípios - “**1** – A segurança nacional é uma função mais do potencial geral da nação do que de seu potencial militar; **2** – O Brasil possui os requisitos básicos (área, população, recursos) indispensáveis para se tornar uma grande nação; **3** – O desenvolvimento do Brasil tem sido retardado por motivos suscetíveis de remoção; **4** – Como todo trabalho, a orientação dessa aceleração exige a utilização de uma energia motriz e de um processo de aplicação dessa energia; **5** – O impedimento até agora existente contra o surgimento de soluções nacionais para os problemas brasileiros é devido ao processo de aplicação; **6** – Urge substituir o método dos pareceres por outro método que permita se chegar a soluções harmônicas e equilibradas; **7** – O instrumento a utilizar para a elaboração de novo método a adotar e para a sua difusão, consiste na criação de um Instituto de Altos Estudos, funcionando como centro permanente de pesquisas”

Objetivos - Estudar e solucionar os problemas de Segurança Nacional mediante: **a)** um método de análise e interpretação dos fatores políticos, econômicos, diplomáticos e militares que condicionam o Conceito Estratégico Nacional; **b)** um ambiente de ampla compreensão entre os grupos nele representados, de forma a desenvolver o hábito de trabalho em conjunto e de colaboração interdepartamental; **c)** um conceito amplo e objetivo de Segurança Nacional que servisse de base à coordenação das ações de todos os órgãos, civis e militares, responsáveis pelo desenvolvimento do potencial e pela segurança do País”

Não por acaso, o primeiro curso criado pela ESG, junto a sua fundação em 1949, foi o *Curso Superior de Guerra (CSG)*: por influência de Cordeiro de Farias, a prioridade inicial seria formar uma “Doutrina Política nacional” visando produzir uma “Formulação da Política Nacional” e um “Planejamento Governamental” a partir do exame aprofundado da conjuntura brasileira (Brasil, 2017). Desde a primeira turma de 1950, o grande curso da ESG foi destinado a militares (oficiais gerais e oficiais superiores) e a setores da elite civil que exercessem altas posições de direção em instituições do Estado (administração pública) e da iniciativa privada. Embora tenha admitindo mulheres desde 1973, a escola impôs um veto aos civis vinculados a organizações dos trabalhadores ou da sociedade civil – como uma clara demarcação política e

de classe da escola (Oliveira, 1976). Durante o comando do general Alzir Benjamin Chaloub (1981-1983), um ensaio de abertura a quem “pensa diferente” resultou em conferências proferidas por Luís Inácio Lula da Silva (liderança sindicalista do ascendente movimento sindical), Paulo Evaristo Arns (cardeal-arcebispo de São Paulo) e Ulisses Guimarães (presidente nacional do PMDB e líder da oposição institucional). Entretanto, a ESG seguiu excluindo de seu público alvo civis ligados ao nacional-trabalhismo e a outras correntes de pensamento político mais destoantes de sua ideologia (Dreifuss e Dulci, 2008, p.180-181). Em 1985, depois de uma “atualização programática”, o CSG passou a ser denominado Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia (CAEPE). Ao final, de 1950 a 2017, o principal curso da ESG formou 7.410 membros dessa elite civil-militar - 3.441 civis, 3.610 militares das FA da ativa, 57 da reserva, 115 militares das polícias estaduais (a partir de 1986) e 187 militares das nações amigas (Brasil, 2017)⁶⁹.

Para além desses dois cursos, a ESG organizou outros cursos regulares. Destes, se destaca o *Curso de Informações (CI)*. Criado em 1958 “em caráter experimental” (projeto do SNI), o curso de informações somente assumiu caráter regular em 1965, com a finalidade de “cooperar no estudo e desenvolvimento de um doutrina de Segurança Nacional e preparar civis e militares para funções relacionadas com as Informações” (Brasil, 2019b)⁷⁰. Depois de formar cerca de 100 analistas civis e militares de informações, em 1972 o curso foi transferido para a Escola Nacional de Informações (ESNI), departamento de ensino do SNI (Brasil, 2014d, p.56). Em 1990, com a extinção do SNI e da ESNI, teria ocorrido um “vácuo profissionalizante” que levou o Centro de Informações do Exército (Ciex) a alterar, em 1993, a denominação “Informações” por “Inteligência” para enfatizar “ainda mais” o caráter “técnico-especializado” da atividade e projetar a criação da Escola de Informações do Exército (EsIME). Finalmente, em 1996, foi recriado o curso de informações da ESG, agora denominado *Curso Superior de Inteligência Estratégica (CSIE)*. Com a criação do Ministério da Defesa, o curso foi reformulado e destinado prioritariamente aos servidores dos órgãos do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) e, a partir de 2002, também aos servidores do Sistema de Inteligência de Defesa (SINDE), sendo considerado, desde 2016, uma especialização de pós-graduação *lato sensu*. Ao longo desse período (1958 a 2018), a ESG formou 693 pessoas – 77 militares da

⁶⁹ Devido a “numerosas solicitações”, em 1996 a escola fundou uma versão reduzida do curso voltada ao público das “Nações Amigas”. Em 2006, essa versão reduzida foi extinta, integrando os estagiários estrangeiros ao curso integral dos nacionais.

⁷⁰ Conforme o Decreto 55.791, de 23 de fevereiro de 1965, a escola passou a contar com um oficial de cada força da área de informações em seu corpo permanente e o apoio do SNI.

Marinha, 123 do Exército, 43 da Aeronáutica, 69 militares estaduais (a partir de 1997) e 381 civis (Brasil, 2019b)⁷¹.

Finalmente, desse apanhado analítico sobre ESG passo a elencar as principais características destacadas pela literatura sobre o conteúdo da doutrina de segurança nacional da ESG. Aqui visio apenas frisar as ideias centrais, deixando para os capítulos seguintes o diálogo teórico com as fontes primárias. Resumidamente, são os seguintes caracteres:

1. **Sociedade política orgânica** – “democracia” orientada pelo bem comum, integração, coesão, consenso e disciplina social, aversão ao conflito;
2. **Hierarquia político-social** - *subordinação do trabalho ao capital* – aceitação da divisão social do trabalho; e *militar profissional-herói*, conciliação entre tradição e modernidade, com a profissionalização militar conciliada aos valores tradicionais da profissão;
3. **Pensamento autoritário brasileiro** – reunindo as ideias centrais dos autores Alberto Torres, Azevedo Amaral, Francisco Campos e Oliveira Vianna críticas ao liberalismo brasileiro e defensoras de um governo das elites, sem participação “das massas” e através de um “Estado forte”;
4. **Tutela militar** – sobreposição da organização militar em relação as elites políticas e classes sociais, condicionando o sistema político à segurança nacional por mecanismos de supervisão segundo a *política das Forças Armadas*, instituição política e interessada na política nacional, no planejamento estratégico e na segurança nacional;
5. **Estado de Segurança Nacional** – disciplinador, subsidiário e protetor da iniciativa privada;
6. **Segurança e desenvolvimento** – Aliança entre Forças Armadas, capitais nacionais e internacionais em torno da lei e da ordem e de *adesão a hegemonia dos EUA*, nos termos da geopolítica da guerra fria, ideologia ocidental, guerra revolucionária e anticomunismo; e a *segurança nacional* como global, incluindo defesa externa e segurança interna;
7. **Estrutura da doutrina:** objetivos nacionais, poder nacional, política nacional, conceito estratégico nacional, planejamento estratégico e realismo político;

São esses conceitos sobre a doutrina, sintetizados a partir da revisão teórica, que passam a orientar o exame do material empírico. Essa análise se organiza segundo critérios metodológicos da pesquisa que envolveram escolhas sobre o recorte temático, as fontes

⁷¹ Os demais cursos são: i) Curso de Logística e Mobilização Nacional (CLMN) - criado em 1957 e incorporado ao CEMFA até 1982, quando foi retomado na EsNI, mas extinto em 1986. Em 1990, novamente foi recriado, desta vez na ESG, sendo reformulado em 2002 permanecendo até hoje e voltado para militares e civis em torno da “Doutrina Mobilização Nacional”. Desde 1957, considerando as longas interrupções, formou 734 pessoas – 96 militares da Marinha, 174 do Exército, 96 da Aeronáutica, 86 das Forças Auxiliares (desde 1994) e 86 civis (desde 1995) (Brasil, 2014d, p.60); ii) Curso Superior de Defesa – visa integrar os estagiários do CAEPE e os estagiários dos cursos de Política e Estratégia do Exército, Marinha e Aeronáutica (Brasil, 2014d, p.62); iii) Curso Avançado de Defesa Sul-Americano (CAD-Sul) - voltado para civis e militares dos Estados Membros da Unasul (atualmente desativada); iv) Curso de Gestão de Recursos de Defesa (CGERD) – criado em 2003 para espelhar curso semelhante da Universidade de Defesa dos Estados Unidos da América, visando debater em Brasília os temas de interesse do setor de Defesa que envolvesse “diferentes seguimentos da sociedade brasileira”. Em 2006, o curso foi expandido para a sede da ESG no Rio de Janeiro e na sede da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP, formando de 2003 a 2019, 970 civis e militares (Brasil, 2018).

documentais, a delimitação linha temporal, a definição de hipóteses, o desenvolvimento da técnica de categorização e a análise do conteúdo documental. É o tema do próximo capítulo.

CAPÍTULO 2 – Como estudar o pensamento político dos militares?

Uma das razões deste capítulo constar após a revisão teórica foi porque, de fato, o primeiro passo de qualquer investigação científica pressupõe um lastro teórico que fundamente o tema, o problema e os caminhos de investigação já percorridos por outras pesquisas. Portanto, a partir da revisão teórica, este capítulo apresenta os aspectos metodológicos da tese, isto é, o desenho de pesquisa: *o que* se propõe pesquisar e *o como* se projetou pesquisar (King, Keohane e Verba, 1994)⁷².

Como vimos no capítulo anterior, ao menos até 1985, a doutrina de segurança nacional produzida pela ESG foi apontada pela literatura como a principal fonte do pensamento político dos militares brasileiros. Embora seu estudo tenha sido descontinuado pela ciência política, a ESG seguiu existindo e sua doutrina permaneceu sendo atualizada. Por se tratar da única doutrina para esse fim entre as Forças Armadas, constitui uma amostra abrangente do conjunto de crenças oficiais da instituição militar.

Portanto, a doutrina da ESG é o objeto de estudo. Mas como estudá-la? Considerando as pesquisas realizadas, os caminhos se adaptaram ao contexto histórico. Na década de 1970, além da legislação de segurança nacional, a principal fonte sobre a doutrina foi indireta, a partir de obras que reuniam o pensamento de relevantes lideranças político-militares da ESG, como Cordeiro de Farias, Juarez Távora, Castello Branco, Augusto Fragoso e Golbery, além de boletins e revistas da ADESG (Stepan, 1975; Coelho, 1976; Oliveira, 1976). Embora aos brasilianistas fossem franqueadas entrevistas e acesso a certas conferências, com a ditadura em curso “a maioria dos documentos da ESG continuam a ser reservados pelo governo brasileiro” (Stepan, 1975, p.134). No caso de Comblin, além da obra de Meira Mattos, a fonte indireta utilizada foi a síntese da doutrina escrita por um ex-estagiário da ESG, o engenheiro Amaral Gurgel (Comblin, 1978).

Foi somente na década de 1980 que fontes diretas, especialmente os documentos doutrinários da ESG, passaram a ser usados como fontes de pesquisa. Stepan, por exemplo, utilizou a “doutrina básica” de 1971 e os “fundamentos da doutrina” de 1981, assim como obteve maior acesso a conferências proferidas nos cursos e a trabalhos realizados pelos

⁷² Para além dos indispensáveis conselhos do orientador, a disciplina de “metodologia de pesquisa em ciência política” ministrada por Suely Araújo e Paulo Calmon foi muito útil para a definição de caminhos da pesquisa. Em especial às aulas de “conceitos básicos de pesquisa social”, “inferência descritiva em ciências sociais” e “aplicação de códigos de análise documental” em que a professora Suely apresentou a metodologia de sua pesquisa de doutorado.

estagiários (1986, p.57-65). Da mesma forma, Dreifuss buscou no “Manual Básico” da ESG, sem mencionar qual edição, os principais dogmas sobre a soberania popular, no contexto dos debates para a constituinte (1985, p.70-76). Já Oliveira, apesar de também fazer uso do “Manual Básico” da ESG, de 1983, preferiu privilegiar em sua categorização as crenças das lideranças históricas, especialmente Golbery e Távora (Oliveira, 1986, p.53).

A partir da década de 1990, a descontinuidade dos estudos sobre a doutrina desfez a questão de acesso às fontes diretas. Do pouco que se encontrou, Miguel recorreu aos “currículos dos cursos” (Miguel, 1999) e, finalmente, às edições seriadas do “Manual Básico” de 1973, 1976, 1977/78 e 1986, assim como aos “fundamentos teóricos” de 1983, como fontes primárias para análise da doutrina da ESG (Miguel, 2002). Em 2010, Rocha chegou a mencionar o “Manual Básico” da ESG de 2007, mas, curiosamente, sem analisá-lo em suas mudanças ou permanências, apenas se referindo ao documento como uma “fonte histórica” (2010, p.401).

De modo que é esse mesmo caminho, já percorrido pela ciência política, que se retoma nesta tese. Porém, com o avanço de três “novos passos”: i) ter como objeto de análise o principal documento primário da ESG, o “Manual Básico”; ii) realizar um exame longitudinal, incluindo as edições de 1974 a 2016, em busca de mudanças e permanências; iii) aplicar a metodologia de categorização de crenças de elites políticas, visando formular uma interpretação abrangente da doutrina. Dessa maneira, passo a discorrer sobre o processo de definição dessa estratégia de pesquisa e os elementos do desenho de pesquisa, com suas escolhas e limitações.

Reconhecimento das fontes

Inicialmente, a proposta desta tese se voltava para os escassos estudos sobre o legado autoritário civil em democracias latino americanas, especificamente na imprensa brasileira, a partir da abordagem justransicional. Porém, um dos grandes obstáculos da pesquisa se manifestava nas fontes empíricas, tanto de acesso ao acervo jornalístico anterior e pós 1988 quanto na complexidade de suas variadas formas de conteúdo, de veiculação e organização local, regional e nacional.

Nesse cenário, no segundo semestre do doutorado, se resgatou uma descoberta ocorrida em meados de 2015: as fontes da ESG. Como se viu no capítulo anterior, a doutrina de segurança nacional construída pela escola serviu de base ideológica do regime de 1964 e é largamente utilizada na caracterização do legado autoritário ainda latente no processo democrático brasileiro. Mas isso como um dado do passado, ou seja, como uma doutrina que teria existido e, com o fim da ditadura, restasse abandonada pelas instituições militares de Estado – Forças Armadas e Polícias Militares estaduais e no seio da sociedade.

Porém, durante pesquisas sobre a participação civil nesse regime (Lentz, 2014, 2015), deparei-me com a página da ESG e um conjunto de informações até então desconhecidas: os nomes dos estagiários dos cursos da escola, ministrados desde a década de 1950 até 2014, qualificados pela profissão exercida à época do curso; o catálogo de livros da biblioteca da escola e de outras bibliotecas das Forças Armadas com diversas obras relativas à doutrina de segurança nacional; e uma edição recente, de 2013, do “Manual Básico” da doutrina – o documento oficial da escola. Quer dizer, não somente a ESG havia sobrevivido à queda do regime, mas sua doutrina permanecia sendo editada e balizando os cursos ministrados às elites militares e civis contemporâneas.

Ante essa descoberta e considerando a grave instabilidade política do país, se decidi averiguar a possibilidade de acesso ao acervo da biblioteca e, especificamente, das edições do Manual Básico editadas após 1988. Foi então que se realizou, por meios próprios, uma visita exploratória ao campus da ESG, no Rio de Janeiro, entre os dias 12 e 16 de dezembro de 2016, com o objetivo de averiguar a viabilidade de consulta às fontes e, por consequência, de mudança do objeto de tese.

Em verdade, havia um certo receio de obstrução à investigação acadêmica de documentos públicos junto à uma instituição das Forças Armadas, tanto de ingresso nas dependências militares quanto de consulta e/ou obtenção de cópias. Tanto foi assim que até um ofício de papel timbrado foi confeccionado, visando conferir legitimidade institucional para a saída de campo exploratória. Contudo, para nossa surpresa, o acesso à instituição sequer exigiu a apresentação de tal documento – bastou apenas informar o destino à biblioteca, sem maiores explicações. O ambiente militarizado era intimidatório aos civis desacostumados e, como eu, centrados no estudo sobre o passado autoritário e de terrorismo de Estado de uma das instituições protagonistas da ditadura de 1964.

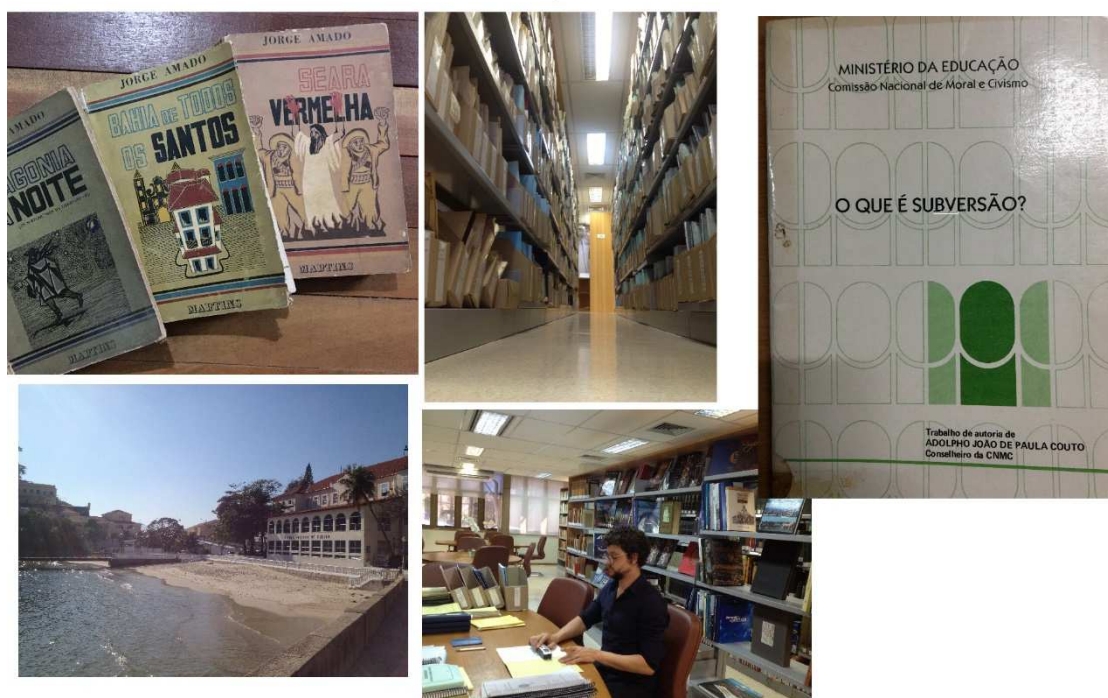
Da mesma forma, ocorreu com a recepção à biblioteca: a senhora Silvana, bibliotecária civil, foi extremamente prestativa. No primeiro dia, por cerca de duas horas, apresentou o sistema de bibliotecas, o acervo, o acesso às obras, simulou pesquisas eletrônicas e acompanhou a exploração no acervo físico. Havia diversos militares fardados, em sua maioria mulheres, nas dependências da biblioteca realizando atividades administrativas, com quem trocava cumprimentos resabiados, mas sempre educados.

Passei os dias seguintes nas estantes da biblioteca encontrando um acervo que me deixou impressionado: estruturas curriculares de cursos da escola, da década de 1950 aos mais atuais, de 2015; materiais de estudos embrionários sobre os “fundamentos da doutrina”, as edições preliminares, a primeira edição do Manual Básico de 1975 e todas as seguintes, até 2014;

palestras, estudos específicos, monografias dos estagiários ao longo de seis décadas... enfim, um manancial de documentos primários inexplorados após 1988 e que muito poderiam contribuir para a compreensão do pensamento político dos militares em tempos contemporâneos. E todos com livre consulta local, sendo possível o escaneamento e a fotografia de todo material disponível.

Na despedida, com a promessa de regresso, recebi a oferta de obras antigas e em mal estado para doação: três romances de Jorge Amado – “Seara vermelha”, “Agonia da Noite” e “Bahia de Todos os Santos” – e um manual da Comissão Nacional de Moral e Civismo do Ministério da Educação sobre “o que é subversão”. Esta última foi lida no harmonioso calçadão da praia de fora, que fica nas dependências militares da ESG, ao pé do morro do pão de açúcar.

Imagem 1



Fonte: acervo do autor (2020)

Uma vez confirmada a franquia de acesso às fontes, o passo seguinte foi viabilizar a coleta do material. Para tanto, se fez indispensável o financiamento público para a realização de saída de campo concedida via edital do Decanato de Pós-Graduação da UnB de apoio “à discentes de pós-graduação para o desenvolvimento de dissertações e de teses” (Edital DPG/UnB N° 02/2017). Sem o suporte financeiro e administrativo para a pesquisa, jamais seria possível viabilizar esta tese.

Com isso, passei praticamente três semanas nas dependências da ESG realizando o trabalho braçal de digitalização manual (escâner) e cópia digital (fotocópias em pdf) de dois grandes grupos de documentos: manuais doutrinários, de 1975 a 2014; dos currículos de todos os cursos regulares da escola, de 1951 a 2016. Além desta base, que perfizeram mais de 20 mil páginas, em pesquisa anterior reuni a listagem de estagiários da escola, com profissão, de 1951 a 1988, e recebi a doação do Almanaque dos diplomados da ESF, de 1949 a 1999. A convivência no ambiente da escola, as conversas informais com o corpo administrativo militar e civil, incluindo o comandante da escola no ano de 2017, igualmente se fizeram de suma relevância para uma compreensão mais ampla do tema em estudo.

Com a coleta das fontes inéditas e originais, estava concretizada a mudança de objeto da tese. A confirmação de que a ESG seguiu com sua doutrina de segurança nacional sendo ministrada anualmente para membros da elite civil e militar do país e, mais, ampliou seu alcance com a criação de outros cursos específicos, selou a decisão pela pertinência de seu estudo para interpretar o pensamento político dos militares brasileiros após 1988. O próximo passo seria estruturar a pesquisa.

Desenho de pesquisa

Considerando-se a estruturação básica de King, Keohane e Verba (1994, p.7-9), a investigação científica nas ciências sociais é tanto mais confiável quanto mais transparentes forem seus procedimentos, a fim de possibilitar o escrutínio e o debate público sobre as conclusões incertas que advirem das inferências do estudo. Dessa maneira, se apresenta o desenho de pesquisa com a opção pelo método qualitativo na estruturação de sistema de crenças de elites políticas elaborado por Paul Sabatier (1993) e nas técnicas de inferência e categorização de conteúdo de Laurence Bardin (2011).

Basicamente, a pesquisa percorreu o seguinte roteiro: i) a revisão teórica; ii) a definição dos objetivos da pesquisa; iii) a eleição de um problema e de uma hipótese preliminar; iv) a delimitação das fontes conforme o marco temporal dos objetivos; v) exploração das fontes; vi) definição provisória de categorias de um sistema de crenças; vii) categorização provisória pela descrição analítica das fontes; viii) retorno à revisão teórica; xix) categorização definitiva pela inferência descritiva; x) conclusão crítica e balanço final.

A revisão teórica, como mencionado, foi a base de todo o desenho de pesquisa e orientou a etapa de *pré-análise*, referida por Bardin (2011, p.125-129): objetivos de pesquisa – geral e específicos – importantes para fornecer limites claros à empreitada científica, além delimitação das fontes de análise, do problema e das hipóteses de pesquisa. O *objetivo geral* foi realizar

uma inferência crítica, com base empírica, sobre o pensamento político da “nova geração” de militares brasileiros, formada após o período da ditadura de 1964, a partir da análise da doutrina oficial da ESG e considerando que em seu conteúdo se manifestariam eventuais mudanças no pensamento político dos militares. Quanto aos *objetivos específicos*, se buscou identificar na doutrina e inferir criticamente sobre : i) as principais mudanças ocorridas após a constituição de 1988; ii) os fundamentos que permaneceram imutáveis e estáveis; iii) as tendências de ação política das Forças Armadas e sua interação com os setores civis em momentos de crise política nacional; iv) a autoimagem das Forças Armadas sobre seu papel no regime democrático, especialmente em momentos de normalidade e crise política; v) as tensões e contradições com o regime democrático.

Tais objetivos se reuniram no problema de pesquisa: *qual foi o efeito da democracia no pensamento dos militares? Onde ocorreram mudanças? E o que permaneceu?* Tal escolha passou por algumas delimitações. Primeiro, de ordem substancial. Em relação à política, a busca por mudanças e permanências se restringiram aos temas centrais sobre *Poder, Estado e Sociedade*. Embora sejam os “grandes temas” da ciência política, revelam a busca por parâmetros gerais e não específicos do pensamento político dos militares brasileiros. Além disso, as fontes emanam do discurso oficial de uma instituição militar de comando conjunto e voltada para o “mundo civil”, isto é, expressa muito do que haveria de comum e pouco de diferente entre um corpo diverso que são os militares. Logo, se busca a “espinha dorsal” do pensamento político oficial das Forças Armadas brasileiras para analisar sua relação com o processo democrático nacional.

Há também o *recorte temporal*, que implica na comparação do *antes autoritário* com o *depois democrático*. Note-se que a Constituição Federal de 1988 é tomada como o marco de inflexão política no sentido democrático, ainda que a transição brasileira, pactuada e negociada, tenha abdicado de uma ruptura com o autoritarismo e traçado um caminho de gradativas discontinuidades e severas permanências. De todo modo, esse marco é importante por delimitar o novo pacto político nacional acerca das relações civis militares.

Manual Básico da doutrina da ESG

Além dessas questões cartesianas, o marco temporal também se adaptou às fontes coletadas. Conforme verificado na saída exploratória e na saída de campo, somente a partir de 1975 que a ESG passou a reunir em um único documento seu pensamento oficial - o Manual Básico. Antes disso, foram encontrados fragmentos desse pensamento conforme temas fundamentais elaborados desde sua fundação oficial, de 1949, indicando um longo período de construção de uma base doutrinária que se propunha sólida, coerente, coesa e fundamentada

para a escola: somente em 1975 foi publicado o primeiro “Manual Básico” unificado, com a síntese do pensamento político da escola.

A partir dessa primeira edição unificada, a ESG procedeu em versões atualizadas desse documento oficial, sempre mantendo uma estrutura mínima – objetivos, política, estratégia e método – destinada a servir de base teórica para seu programa de ensino. A única exceção foi a edição de 1996, em que ocorreu uma nítida revisão teórica dos fundamentos da doutrina. Conforme a pesquisa de campo, foram dezessete (17) edições no Manual Básico da doutrina durante um intervalo de quarenta (40) anos, que coincidem com dez (10) governos - do início da chamada liberalização do regime autoritário (Schmitter e O’Donnell, 1988a) ao término da “Nova República” (Avritzer, 2016; Miguel, 2016b; Nobre, 2016)⁷³:

Quadro 1 – Edições do Manual Básico da ESG

	1	2	3			4	5	6	7	8	9	10	11		12	13	14		15	16	17																				
Governos	Geisel (1974-1979)		João Figueiredo (1979-1985)			José Sarney (1985-1990)			Collor (1990-1992)	Itamar (1992-1994)	FHC I (1994-1998)		FHC II (1999-2002)		Lula I (2003-2006)		Lula II (2007-2010)		Dilma (2011-2014)																						
Ano	1975	1976	-	-	-	-	-	1983	-	-	1986	1987	1988	-	-	-	-	-	1992	1993	-	-	1996	-	1998	-	-	-	2002	-	-	2005	2006	-	2008	2009	-	-	-	2013	2014

Fonte: autor, conforme pesquisa na biblioteca da ESG (2021)

Por esses fatores, o recorte temporal das inferências da pesquisa foram os governos em que o manual foi editado, de 1974 a 2016, visto que a ESG, seja qual for a medida, esteve submetida à direção do poder executivo e seus respectivos governos manifestam as influências políticas de seu tempo. Como se verifica no quadro acima, não se identificou uma regularidade temporal de atualizações: há governos com apenas uma atualização (Figueiredo e FHC II), outros com duas (Geisel, FHC I, Lula I, Lula II e Dilma) e apenas o governo Sarney com três atualizações seguidas.

Sendo assim, a amostra da análise foi definida como uma edição de cada governo completo – 1º edição, 1975 (Geisel); 3º edição, 1983 (Figueiredo); 6º edição, 1988 (Sarney); 9º edição, 1996 (FHC I); 11º edição, 2002 (FHC II); 13º edição, 2006 (Lula I); 15º edição, 2009 (Lula II); e 17º edição, 2014 (Dilma). As edições dos governos Collor e Itamar foram excluídas, por se tratarem de governos incompletos. Dessa maneira, considerando apenas os governos completos, se respeitou um intervalo de até 3 edições entre cada manual, sem prejuízo de eventual referência às raras mudanças ocorridas em edições fora das amostras.

Depois de uma leitura “flutuante” (Bardin, 2011, p.126), foram colhidas impressões e orientações preliminares visando averiguar a representatividade dessa amostra, ou seja, que de fato configurassem “parte representativa do universo inicial” e, assim, possibilitar a

⁷³ Importante notar que as lacunas entre os manuais correspondem a sua não edição anual, sendo todas as publicações disponíveis utilizadas;

generalização de seu resultado ao universo de análise (1974-2016). Ainda, também se atentou para a “regra de homogeneidade” dos documentos no universo total, uma vez que os documentos “devem obedecer a critérios precisos de escolha e não apresentar demasiada singularidade fora desses critérios” (Bardin, 2011, p.128). Todas as edições do Manual Básico, à exceção da edição de 1996, seguem semelhantes estruturas e idênticos propósitos. A inclusão da edição de 1996 se justificou por sua importância pós 1988, representando uma clara revisão teórica, além de não fugir do espectro de temas abordados em todas as demais edições.

A partir dessas delimitações, o caminho se mostrou um pouco mais claro para a eleição de hipóteses de pesquisa, mas ainda não suficiente. Foi necessária a realização de uma análise preliminar das edições do Manual Básico até 1988, com o objetivo de estruturar preliminarmente um sistema de crenças da doutrina segundo categorias de análise para, finalmente, fixar as hipóteses de pesquisas que seriam testadas nas edições pós 1988⁷⁴. A exploração do material se orientou por uma análise documental - um resumo da informação, uma classificação-indexação, uma representação condensada da informação contida nas edições até 1988 (Bardin, 2011, p.52).

Depois de classificado o conteúdo, foram realizadas inferências das características enumeradas e, por fim, elaborada uma significação dessas características (interpretação), visando uma transição controlada e explícita do que levou a tal enunciado (antecedentes) e quais as consequências desses enunciados (os efeitos das mensagens) para o problema de pesquisa proposto (Bardin, 2011, pp.35,45).

Estrutura e categorias do sistema de crenças

Uma vez identificados enunciados de conteúdo e ainda trilhando condições para fixar as hipóteses de análise, cabia definir uma estrutura entre essas categorias que organizasse o pensamento da doutrina. Com isso, se recorreu à estruturação do sistema de crenças de elites políticas proposta por Sabatier (1993) para realizar uma categorização preliminar das edições do Manual pré-1988. E, a partir disso, fixar as categorias de análise definitivas para o exame do restante da amostra.

Segundo Jenkins-Smith e Sabatier, a maioria dos estudos sobre modelos de tomada de decisão pressupõem uma estreita relação entre as crenças interessadas das elites e suas decisões políticas. No entanto, seriam escassos os estudos sobre as crenças políticas dessas elites ao longo do tempo e, mais raros, estudos em escala longitudinal com base em documentos públicos

⁷⁴ Agradeço ao orientador, Luís Felipe Miguel, por tal orientação, pois sem essa percepção talvez os resultados tivessem se comprometido de forma irreversível.

(1993, p.237). Por outro lado, seria recorrente que “políticas públicas e programas incorporam implicitamente teorias sobre como atingir seus objetivos” e que essas teorias poderiam razoavelmente serem conceitualizadas “da mesma forma que um sistema de crenças” (Sabatier, 1993, p.17). Daí a utilidade da estruturação de um sistema de crenças para compreender os possíveis comportamentos de determinada elite política (Sabatier, 1993, p.17).

Partindo dessas considerações, Sabatier se espelhou em outros autores com propósitos semelhantes neste ponto – como Putnam, Axerold, Cobb – para desenhar, conforme noções básicas da teoria dos sistemas, três categorias estruturais segundo suas características, escopo e nível de suscetibilidade para mudanças:

- 1) **Deep (normative) core** – normativas fundamentais e valores ontológicos; fazem parte da filosofia da personalidade básica e se aplicam a todas as áreas políticas; são muito difíceis de se alterarem e “semelhantes a uma conversão religiosa” (Sabatier, 1993, p.30-31);
- 2) **Near (policy) core** – posições políticas fundamentais, preocupações básicas, estratégias para alcançar os valores normativos do núcleo normativo; aplicação para áreas políticas de interesse; mudanças também são difíceis de ocorrer, mas podem acontecer se a experiência revelar sérias anomalias que as exijam (Sabatier, 1993, p.30-31);
- 3) **Secondary aspects** – dinâmicas, decisões instrumentais e fontes de informações necessárias para implementar o núcleo político (Sabatier, 1993, p.30-32);

Norteadas por esses núcleos estruturais, a classificação preliminar da leitura exploratória passou pelo processo de categorização do conteúdo. Segundo Bardin, a categorização se constitui “uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto por diferenciação e, em seguida, por reagrupamento segundo o gênero (analogia), com os critérios previamente definidos” (Bardin, 2011, p.147). Já as categorias seriam “rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos (unidades de registro, no caso da análise de conteúdo) sob o título genérico, agrupamento esse efetuado em razão das características comuns destes elementos” (Bardin, 2011, p.147).

Ambas atividades representariam um processo estruturalista, um exercício de inventariar ao isolar elementos e de classificar ao impor certa organização às mensagens, resultando em uma espécie de representação simplificada dos dados brutos (Bardin, 2011, p.148-149). Ainda segundo Bardin, “boas categorias” lograriam as seguintes características ideais (Bardin, 2011, p.150): i) *exclusão mútua* - um elemento de conteúdo não poderia ter dois ou vários aspectos suscetíveis de fazerem com que fosse classificado em duas ou mais categorias; ii) *homogeneidade* - um único princípio de classificação orientaria a organização das categorias; iii) *pertinência* – as categorias devem ser adequadas ao material escolhido e pertencer ao quadro teórico definido; iv) *objetividade e fidelidade* – precisariam corresponder,

de fato, ao conteúdo das fontes, sendo reproduzidas de forma clara e fidedigna; e v) *produtividade* – fornecerem resultados férteis aos objetivos da pesquisa.

Conforme tais parâmetros para a categorização do sistema de crenças da doutrina da ESG, foram exploradas as edições do Manual Básico de 1975 e 1983 para uma categorização inicial, seguida da revisão das categorias pela análise da edição de 1988. Foi nesta fase que se logrou estabelecer os três núcleos estruturais da doutrina e suas respectivas categorias:

Quadro 2 – Sistema de crenças da doutrina da ESG

	N	CATEGORIAS
Núcleo ontológico	1	Sociedade política: a evolução da natureza humana - humanismo cristão, racionalidade, sociedade funcional, evolucionismo, instituições permanentes (estado e sociedade), objetivos nacionais, segurança e desenvolvimento.
	2	Poder nacional e poder político - expressões de poder, poder político, elites, doutrina política, ideologia dominante, cultura política, ordem vigente.
Núcleo político	3	Objetivos nacionais brasileiros - identidade nacional, interesses e aspirações nacionais, elite brasileira, objetivos nacionais permanentes e atuais, política nacional, estratégia nacional, segurança e desenvolvimento.
	4	Ordem política: a democracia liberal anticomunista - regime político, democracia e autoritarismo, anticomunismo, democracia liberal, democracia social, opinião pública, instituições sociais.
	5	Ordem econômica: o neocapitalismo anticomunista - sistema econômico, capitalismo liberal, socialismo marxista, neocapitalismo, mercado livre, estado regulador;
	6	Segurança nacional - insegurança, óbices, fatores adversos, guerra contemporânea, guerra e ações psicológicas, ordem pública, ordem interna.
Núcleo instrumental	7	Método de ação política - estratégia, planejamento, informação, mobilização e logística nacional.

Fonte: autor (2020), com base no Manual Básico da ESG (1975, 1983 e 1988)

A partir dessas categorias foi possível, finalmente, fixar com maior razoabilidade as hipóteses da pesquisa. Dessa maneira, a análise documental e as inferências preliminares sobre o conteúdo das edições do Manual Básico pós 1988 - isto é, das edições de 1996, 2002, 2006, 2009 e 2014 – se estruturam conforme os três núcleos do sistema de crenças da doutrina da ESG.

[Hipótese de mudança conservadora](#)

Depois de todo processo de pré-análise, coube delimitar as hipóteses de análise do material empírico da pesquisa. Primeiro, cumpre esclarecer que a revisão teórica, especialmente dedicada à concepção de democracia sob o enfoque justransicional, indicava uma tendência de conservação das crenças fundamentais do pensamento político dos militares. Daí a importância da pré-análise, pois se postou como um mecanismo de controle dessas tendências.

Sendo assim, a hipótese central desta tese foi que após 1988 ocorreram *mudanças conservadoras* na doutrina. Sensível às transformações da Sociedade e do Estado, a doutrina teria promovido adaptações conjunturais para preservar suas concepções fundamentais pré-1988. De antemão, diga-se que o termo conservador em nada está relacionado ao teor dos valores mantidos pela doutrina, mas sim ao sentido de conservação da estrutura de crenças.

Basicamente, essa hipótese se fundamenta em duas premissas extraídas da revisão teórica e da etapa de pré-análise. A primeira recairia sobre a *dinâmica evolutiva* que orienta a doutrina. Segundo um dos influenciadores do pensamento político dos militares, em qualquer sociedade “há forças espontâneas de corrupção interna e há forças externas de destruição” contra as quais atuam “as forças de estabilidade” (Lima, 1983 [1954], p.124). A mudança conservadora exerceria o papel das forças da estabilidade, capazes de equilibrar o ímpeto de mudança do estado dinâmico e a disposição conservadora da estática social (Lima, 1983[1954]). A segunda se refere ao conceito de *persistência sistêmica* com e através da mudança, delineados por David Easton, para quem “na maioria dos casos, mesmo num prazo não tão longo, se um sistema persiste, deve ser capaz de mudar ou adaptar-se às circunstâncias flutuantes” (Easton, 1968, p.120). Em uma frase, é dizer que “a mudança não parece ser incompatível com a continuidade” (Easton, 1968, p.121).

Nesse sentido, a hipótese da mudança conservadora do pensamento político oficial dos militares brasileiros tem como premissa o movimento antidogmático, isto é, que acompanhe os deslocamentos da sociedade e ao mesmo tempo preserve suas estruturas. As mudanças, sem afetar os fundamentos da doutrina, visariam aperfeiçoar, adaptar, reordenar, redirecionar e desenvolver as bases do pensamento. Quer dizer, seriam *mudanças conservadoras*. Esta é minha hipótese nuclear de análise, da qual decorrem as hipóteses secundárias, a saber:

- **Hipótese 1 - permanência da segurança interna como uma função imprescindível das Forças Armadas** – trata-se de manter a competência estratégica dos militares para o controle político de conflitos internos e a manutenção de um inimigo interno ainda que potencial;
- **Hipótese 2 - manutenção do Estado-regulador** - cuida-se da defesa do papel interventor do Estado na economia como moderador da iniciativa privada num sistema econômico capitalista, altamente globalizado, especialmente pela tendência de concentração, monopólio e individualismo do livre mercado em detrimento da economia nacional e da justiça social;
- **Hipótese 3 - conservação da visão orgânica da sociedade** – se refere a premissa de repulsa ao conflito político, especialmente o antagônico, como elemento característico da sociedade e defesa dos conceitos de harmonia, unidade, coesão e congruência social;
- **Hipótese 4 – reformulação da tutela da soberania popular** – permanência da prerrogativa das elites políticas para a definição dos “interesses nacionais” e da “vontade

nacional”, ainda que contra a vontade de governos eleitos ou em oposição à mecanismos de democracia direta;

- **Hipótese 5 - incongruência com a democracia sob enfoque justransicional** – premissa de veto, por princípio, à uma reinterpretação crítica do passado brasileiro, especialmente institucional e das Forças Armadas de rupturas constitucionais, da soberania popular e de graves violações aos direitos humanos;

Conforme esses parâmetros, tem-se um desenho de pesquisa adequado e pertinente para os objetivos da tese. Ainda carente de melhores formulações, a estrutura de investigação acima orientou a análise crítica do objeto de pesquisa visando testar a hipótese de mudança conservadora e seus efeitos prováveis no processo democrático nacional.

Limitações da análise

É importante salientar que qualquer iniciativa científica com ambição de compreender o pensamento político dos militares brasileiros pós-1988 estará, provavelmente, fadada a produzir conhecimentos precários, parciais, provisórios e incertos. Partindo dessa premissa, o estudo a seguir buscou reduzir as incertezas de seus resultados.

O primeiro passo, mais conservador, foi repisar os caminhos já perseguidos por reconhecidos pensadores na área e, tão somente, refinar e aprofundar a mesma estratégia de pesquisa, conferindo maior clareza sobre os procedimentos, as categorias, as fontes, a descrição de conteúdo e as interpretações oferecidas.

Ademais, diversos temas de considerável relevância foram afastados da análise. Um dos exemplos se encontra no tópico “ciência e tecnologia” enquanto uma quinta expressão do poder nacional. Embora não exista grande volume dessa mudança, seus termos fugiam em demasia do foco da pesquisa, fator que em nada afasta a importância de seu estudo. Da mesma forma ocorreu com temáticas das relações internacionais – como a geopolítica, as relações exteriores, os EUA, a psicologia social, a economia política, a doutrina militar e a cultura nacional. Apesar da riqueza desses temas e de sua importância para a política, se fazia indispensável o foco nos objetivos, sob pena de decretar a infundável fase doutoral.

Por fim, e não menos importante, cuida-se em refutar a mitológica neutralidade científica que a própria doutrina da ESG se encarrega em afastar. Conforme a revisão teórica de 1996, as ciências humanas se diferenciam das ciências exatas justamente por estarem mais suscetíveis ao mundo dos valores, das interpretações orientadas por premissas de sentido necessariamente subjetivas (Brasil, 1996, p.49-50):

“a isenção ou neutralidade, exemplarizada pela ciência fiscalística é simplesmente impossível, no caso das ciências sociais. Determinados temas, tratados com ‘neutralidade’ chegam a ferir a ética do homem e da convivência social. Mais do que isso, imaginar uma ciência política,

como ciência social, esvaziada de prerrogativa de elaborar avaliações qualitativas, i.e., de uma função de interpretação, se bastando em medidas quantificadoras e matematizantes é constrange-la a apreciar fatos triviais limitando-a aos contornos periféricos do fenômeno político – como se atividade humana e social – política, muito em particular – se circunscrevesse ou esgotasse ao quantificável (...) se é possível compreender a existência de cautelas na aplicação de valores, ‘para evitar a degradação da ciência em ideologia’, não há, por outro lado, como descartar a especulação filosófica na apreciação de um fenômeno como político, com tamanha densidade de participação do homem – carregado de motivos, de emoção e de história”

É dessa maneira que, após a revisão teórica, este capítulo buscou traçar os controles da subjetividade, apresentando de forma transparente o desenho de pesquisa, descrevendo o processo metodológico, justificando as técnicas aplicadas e as escolhas realizadas. Uma vez definido como será estudado o pensamento político dos militares, os próximos capítulos visam aplicar a metodologia proposta no material empírico.

CAPÍTULO 3 - Sociedade política [categoria 1]

Neste capítulo analiso a primeira categoria do núcleo normativo da doutrina, ou seja, suas crenças fundamentais sobre a natureza humana e a organização social, sob o prisma político. Seguindo a proposta metodológica, busco identificar permanências e mudanças ocorridas após 1988, no fito de testar a hipótese central de mudanças conservadoras.

Tais concepções ontológicas da doutrina se concentram na primeira parte de todas as edições pesquisadas. Variaram apenas em seus títulos, como “Teoria Política” (1975), “Fundamentos Axiológicos” e “Conceitos Fundamentais” (1983), “Bases Doutrinárias” e “Conceitos Fundamentais” (1988), “Bases” e “Conceitos Fundamentais” (2002, 2006a), “Fundamentos Axiológicos” e “Conceitos Fundamentais” (2009a, 2014a). Além de se fazerem presentes implicitamente na totalidade da doutrina, são observadas quando a mesma buscava diretamente discorrer sobre valores, princípios, características e delimitar os “Objetivos Nacionais”.

Na análise que segue optei por subdividir a categoria em quatro eixos. Primeiro, o conjunto de crenças do cristianismo é abordado, com os conceitos de racionalidade, dignidade da pessoa humana e bem comum. Em seguida, o sistema social é analisado a partir das compreensões da doutrina sobre ordem, estrutura, funcionamento das instituições sociais e de Estado. Ato contínuo, o exame da teoria da “evolução humana” da doutrina, especialmente por suas compreensões acerca do processo evolutivo, progresso e desenvolvimento. Por fim, a síntese ontológica dos “Objetivos Nacionais” e breves conclusões.

“Deus” acima de todos: racionalismo cristão, dignidade da pessoa humana e bem comum

De um modo geral, pode-se afirmar que a concepção de natureza humana da doutrina tem carregadas influências de dois clássicos pensadores do cristianismo. Primeiro, de Agostinho de Hipona [354-430] e de sua obra teológica “Confissões”. Segundo, de Tomás de Aquino [1225-1274], especialmente pela obra “Suma Teológica”. Além disso, a doutrina se baseia no “Humanismo Integral” formulado pelo pensamento de Jacques Maritain [1882-1973]. Todos autores são mencionados diretamente para fundamentar os postulados cristãos da doutrina.

Nesse passo, *foi plenamente preservada a crença primeira da existência de “Deus”*: uma dimensão superior ao “Homem”, força criadora da totalidade do universo e de seus seres. Isso a partir do conjunto de crenças seculares do cristianismo que condicionam a existência e todas as relações humanas. De mudanças, apenas de aspectos terminológicos que, apesar de

manterem intacto o pressuposto ontológico, indicam uma reformulação da narrativa de seu significado.

Embora na edição de 1975 a doutrina se referisse aos “valores espirituais” do “Homem” como intransponíveis, foi na edição de 1983 que se verificou o termo expresso “Deus” como criador, entidade superior e elemento intrínseco à natureza humana. Nesse sentido, argumentava a doutrina, seria negável que “Deus” fosse a origem de tudo e o fim do ser humano, daí sua natural “espiritualidade” e a “existência de uma lei natural e eterna, cuja fonte é Deus, fim para qual tendem os homens” (Brasil, 1983, p.34). A partir de 1988, a doutrina mantém a subordinação do “Homem” ao “Criador”, tendo como consequência uma inata “transcendência” da natureza humana. Mais especificamente, da natural abertura da pessoa humana a “Deus” (Brasil, 2014b, p.52; 2009b, p.51; 2006b, p.43; 2002, p.95). Assim, para a doutrina “Deus” permanece como princípio fundador, conforme a própria cultura ocidental que “reconhece a presença imanente da divindade no ser humano” (Brasil, 1988, p.22; 2002, p.25; 2006a, p.5-6; 2009a, p.13; 2014a, p.9-10).

É essa crença no “Criador” o princípio originário do núcleo normativo da doutrina. Emerge um fundamento teísta-cristão da doutrina com implicações para a noção de laicidade do Estado em regimes democráticos. De um lado, muito próxima da interpretação da laicidade pluralista que considera o Estado laico mesmo quando este mantém “um vínculo orgânico com uma ou várias organizações religiosas” (Rudas, 2019, p.84). De outro, muito distante da concepção de laicidade anticlerical do Estado, quando há, não somente um claro desenho institucional de separação das instituições religiosas, mas uma “exclusão do conteúdo religioso das instituições do Estado e da política formal” (Rudas, 2019, p.87). Em suma, temos uma laicidade incompleta e incapaz de responder aos desafios do multiculturalismo crescente das sociedades contemporâneas⁷⁵.

A partir dessa “ontologia primeira” a natureza humana se desenha na doutrina. A premissa de que o *ser humano é racional, por natureza recebida do “Criador”*, foi plenamente conservada pela doutrina. Sendo assim, nos termos doutrinários, toda ação racional do ser humano “pressupõe dois elementos básicos: fins a atingir e meios a empregar” (Brasil, 1988, p.17; 2002, p.22; 2006a, p.16; 2009a, p.16; 2014a, p.13). Ao longo de todas as edições, essa natural racionalidade “do Homem” recebeu apenas algumas variações em sua caracterização, especialmente após 1988, quando partes são suprimidas e outras sintetizadas.

⁷⁵ Agradeço por essa observação à Luis Felipe Miguel.

Embora, antes de 1988, a doutrina chegue a se referir à *dignidade da pessoa humana* como “dotada de razão e livre arbítrio” (Brasil, 1983, p.34), foi a partir da edição de 1988 que o fundamento teísta-cristão da racionalidade humana passou a ser mencionado mais claramente. Nesse sentido, a natureza humana seria “dotada de razão, de consciência de si, de natural abertura ao mundo, aos homens e a Deus, de capacidade para distinguir o falso do verdadeiro, o bem do mal, em si e fora de si (consciência moral)” (Brasil, 2014b, p.52-53; 2009b, p.51; 2006b, p.44; 2002, p.95).

A condição dessa racionalidade humana, especialmente a capacidade de ter consciência de si e de distinguir “o falso do verdadeiro” e “o bem do mal”, revelaria que, apesar dos condicionamentos de toda ordem, *toda a ação humana, por natureza, é movida conscientemente por interesse individual*. De uma maneira geral, a doutrina manteve a crença ontológica de que “analisando-se a motivação das atividades humanas, encontrar-se-á, como ingrediente básico, a célula vital do interesse” (Brasil, (Brasil, 1983, p.40).

Quanto a caracterização desse interesse, antes de 1988 a doutrina destacava as “necessidades, materiais e imateriais, inclusive espirituais” (Brasil, 1975, p.39). Além disso, de que a natureza racional das atividades do “Homem” lhe obrigaria estabelecer objetivos individuais que “se harmonizem com os objetivos dos demais membros da sociedade e respeitem o sentido da dignidade humana” (Brasil, 1988, p.32). Porém, a partir de 2002, na caracterização do interesse da natureza humana a doutrina destacou a busca pela “realização de um projeto de vida individual” (Brasil, 2006a, p.5; 2009a, p.13; 2014a, p.9). E isso sem prejuízo da dimensão espiritual desse projeto, igualmente realçada pela doutrina (Brasil, 2002, p.36; 2006, p.12; 2009, p.20; 2014, p.18):

“Ao longo de sua existência, o Homem se defronta com extensa gama de necessidades materiais e de interesses e aspirações de ordem cultural e espiritual. As necessidades, os interesses e as aspirações constituem a base do agir humano, estimulando ou restringindo as atividades individuais. Como resultado da presença da racionalidade nessas atividades, impõe-se ao Homem o estabelecimento dos seus próprios objetivos e o planejamento das ações, visando a alcançá-los”

Desse modo, é possível perceber uma *inflexão da doutrina ao individualismo*, como traço finalístico do comportamento humano, mas sem descuidar da dimensão espiritual desses interesses. Uma vez “criatura” do “Criador” e movido por necessidades materiais e interesses individuais de ordem cultural e espiritual, o “Homem” nos termos doutrinários agiria mirando objetivos estabelecidos e buscaria meios para atingi-los.

De um modo geral, a doutrina preservou sua tradução dos preceitos morais do cristianismo. Em todas as edições, há uma menção enfática quanto à concepção da natureza

humana baseada no valor cristão da “dignidade da pessoa humana”. Contudo, se observou uma pequena mudança conservadora na ênfase de determinados componentes.

Nas edições até 1988, o indivíduo se tornaria uma *pessoa humana* em razão do “mundo dos valores”. De natureza externa ao indivíduo, esses valores “se impõem a nós, não dependem de nossas tendências, preferências” e, por sua natureza impositiva, constituem “fontes de deveres” (Brasil, 1983, p.29). É nessa esteira que, segundo a doutrina, o “reconhecimento filosófico da Transcendência” decorreria do “valor moral” e do “valor religioso”, privilegiando-se desse modo “o plano ético-religioso, através dos quais se estabelece o vínculo entre a criatura humana e o Criador” (Brasil, 1983, p.29). A doutrina mencionava diretamente Santo Agostinho, transcrevendo sentença do autor: “Fizeste-nos, Senhor, Para Ti, e inquieto está o nosso coração enquanto não descansar em Ti” (Agostinho, *Confissões*, *apud* Brasil, 1983, p.30). Em mesma direção, a própria doutrina, ao se caracterizar, denominava-se “espiritualista” e “cristã” (Brasil, 1983, p.19):

“(3) Espiritualista. Reconhece no homem uma dignidade intrínseca, pois, criado à imagem e semelhança de Deus e dotado de inteligência e livre arbítrio, é por seu intermédio que se manifesta a vontade divina.
(4) Cristã. A Doutrina atribui ao Estado, como finalidade última, a busca do Bem Comum, ideal que, além de abranger o bem-estar individual, propicia a concretização das potencialidades humanas e a plena realização espiritual de cada ser” (grifo no original)

A partir de 1988, *essas menções diretas ao fundamento religioso são amenizadas, mas mantidas pela doutrina*. A própria autocaracterização “espiritualista” e “cristã” foi suprimida sem que seus postulados fossem renunciados. Nesse sentido, o teísmo-cristão passou a ser traduzido pelo conjunto de “valores éticos” sobre a natureza humana derivados de sua “fundamentação transcendental” que, devido à tradição ocidental, se aglutinariam no cristianismo (Brasil, 1988, p.22; 2002, p.25; 2006a, p.5; 2009a, p.13; 2014a, p.9):

“Situa-se a sociedade brasileira na vertente da cultura ocidental, de marcada influência cristã. Sob essa influência, consorciada a outras igualmente transcendentais, a realidade do homem não se esgota, simplesmente, na consideração da expressão biológica de que ela se compõe. Nossa cultura reconhece a presença imanente da divindade no ser humano, o que projeta seu destino em termos de infinito e eternidade”

Esse teísmo-cristão seguiu fundamentando o conceito de *pessoa humana* da doutrina, preservado integralmente. Depois de estar ausente da edição de 1988, a caracterização desse conceito retornou nas edições seguintes, sem alterar a base fundamental anterior. Como um grande avanço em relação “ao mundo pagão”, que não registraria “a ideia de pessoa, como

oponível, em todos os sentidos, a coisa”, a doutrina assim descreve “a pessoa humana” (Brasil, 1996a, p.52; 2002, p.96; 2006b, p.44; 2009b, p.52; 2014b, p.53):

"segundo a concepção cristã, majoritária em nossa cultura, é o ser espiritual que faz da pessoa uma realidade sacra, intocável, já destinada desde o primeiro instante de sua existência a uma duração eterna. A pessoa é, assim, um valor absoluto, uma realidade intrinsecamente não manipulável, intimamente livre e soberana, que não pode sofrer constrangimento ou qualquer violência, da política ou da tecnologia, do Estado, dos partidos ou da religião"

A doutrina ainda manteve sua ressalva de que os valores transcendentais do cristianismo não se chocariam com outras matrizes religiosas, uma vez que “a aceitação desse humanismo teísta e cristão de nossa cultura se faz pela assimilação dos seus valores, mesmo quando não se comungue dos dogmas de fé” (Brasil, 1988, p.22; 2002, p.25; 2006a, p.5-6; 2009a, p.13; 2014a, p.9-10). Vale dizer que o conceito de “pessoa humana”, a partir da edição de 2002, passou a substituir o fundamento “população” da expressão psicossocial do poder nacional, abordado no próximo capítulo. Apesar de sua caracterização deixar de constar no pressuposto “Valores”, permaneceu impregnada no núcleo normativo doutrinário.

Portanto, para a doutrina, *os valores do “humanismo cristão e teísta” se constituiriam um dever ético de toda pessoa humana da sociedade nacional*, quer por serem intrínsecos à sua natureza, quer por estarem na essência da cultura ocidental. E, valendo-se da síntese do “humanismo integral” de Jacques Maritain, a doutrina preservou sua concepção básica de “civilização cristã”: *a superioridade da pessoa individual sobre o grupo, a igualdade fundamental de todos os homens e a fraternidade* (Brasil, 1988, p.22).

O primeiro postulado está diretamente vinculado à noção de *liberdade individual e visão antropocêntrica da doutrina, ambas plenamente preservadas em todas as edições*. Trata-se da anterioridade da pessoa humana, por sua “essência de dignidade”, em relação às “estruturas organizacionais da sociedade, inclusive o Estado”. Ainda, da pessoa humana como “titular da soberania relacionada ao que o seu espírito cria livremente”, ou seja, do valor da personalidade individual (Brasil, 1983, p.34).

A partir de 1988, essa concepção de liberdade individual recebeu apenas nova redação, sem mudanças significativas em sua posição primeira nos princípios doutrinários. Apoiando-se em formulação de Miguel Reale [1910-2006]⁷⁶, a doutrina sustentava que o indivíduo, tendo em vista seu “status autônomo” a qualquer grupo, poderia ser afetado pelas relações sociais, intersubjetivas, mas jamais poderia ter sua personalidade “reduzida” a essas relações (Brasil,

⁷⁶ A doutrina apenas cita o autor, sem indicar referência da obra.

1988, p.23). Nas edições seguintes, a doutrina sintetizou a premissa ao fixar em seus valores básicos que “a preeminência da pessoa se dá na medida em que é nela e por ela, exclusivamente, que se podem e devem realizar os valores supremos” (Brasil, 2002, p.25; 2006a, p.6; 2009a, p.13; 2014a, p.10). Em mesma direção, descreve a doutrina que “nascidos livres e iguais em dignidade, são os Homens capazes de (e têm direito a) buscarem, ao longo da existência, uma realização pessoal diferenciada, própria, intransponível e irredutível a padrões impostos pelo grupo” (Brasil, 1988, p.23; 2002, p.25; 2006a, p.6; 2009a, p.14; 2014a, p.10).

O *sentido antropocêntrico* dessa liberdade individual também passou apenas por atualização. Antes de 1988, a doutrina dizia-se humanista por considerar “que o homem deve ser o centro de todas as preocupações por ser ele a origem, o meio e o fim de toda a evolução sobre a Terra, o construtor e o beneficiário do seu próprio destino” (Brasil, 1983, p.19). Após 1988, a redação suprime sua menção evolutiva, mas continua considerando “o Homem, dotado de dignidade por sua natureza e seu destino transcendentes, centro de todas as preocupações” (Brasil, 2002, p.29; 2006a, p.9; 2009a, p.17; 2014a, p.15).

Quanto à *igualdade* fundamental de todos os homens, se identificou a mesma permanência. Embora nas edições de 1975 e 1983 a doutrina não tenha dedicado atenção ao tema, nas edições seguintes o âmago teísta-cristão se manifestou na fundamentação do valor de igualdade. Nesse sentido, descreve a doutrina que “a própria ideia-valor da igualdade fundamental de todos os Homens deriva da aceitação de que todos nascem iguais, dotados de uma mesma dignidade de Pessoa, sagrada e inviolável, na medida em que compartilham de um mesmo patrimônio moral e espiritual” (Brasil, 2002, p.95-96; 2006b, p.44; 2009b, p.52; 2014b, p.53). Essa formulação apenas fez pontual alteração de termos daquela já constante na edição de 1988, confirmando a regularidade do pensamento.

O terceiro postulado, a *fraternidade*, seguiu o mesmo caminho da preservação. Antes de 1988, a doutrina traduzia esse valor como “a necessidade do amor – o mandamento síntese do Cristianismo” (Brasil, 1983, p.35). A partir de 1988, o “amor” é substituído pelo conceito de fraternidade, como um imperativo da natureza humana, pois uma vez “criaturas do mesmo Criador, cômicos de sua dignidade essencial e da precariedade da existência terrena, impõe-se livremente aos Homens o direito-dever de fraternidade, ou amor ao próximo, virtude e valor que hão de servir, em nossa cultura, como parâmetro norteador da vida social” (Brasil, 1988, p.23; 2002a, p.26; 2006a, p.6; 2009a, p.14; 2014a, p.10-11).

Em razão do “direito-dever” da fraternidade emergiria o postulado da *justiça social* como *igualdade de oportunidades*, mantido pela doutrina com menor ênfase. Nesse sentido, a doutrina aponta que “compondo os valores da liberdade, da igualdade e da fraternidade, sob a

égide do Justo, a Justiça Social pretende superar a tensão entre liberdade e igualdade” (Brasil, 1988, p.25; 2002, p.27; 2006a, p.7; 2009a, p.15; 2014a, p.12). Esse equilíbrio, segundo a doutrina, seria possível “na medida em que propõe, como critério de sua realização, a igualdade de oportunidades, ou seja, uma igualdade de base que enseja a realização diferenciada, a competição justa e, portanto, preserva o espaço da liberdade” (Brasil, 1988, p.25; 2002, p.27; 2006a, p.7; 2009a, p.15; 2014a, p.12). Neste ponto, se verificou que após 1988 a doutrina suprimiu referências tanto ao “igualitarismo sufocante” quanto à liberdade ilimitada que ignore o “dever de fraternidade”, limitando-se a definir a justiça social como igualdade de oportunidade para reduzir as desigualdades “extremas e injustas”, isto é, aquelas que ferem a dignidade da pessoa humana, “intrínseca à sua natureza” (Brasil, 1988, p.25; 2002, p.27; 2006a, p.7; 2009a, p.15; 2014a, p.12).

Dessa maneira, a dignidade da pessoa humana - composta por liberdade individual, igualdade de oportunidades e fraternidade via justiça social – encontraria sua síntese no postulado do “Bem Comum”. É com esse conceito que a doutrina busca resolver os problemas de “compatibilidade” desses valores e superar a oposição entre os mesmos visando sua universalização.

Enquanto um objetivo-síntese de toda ação humana, *a ideia de “Bem Comum” da doutrina foi inteiramente conservada*. Segundo a doutrina, a noção de “Bem Comum” teria sido “delineada por São Tomás que, seguindo a tradição aristotélica, encara a sociedade como um sistema de permuta de serviços, cada qual dentro de sua especialização, onde se incluía a classe governante” (Brasil, 1988, p.24). Contudo, advertia a doutrina que “na concepção tomista, a sociedade é também um sistema de fins e o fim último dos governantes e dos súditos é o Bem Comum” (Brasil, 1988, p.24). Nesse sentido, conceitualmente, apesar de retirada menção à Tomás de Aquino, a doutrina permaneceu com idêntica definição para o “Bem Comum” (Brasil, 1988, p.24; 2002, p.26; 2006a, p.7; 2009a, p.14; 2014a, p.11):

"um ideal de convivência que, transcendendo a busca do bem-estar, permite construir uma sociedade onde todos, e cada um, tenham condições de plena realização de suas potencialidades como pessoa e de conscientização e prática de valores éticos, morais e espirituais"

À primeira vista, essa noção de “Bem Comum” entraria em colisão com o valor da liberdade individual da doutrina, uma vez que a mesma prescreve a superioridade do indivíduo em relação a qualquer grupo. Contudo, argumenta a doutrina, essa liberdade individual deveria se curvar à noção coletiva do “Bem Comum”. Este teria “um sentido próprio que não se confunde com o simples agregar de vontades individuais”, seria uma noção de bondade coletiva de inspiração divina que “transcende aos interesses, às aspirações e às necessidades individuais

e se projeta no todo social, no conjunto dos membros da sociedade e, por conseguinte, pode ser identificado como distinto do bem individual, sem que este tenha de ser suprimido em nome daquele" (Brasil, 1988, p.24; 2002, p.26; 2006a, p.7; 2009a, p.14; 2014a, p.11).

Assim, resolve a doutrina, o objetivo-síntese do “Bem Comum” superaria tanto uma concepção “meramente individualista da convivência social” quanto as “concepções coletivistas, que subordinam, de modo absoluto, os valores da pessoa aos valores da coletividade” (Brasil, 1988, p.23-24; 2002, p.26; 2006a, p.6; 2009a, p.14; 2014a, p.11). Desse modo, toda a sociedade, com seus indivíduos, grupos, instituições, deveriam se curvar ao “Bem Comum” (2002, p.26; 2006a, p.7; 2009a, p.14; 2014a, p.11):

“A concepção do Bem Comum, circunscrita a uma sociedade nacional, dá origem a determinadas obrigações de seus membros em relação ao corpo social, não apenas consubstanciadas no plano ético e moral, mas, também, no ordenamento jurídico-institucional. Em decorrência, no chamado Estado de Direito, o Bem Comum constitui-se, entre outros, num processo orientador de deveres e direitos de governantes e governados”

Nesse sentido, a doutrina é bastante clara em definir que, em termos substanciais, os valores da “preeminência da pessoa, da liberdade individual, da igualdade fundamental entre os homens e da fraternidade” são o conteúdo de sua concepção de Bem Comum, ou seja, que este seria o próprio humanismo cristão (2002, p.26; 2006a, p.7; 2009a, p.14; 2014a, p.11). Logo, para a doutrina, o “Bem Comum” condiciona e norteia toda a ação humana, seja individual, seja coletiva. É na dimensão de grupo, especialmente na organização e no funcionamento da sociedade, que os efeitos desse humanismo cristão se espraiam estruturalmente na doutrina.

Aqui é possível identificar uma aproximação da doutrina com a concepção de democracia cívica-republicana, pressupondo a existência de um “interesse geral” acima dos interesses individuais a ser considerado nos assuntos públicos. Da mesma forma, a contradição com sua defesa do individualismo sinaliza o uso instrumental do discurso universal do “bem comum” para finalidades hegemônicas.

Sistema Social

Partindo do humanismo cristão, podemos concluir que para a doutrina a sociedade seria composta por “criaturas de Deus” dotadas de consciência e “livre arbítrio”, agentes com interesses individuais únicos, mas unidos pela natureza divina. Dessa maneira, a vida em sociedade seria um sistema de permuta de serviços com diversas especialidades, incluindo o governo, visando a realização individual concomitante ao destino final de todas as ações humanas: o Bem Comum.

Essa noção de *Sociedade* foi plenamente preservada pela doutrina. Antes de 1988, a sociedade era definida como “todo o grupo humano que convive sob certa estrutura de fenômenos sociais, ligado por interesses comuns, sob o influxo de determinado processo histórico-cultural” (Brasil, 1975, p.18). Após 1988, a doutrina deixou de dedicar espaço para conceituar a sociedade, abordando o tema apenas de forma lateral junto ao conceito de cultura (Brasil, 2002, p.99-100; 2006b, p.48; 2009b, p.56; 2014b, p.57).

A única exceção foi a edição de 1996 – ocasião da última revisão teórica encontrada⁷⁷ – quando a doutrina traz expressamente o conceito de sociedade. Após descrever as concepções de Herbert Spencer [1820-1903], William. G. Sumner⁷⁸ e Albert G. Keller [1874-1956], a doutrina apresenta elementos de uma definição de sociedade “que foi adaptada” de Ralph Linton [1893-1953]: a) “agrupamento humano”; b) “viver em presença, interagindo”; c) “período suficiente de tempo”; d) “certa organização”; e) “consciência de pertencer a uma certa unidade social” (Brasil, 1996a, p.78).

Desses cinco elementos definidores de sociedade - que não diferem nuclearmente do anterior – emerge a tônica ontológica da doutrina sobre a vida em sociedade. Trata-se de sua adesão à tradição de pensamento social fincada na analogia entre processos biológicos e processos sociológicos. A sociedade, em suma, seria um imenso sistema – sistema social – formado por diversos subsistemas, organismos, órgãos, componentes, todos ordenados por estruturas que se movimentam funcionalmente de forma permanente.

Conforme Alfred Radcliffe-Brown [1881-1955], essa tradição de pensamento teria antecedentes na dicotomia entre a “eunomia” (ordem, saúde social) e a “dysnomia” (desordem, doença social) do pensamento grego do século V a.c., com passagem nos pensamentos filosóficos da idade média para, posteriormente, ser adaptado por sociólogos no século XIX, especialmente pela sociologia de Émile Durkheim [1858-1917] (1949, p.224-225). Embora “repudiada por muitos escritores modernos”, a analogia entre vida orgânica e vida social permaneceu estruturando boa parte do pensamento social de nossa época (Radcliffe-Brown, 1949, p.157; Sutherland, 1949, p.12-14; Pierson, 1949, p.6). Em apertada síntese, essa tradição funcionalista teoriza as relações sociais com base nos elementos da estrutura e do funcionamento de organismos biológicos: um organismo animal seria um aglomerado de células “não como um agregado, mas sim como um todo integrado”. As células, como unidades, se ligariam por um “sistema de relações” que compõe uma “estrutura orgânica”. O organismo

⁷⁷ De regra, essa edição não apresenta as referências de obra e página de autores.

⁷⁸ Autor não identificado.

não seria “a estrutura em si”, mas tem uma estrutura formada por um sistema de relações (Radcliffe-Brown, 1949, p.221).

Note-se que o processo vital de uma vida orgânica pressupõe unidades integradas formando uma estrutura contínua. Com isso, o funcionalismo pressupõe uma estrutura baseada “numa série de relações entre entidades unitárias, sendo mantida a continuidade da estrutura por um processo vital formado pelas atividades das unidades constituintes” (Radcliffe-Brown, 1949, p.221-223). A vida de um organismo seria, portanto, o funcionamento de sua estrutura. Cada célula ou órgão tem uma atividade e essa atividade tem uma função específica visando a continuidade da estrutura. Mas como seria a transposição desse funcionalismo para a vida social? Aplicando-se, de forma análoga, as três grandes problemáticas para a compreensão da vida orgânica: morfologia, fisiologia e desenvolvimento (Radcliffe-Brown, 1949, p.222). Logo, uma “investigação sistemática da natureza da sociedade humana e da vida social” começaria pelo conhecimento de sua “morfologia social” - espécies, semelhanças, diferenças e classificações, seguidas de sua “fisiologia social” - como funciona essa morfologia e, por fim, de como se desenvolve - mudam e se criam novos organismos (Radcliffe-Brown, 1949, p.223).

É nessa *visão estrutural de sociedade, análoga ao organismo vivo*, que o pensamento político dos militares se conservou ancorado. Especialmente porque baliza as noções ontológicas de ordem social (segurança) e progresso (desenvolvimento) formadores de um “sistema social total”: a morfologia social explicaria como se organiza a sociedade, a fisiologia social como funciona essa sociedade e, por fim, o desenvolvimento como progride essa sociedade a partir da concepção de evolução social.

Princípio de ordem: os objetivos grupais

Como vimos neste capítulo, a doutrina considera que o “Homem” age naturalmente de forma interessada, buscando atingir um objetivo individual. Um desses interesses individuais seria justamente a vida em sociedade, em razão da sua *natureza gregária*. Esse é o cerne da visão doutrinária sobre a organização da sociedade que se manteve integralmente preservado, passando por pontuais modificações conservadoras.

Antes de 1988, a doutrina recorreu à Aristóteles para definir o “Homem” como um “animal sociável”, uma vez que “a tendência inata nos homens é reunirem-se para fins comuns” (Brasil, 1975, p.17). Em seguida, mais diretamente, dizia a doutrina que “os seres humanos vivem em sociedade, mas por necessidade imprescindível” (Brasil, 1983, p.34). Ainda que, a partir de 1988, a doutrina tenha suprimido esse preâmbulo, o mesmo se encontra espreado na substância doutrinária.

Prevedo que a vida em sociedade decorreria de “interesses vitais” dos seres humanos, a doutrina se apoia nas formulações de Vernon Van Dyke [1912-1998], Harold D. Lasswell [1902-1978] e Eugene Staley [1906-1989] para classificar “interesses e aspirações” vitais. Nesse sentido, os interesses constituiriam “sentimentos, crenças, convicções, decisões, manifestações voluntárias ou inconscientes” que, a depender da experiência de vida, poderiam assumir “as mais diversificadas formas” (Brasil, 1975, p.32; 1983, p.39-40). Por outro lado, as aspirações se formariam “quando os interesses são colocados em um nível de expectativa acima dos anseios comuns” se transformando, então, em aspirações “cujas formas superiores erigem-se em ideias, despontando os valores da convivência social” (Brasil, 1975, p.32; 1983, p.39-40). Mais precisamente, a transformação de interesses em “aspirações” ocorreria quando “num determinado tempo e através das influências do meio, os bens físicos e espirituais adquirem essencialidade” e, ao tomarem esse caráter “essencial”, levariam ao “Homem” e aos “povos” a buscarem “seu aprimoramento, na base dos valores culturais acumulados e que constituem legítimo patrimônio a ser preservado” (Brasil, 1975, p.33). Por fim, os interesses e aspirações vitais do “Homem” que o motivariam seriam assegurar i) condições satisfatórias e de sobrevivência no meio social (bom nível de vida), ii) sensação de apoio e garantia nesse meio (segurança), iii) desejo de influir nas atividades da comunidade (participação), iv) engendrar ou modificar valores (criação) e v) adaptar-se ao ambiente social em que vive (integração social), assim como valorizar os “bens espirituais” da vida (Brasil, 1975, p.33).

A partir de 1988, a doutrina suprimiu essa fundamentação, tomando como um “fato” a natureza gregária do indivíduo e, por consequência, também essa concepção de interesses e aspirações vitais, resultando que “as necessidades, os interesses e as aspirações constituem a base do agir humano e determinam todo o processo de convivência social, estimulando ou restringindo as atividades individuais” (Brasil, 1988, p.31-32; 2002, p.37; 2006a, p.12; 2009a, p.20; 2014a, p.18).

Na mesma esteira estão os *objetivos de grupo*, sem modificações consistentes no período. Basicamente, para a doutrina a convivência comum entre indivíduos produz entidades, alicerçadas em vínculos comuns (necessidades, interesses e aspirações) tendentes a aflorar em cada indivíduo desse grupo “naturalmente o sentimento de que, através de uma ação solidária, poderá tornar mais efetiva a sua ação individual e coletiva”, razão pela qual surgiriam “os Objetivos Grupais como referencial para a ação do grupo social” (1988, p.32; 2002, p.37-38; 2006a, p.12; 2009a, p.20; 2014a, p.18).

É com base nessa conjectura que a doutrina define *cinco interesses de caráter orgânico dos grupos sociais* que condicionam toda a estrutura do núcleo normativo de seu pensamento e

todas as relações sociais, inclusive as políticas. Embora, em geral, tenham se mantido conservados, *a doutrina promoveu, sem justificar teoricamente, duas mudanças significativas*. A primeira foi a *substituição do objetivo “natural” de proteção*, visando “obter ou manter condições de segurança” (Brasil, 1975, p.34; 1983, p.41) *pelo objetivo de coesão*, expressando “o desejo e a necessidade de harmonia interna” a ser obtida pela “redução dos conflitos”. A segunda foi no conceito do *objetivo de integração*, substituindo a finalidade de “eliminar as diferenças e desequilíbrios” para a de estabelecer a “consciência de identidade” entre os membros do grupo para atingir seus objetivos (Brasil, 1988, p.32; 2000, p.38; 2006a, p.13; 2009a, p.21; 2014a, p.19-20). Neste ponto, a doutrina indica adaptar suas noções de mundo a uma nova conjuntura das relações de poder: afastadas as “ameaças”, caberia neutralizar os conflitos sociais e políticos, promovendo a integração cultural.

Quanto aos demais, no *objetivo de influência* a doutrina apenas deixou mais claro sua finalidade: alterar o comportamento de outros grupos em benefício de seus próprios interesses. Nos dois restantes, foram mantidos sem modificações os conceitos de *objetivo de sobrevivência*, como anseio comum de manter “a existência e a vitalidade do grupo”, e o *objetivo da expansão*, visando a ampliação e o fortalecimento do grupo (Brasil, 1988, p.32; 2000, p.38; 2006a, p.13; 2009a, p.21; 2014a, p.19-20).

Apesar dessas mudanças, os objetivos grupais seguiram cumprindo um papel essencial na estrutura doutrinária: fornecem o princípio de ordem da organização social. A partir desses objetivos, a doutrina se vale da teoria de sistemas para desenhar seu modelo de estrutura e funcionamento da sociedade.

Sociedade funcionalista, orgânica e hierárquica

Considerando o fundamento teísta-cristão e o princípio de ordem acima, podemos analisar a concepção ontológica da doutrina sobre a organização social: um *sistema social global*. Nesse sentido, embora já presente de forma implícita nas edições anteriores, foi a partir da edição de 1996 que a doutrina, baseada na “moderna teoria de sistemas” de Walter F. Buckley [1922-2006], expôs seu fundamento teórico a respeito do sistema social (Brasil, 1996b, p.101-136)⁷⁹.

De um modo geral, o conceito de sistema é definido como “um conjunto de partes interdependentes e interatuantes entre si” que, necessariamente, devem “estar organizadas de tal sorte que confirmam ao conjunto uma característica especial: a de alcançar um propósito

⁷⁹ O capítulo de revisão teórica da teoria de sistemas da edição de 1996 do Manual Básico foi assinado por “Engº Marcos Henrique de Castro Oliveira”.

específico” (Brasil, 1996b, p.102; 2006b, p.123). Para a doutrina, os “objetivos de grupo” são justamente o “propósito específico” de cada sistema social. Desse princípio de ordem, a doutrina elenca os elementos constitutivos de um sistema: i) *objetivos*, garantidores de coerência do todo, ainda que diversos seus componentes e suas respectivas funções e processos; ii) *estrutura*, fonte de organização do relacionamento de seus componentes; iii) *processos*, definidores de operações a serem realizadas para atingir objetivos; iv) e *meios*, os recursos (homens, máquinas, matérias-primas, conhecimento) utilizados nesses processos (Brasil, 1996b, p.109).

Além dessas características, cumpre apenas salientar outras duas consideradas importantes para o propósito deste capítulo. Primeiro, que um sistema requer a existência de *unicidade*, uma vez que “todos os seus componentes devem apresentar-se integrados, direta ou indiretamente, e contribuir para o alcance dos objetivos do sistema” (Brasil, 1996b, p.102; 2006b, p.124). Esse pressuposto sistêmico de unidade nos remete para a segunda característica a ser destacada: o *individualismo orgânico*. De um lado, a doutrina prescreve que o indivíduo está acima e precede qualquer agrupamento, sendo o ser humano o centro de qualquer ação política. De outro, que a vida em sociedade – condição humana – deve se transcorrer a fim de preservar a coesão, a harmonia e a unidade desse grupo social. Ambas concepções são fundamentais no pensamento doutrinário e revelam um limite para a diferença entre seus componentes que impacta as relações políticas. Cada componente, apesar de ser “livre”, tem uma função no sistema social, um “dever-ético” balizado pelo humanismo cristão.

Nessa visão do sistema social da doutrina, que se manteve perene, tanto a *unicidade* quanto o *individualismo orgânico* apresentam o indivíduo como uma unidade de análise dependente do organismo social, não um elemento independente. Sendo assim, a própria noção de liberdade individual estaria condicionada à um todo, revelando uma concepção oculta na doutrina de uma *liberdade orgânica* (Cooley, 1949, p.54). Como vimos nas seções anteriores, o limite dessa liberdade seria o “Bem Comum”, que na doutrina não se opõe à liberdade individual porque faria parte da própria natureza humana. Ademais, esse individualismo orgânico da doutrina se conecta com a noção de *função social*, inicialmente formulada por Durkheim e depois aperfeiçoada pelos teóricos funcionalistas, que confere, tanto para indivíduos quanto para grupos, um certo encargo social em seu comportamento (Radcliffe-Brown, 1949, p.170). Logo, um indivíduo orgânico, exercendo adequadamente sua função social, contribui para a unidade intrínseca do sistema social.

O desencadear dessa concepção orgânica e funcionalista do sistema social na doutrina se completa nas *interações do indivíduo no ambiente social*. Enquanto uma “fração do

universo” situado fora dos limites do sistema, o ambiente social incidiria no indivíduo, influenciando ou podendo influir em “seu comportamento, existência, permanência ou evolução” (Brasil, 1996b, p.109). Embora mencione sistemas sociais fechados a essa influência do ambiente, para a doutrina o *sistema social* seria um sistema aberto ao ambiente, tornando-o complexo e adaptativo, visto que seus componentes “passam a ser, eles mesmos, cada vez mais complexos, podendo sofrer transformações em decorrência do funcionamento do sistema do qual fazem parte” (Brasil, 1996b, p.110).

Nessa nova leitura da doutrina sobre os sistemas sociais contemporâneos – descritos como abertos, em constante adaptação ao ambiente e com componentes cada vez mais complexos - existiriam *dois mecanismos básicos de interação*, visando responder aos “estímulos do meio exterior, com o qual interagem: a realimentação negativa e a realimentação positiva” (Brasil, 1996b, p.111). A *realimentação negativa* seria de natureza conservadora, uma “resposta que um sistema aberto oferece a um estímulo do meio ambiente, no sentido de preservar sua estrutura organizacional e manter inalterados seus processos e fins” (Brasil, 1996b, p.111). Além de reativa, essa realimentação negativa poderia assumir *caráter preventivo*, atuando por antecipação na “preservação do sistema, de seus valores e objetivos, de suas normas e procedimentos” (Brasil, 1996b, p.115). Já a *realimentação positiva* intui o crescimento dos componentes do sistema social, visando o acúmulo de força para efetivação de seus objetivos (Brasil, 1996b, p.116).

Tal visão sistêmica doutrinária nos permite concluir que o sistema social seria um imenso conjunto de subsistemas complexos, abertos ao ambiente, em constante transformação, mas coerente em razão de seus “objetivos grupais”: sobrevivência, expansão, coesão, influência e integração. Isso implica no estabelecimento de hierarquias e funções sociais, isto é, organizar esse amplo complexo de componentes e interações por meio das estruturas sociais, sempre visando os objetivos grupais substanciados pelo humanismo cristão doutrinário.

Considerando as ontologias do teísmo-cristão, da sociedade orgânica e da teoria de sistemas da doutrina, o indivíduo orgânico teria o direito inato da dignidade da pessoa humana e o dever da solidariedade, uma vez que faz parte de uma unidade social voltada para o “bem comum”. Em outras palavras, embora seja naturalmente voltado para seus interesses individuais, o indivíduo deve exercer essa liberdade de forma harmônica, coesa e integrada aos objetivos de grupo. Essa conciliação seria possível, segundo a doutrina, em razão de uma *ordem social naturalmente desigual*.

Antes de 1988, a doutrina abordava esse tema de forma implícita e genérica, partindo da “absoluta necessidade da convivência humana” em estabelecer um “sentido de ordem

imprescindível a essa convivência” (Brasil, 1983, p.156). Após 1988, as edições seguiram sem fundamentar a forma de organização social, exceto na edição de 1996. Nesta oportunidade, a doutrina apresentou seus pressupostos com base no pensamento social de Talcott Parsons [1902-1979] e de Max Weber [1864-1920].

Nesse sentido, toda organização social contemporânea tenderia a ser complexa “porque supõe inúmeras interações e relações sociais entre seus membros” (Brasil, 1996a, p.61). Tal complexo de interações poderia ser dividido em duas dimensões. A primeira considera que as relações humanas “produzem resultados adaptativos de processos sociais”, isto é, que essas interações buscam solucionar problemas, conflitos de interesses e acomodações de membros do grupo (Brasil, 1996a, p.61). Desses “processos sociais” emergiriam, de um lado, uma “micro-ordem social” derivada de “determinados estados de espírito, um sistema de crenças e de interpretações da realidade social” (Brasil, 1996a, p.61). De outro, uma “macro-ordem social”, determinada por “condições objetivas” impostas pelo “ambiente do trabalho, comunidade social do bairro, determinadas oportunidades comuns e certos limites que confinam a experiência humana dentro de algumas molduras sociais compartilhadas” (Brasil, 1996a, p.61).

Seriam essas duas dimensões de relações que forneceria os *padrões sociais* condicionadores de comportamentos individuais. A respeito, a doutrina define cinco padrões básicos: a) de interação; b) de relação ecológica; c) de dominação, que ordena e diferencia os membros do grupo; d) de distância social, fundamentando a estratificação social; e) de cooperação e reciprocidade “que fundam uma dialética de dependência e interdependência” (Brasil, 1996a, p.62). São esses “processos sociais” conformadores de “padrões sociais” que seriam responsáveis por estabelecer a “estrutura social” da sociedade. Neste ponto, a doutrina rejeita o conflito e a resistência como possíveis padrões sociais, naturalizando a desigualdade.

Até 1988, a doutrina argumentava que uma estrutura social se refere “à disposição, à articulação e ao ajustamento das partes ou componentes de determinada sociedade”, podendo também ser traduzida como “o conjunto de relações, com certa estabilidade, em que são configuradas as posições das pessoas e/ou grupos na sociedade” (Brasil, 1975, p.396). Após 1988, a doutrina passa a descrever a “dinâmica estrutural da sociedade”, sintetizada nas dimensões familiar, populacional e nos processos de interação social, como fatores “que determinam a mobilidade social” (Brasil, 2006b, p.55-58; 2009b, p.63-66; 2014b, p.64-67). E, especificamente na edição de 1996, caracteriza essa estrutura social pelo vocábulo sistêmico, como a “forma pela qual se articulam as partes de um sistema, um tipo de relação e combinação

destas partes entre si e com o todo” (Brasil, 1996a, p.67). Nesse sistema a doutrina presume a existência de “níveis, ordens ou planos” compostos do seguinte modo (Brasil, 1996a, p.67):

- a) O substrato cultural que fundamenta, com seus valores, toda a vida social;
- b) A ordem econômica que, pela especialização, tecnologia disponível e distribuição de renda, define os direitos de propriedade, sendo responsável pela alocação de bens e serviços;
- c) A ordem política, que distribui os direitos do cidadão, definindo o campo das decisões compulsórias; e
- d) A ordem social propriamente dita que, em função da educação e dos papéis sociais, estabelece o regime de estratificação social, respondendo pela maior ou menor participação dos cidadãos”

Desse modo, a doutrina é categórica em pressupor a *estratificação da sociedade* em seu modelo de sociedade ideal (Brasil, 1996a, p.67-69). Resumidamente, a estratificação social seria “a disposição hierárquica das posições desiguais que os elementos de um grupo representam” fundamentada na “desigualdade de distribuição de renda, propriedade, direitos, deveres, privilégios, responsabilidades, etc.” (Brasil, 1996a, p.67). E, por estabelecer uma hierarquia e disciplina social, a estratificação garantiria a estabilidade da ordem estabelecida (Brasil, 1996a, p.68):

“A estratificação social produz importantes consequências para a vida dos indivíduos, em função das oportunidades que propicia ou não, dos estilos de vida que confere, o que se reflete nos indicadores de status. A estratificação supõe uma continuidade que confere certa estabilidade às sociedades. Isso ocorre em função de um tipo de conformismo, entremeado por poucos momentos de inquietação revolucionária, pela socialização que habilita ao desempenho dos diferentes papéis e pela desigual taxa de reprodução dos segmentos sociais. De qualquer modo, a estratificação social tem uma visível função integradora e uma não menos importante função instrumental ou adaptativa”

Portanto, para a doutrina, o fruto da estratificação social – as *classes sociais* – constituiria um mecanismo de equilíbrio sistêmico de dominação hegemônica, uma vez que “as desigualdades sociais são presididas por normas convencionais que refletem valores e interesses vigentes” (Brasil, 1996a, p.67). Nesse sentido, valendo-se do pensamento de Pitirim Sorokin [1889-1930], a doutrina define classes sociais como “agrupamentos de direito aberto, mas na verdade semi-fechados, solidários, relativamente antagônicos, parcialmente organizados e conscientes de sua existência e unidade” (Brasil, 1996a, p.68). A doutrina ainda completa seu conceito de classes sociais com a formulação de Max Weber sobre as dimensões econômica, política e de status social (Brasil, 1996a, p.68-69). Mais precisamente, com o destaque para o “grupo de status social”, visto que o mesmo determinaria “a identidade social” e constituiria “um sistema de ordenação social, de distinções de lugar e de privilégios” (Brasil, 1996a, p.69).

Povoando as estruturas sociais, o status se formaria “independentemente da vontade da pessoa” em face de identidades sociais construídas com elementos “do sexo, da idade, da raça e da herança” (Brasil, 1996a, p.69). Adotando classificações das diferentes classes sociais baseada na renda e no status sociais, a doutrina apontava a emergência contemporânea de uma “nova” classe média, distinta da “classe média velha ou tradicional” (Brasil, 1996a, p.69):

“o fenômeno ocorreu pela expansão e diversificação da classe trabalhadora, dando origem a uma nova classe operária: pela geração de novas desigualdades e privilégios dentro das próprias classes sociais; pelas taxas de mobilidade da mão-de-obra manual e não manual; pelo status do trabalhador especializado que, às vezes, atinge posição mais alta do que os funcionários burocráticos, ou *White collar*; e, finalmente, pelas mudanças de pessoal nas posições de dominação na sociedade”

Além dessas classificações entre as diferentes classes sociais, a doutrina também enfatiza que as sociedades abertas e flexíveis contemporâneas, a apesar da “coerência sistêmica na estrutura”, estariam sujeitas às “rupturas e contradições dialéticas que ocorrem no seio das sociedades globais” (Brasil, 1996a, p.69). A respeito dessas rupturas e contradições dialéticas, a doutrina se ancora no pensamento social de Talcott Parsons para sustentar que nas sociedades “fechadas e rígidas” essas mudanças ocorrem *nas* estruturas, enquanto nas sociedades “abertas e flexíveis” as mudanças seriam *das* estruturas. Neste último caso, a mudança da estrutura se caracterizaria “por modificações bastante importantes na organização e no funcionamento de uma sociedade, de uma subestrutura ou de um subsistema numa sociedade, para fazê-la passar de um tipo social para outro, de uma categoria para outra” (Brasil, 1996a, p.70).

Nessa nova leitura sobre as sociedades contemporâneas, sua configuração complexa e desigual acirraría as contradições dialéticas, razão pela qual exigiriam o fortalecimento das chamadas *instituições permanentes*. São elas que, no esquema societário da doutrina, realizam a “fabricação” dos padrões sociais de comportamentos, promovem a manutenção da estrutura hierárquica de classes e fornecem os processos sociais necessários às constantes mudanças típicas das sociedades contemporâneas.

Instituições permanentes: a “sociedade civil” e o Estado Nacional

Uma das principais permanências ontológicas da doutrina foi a concepção e a relevância dada às *instituições*. Em todas as edições, figuram as mesmas como um dos três grandes “fundamentos” da estrutura de sociedade e componente imprescindível à organização social. Antes de 1988, a doutrina definia as instituições como um “complexo integrado por ideias, normas, padrões de comportamento, relações humanas e, muitas vezes, um equipamento material, organizados em torno de interesses socialmente reconhecidos” (Brasil, 1975, p.21). A

partir de 1988, esse conceito foi apenas refinado (2002, p.42; 2006a, p.20; 2009a, p.29; 2014a, p.31):

“As instituições, que representam um complexo integrado de ideias, sentimentos, normas, padrões de comportamento e relações interpessoais, criado para responder aos interesses, às necessidades e às aspirações de uma comunidade nacional, refletem de um lado a identidade cultural de um povo e de outro as transformações que ocorrem ao longo do processo histórico-cultural”

Na tradução sistêmica da doutrina, a sociedade se estrutura por dois grandes subsistemas de instituições. Primeiro, o subsistema da *sociedade civil*, representando “o conjunto de organismos comumente chamados de privados” (Brasil, 1996a, p.67). É nela que atuam, de forma primordial, as *instituições sociais*, destacadas como “estruturas normativas decorrentes de necessidades sociais” fundamentalmente marcadas “pelo ânimo de permanência” (Brasil, 2014b, p.55; 2009b, p.54; 2006b, p.46; 2002, p.97; 1996a, p.70; 1988, p.91). Essas instituições, para a doutrina, desempenham funções específicas na dimensão subjetiva, nos “códigos de conduta” estabelecidos, se tornando “mais fortes quanto maior for a aceitação dos valores que as permeiam” (Brasil, 2014b, p.55; 2009b, p.54; 2006b, p.46; 2002, p.97; 1988, p.91; 1983, p.157). Após 1988, a doutrina apenas conferiu maior ênfase à dimensão cultural dessas instituições, devido aos “processos sociais derivados, como a institucionalização, a socialização (formação e continuidade da personalidade), a mobilidade e a mudança social” (Brasil, 2014b, p.56; 2009b, p.55; 2006b, p.47).

A grande relevância sistêmica das instituições sociais residiria em sua *função integradora de valores e formadora de coesão social*, capaz de imprimir uma ordem estrutural e funcional da sociedade considerada, pela doutrina, como condição de existência e sobrevivência do grupo (Brasil, 1983, p.156; 1988, p.91; 2002, p.97; 2006b, p.47; 2009b, p.54; 2014b, p.55). Neste ponto, na edição de 1996, a doutrina apontou mais precisamente tal função, sustentando que “a transferência dos valores relativos a essas instituições para as consciências individuais, isto é, a internalização dos valores, garante não só a convivência, como um nível conveniente de integração da sociedade” (Brasil, 1996a, p.70).

Em razão dessa função integradora, as *instituições sociais seriam conservadoras da ordem estabelecida*. Primeiro, a doutrina é categórica em afirmar que a coesão social promovida por essas instituições permitiria “a formação e a consolidação de uma espécie de eixo da vida social e as Forças Armadas” (Brasil, 1996a, p.70). Assim, instituições como a família, os serviços de saúde, a escola, a igreja, a empresa, os sindicatos, serviços de previdência, assistência social, comunicação social e as Forças Armadas seriam as responsáveis pela *coesão*

de valores da sociedade nacional (Brasil, 1996a, p.70; 2000, p.38; 2006a, p.12; 2009a, p.20; 2014a, p.19). E, com isso, se preservaria a ordem estabelecida, pois “a manutenção da estrutura social é, principalmente, função da estabilidade das instituições sociais” (Brasil, 1996a, p.70). Contudo, a doutrina frisa que a função conservadora dessas instituições não deveria ser confundida “com o conservadorismo, já que o respeito pelos valores permanentes pode coexistir com um processo normal de evolução, configurado na própria mudança social” (Brasil, 2014b, p.55; 2009b, p.54; 2006b, p.46; 2002, p.97; 1988, p.91; 1983, p.157). Preservando assim o pressuposto de que “as instituições sociais vivem e evoluem, isto é, transformam-se com o passar do tempo” (Brasil, 1975, p.169).

O segundo subsistema seria a *sociedade política*, isto é, o *Estado*. Antes de 1988, a doutrina resgatava as definições mais clássicas de Estado, partindo de sua origem na antiguidade (*polis* dos gregos, *civitas* e a *res publica* dos romanos, *Imperium* e *Regnum* dos germânicos) até “consolidar”, em Nicolau Maquiavel [1469-1527], a noção moderna de Estado. Além disso, a doutrina se valia de Oliveira Vianna [1883-1951] para sustentar os “estágios de Evolução” do Estado - Estado-Aldeia, Estado-Cidade, Estado-Império – até alcançar o estágio atual, o *Estado-Nação* (Brasil, 1975, p.22-23). Neste ponto, a ideia de *Nação* da doutrina reproduzia a caracterização conhecida de Ernest Renan [1823-1892], seguindo menções vagas de “espírito” e “consciência moral” comum entre determinados grupos, formadores de uma “identidade comum” definida por uma interpretação estática da história cultural da sociedade nacional (Brasil, 1975, p.19-20). Ainda nessa trama, o modelo de *Nação* doutrinário seria composto por três elementos básicos: “o homem” (no caso, a pessoa humana que vimos no humanismo cristão); a terra (território); e as instituições permanentes (Brasil, 1975, p.20).

A partir de 1988, muito pouco mudou. Primeiro, permaneceu a perspectiva de *Nação* como um processo histórico-cultural de “integração e harmonia” tanto dos indivíduos quanto dos diversos grupos que preservam suas identidades específicas e sua identidade comum (Brasil, 1988, p.32; 2002, p.38). Enfim, em termos conceituais, a doutrina consolida sua definição de *Nação* como um “grupo complexo, constituído por grupos sociais distintos que, em princípio, ocupando, um mesmo espaço físico, compartilham da mesma evolução histórico-cultural e dos mesmos valores, movidos por comungar o mesmo destino” (Brasil, 2006a, p.11; 2009a, p.19; 2014a, p.17)⁸⁰.

Por sua vez, a doutrina delimitava o *Estado* tanto como “um sistema de funções de disciplina e de coordenação de meios para atingir determinados objetivos” quanto como “um

⁸⁰ Apenas na edição de 2002 não constava o último trecho “movidos por comungar o mesmo destino”.

conjunto de órgãos destinados a exercer essas funções disciplinares e coordenadoras” (Brasil, 1975, p.26). Primeiro, enquanto fim, ao Estado caberia “criar e manter a ordem política, econômica e social” (segurança) e “promover o Bem Comum” (desenvolvimento). E, segundo, exercer as funções *normativa, ordenadora ou legislativa; disciplinadora ou jurisdicional; e executiva ou administrativa* (Brasil, 1975, p.26-27). Após 1988, a revisão teórica de 1996 conferiu maior precisão ideológica, correspondendo ao Estado a “função de hegemonia que o grupo dominante exerce em toda a sociedade pela força ou comando, expressa no governo jurídico” (Brasil, 1996a, p.67). Com essa função de *garantir a hegemonia de um grupo social*, o Estado seria “a Nação politicamente organizada”, detentora “monopolista dos meios legítimos de coerção” visando tanto evitar a “anarquia” quanto “dotar o governo dos meios para garantir a ordem instituída” (Brasil, 2014a, p.33-34; 2009a, p.31; 2006a, p.22; 2002, p.49-50). Nesse caminho, “dotado do atributo da Soberania, a Instituição Estatal tem por finalidade básica a preservação da existência, da identidade e das possibilidades evolutivas do seu ente criador, a Nação” (Brasil, 2014b, p.17; 2009b, p.17; 2006b, p.7; 2002, p.65).

Note-se que essas instituições permanentes, conforme suas funções bem definidas no sistema social estruturado hierarquicamente por classes sociais, estão permanentemente sujeitas ao “processo evolutivo”, ou seja, a sociedade civil e a sociedade política estão em constante transformação. Trata-se, em tempo, da teoria da “evolução humana” que conforma outro pilar do núcleo normativo doutrinário.

Evolução humana: ordem, progresso e desenvolvimento

Tanto o teísmo-cristão quanto a organização social baseada na teoria de sistemas da doutrina seguem um grande princípio de destino: a evolução humana. É dizer que os postulados do século XIX de *evolução, progresso e desenvolvimento* humano, em todas suas dimensões, atravessaram o século XX e, com adaptações e condicionamentos, sobreviveram vigorosamente na formulação de organização humana da doutrina.

Basicamente, essa tradição de pensamento moderno é marcada por suas analogias entre os processos biológicos, sociais e políticos. Na doutrina, a principal origem é a filosofia de Herbert Spencer, que exerceu forte influência sobre o pensamento evolucionista em geral, ao menos até a década de 1940 e, apesar da grande rejeição moral provocada por sua associação às teorias eugênicas após o nazismo⁸¹, não há sinais significativos de que os principais

⁸¹ Trata-se do chamado Darwinismo social, vinculado à filosofia de Spencer sobre a evolução humana segundo as aptidões individuais e sua célebre frase “o mais apto sobrevive”.

postulados de Spencer sobre a evolução e o progresso humano tenham sido abandonados em termos estruturais no pensamento político dos militares.

Embora as edições da doutrina tenham dedicado escassa atenção ao tema da evolução, *é nítida a preservação do pressuposto evolutivo da natureza humana*. Antes de 1988, a doutrina ainda chegou a discorrer brevemente sobre os padrões evolutivos que, após 1988, foram suprimidos. Porém, permanecem impregnados em toda a estrutura doutrinária de crenças. Por seu valor fundamental na compreensão do núcleo normativo, busca-se a seguir apenas resumir essa concepção de “evolução humana”.

Nesse sentido, um dos pontos centrais seria a origem da organização humana. Neste ponto, como “prova histórica” da sociabilidade inata da natureza humana, diz a doutrina que “até onde chegam as investigações históricas, só se encontram sociedades, mais ou menos perfeitas, incultas ou civilizadas” (Brasil, 1975, p.17). Ao mencionar as diversas “linhas evolutivas” da sociedade – valendo-se das diferentes categorizações contidas da narração bíblica⁸², em Giorgio del Vecchio [1878-1970]⁸³ e da “Escola Alemã”⁸⁴ – a doutrina sustenta que (Brasil, 1975, p.17-18):

“A partir dessas formas primitivas a sociedade entrou lentamente a progredir, até alcançar os planos atuais de relações entre os povos e de exploração científica e tecnológica dos elementos naturais. Desenvolveu-se, através dos tempos, da simplicidade elementar à complexidade das civilizações que criaram o home espacial” (grifei)

Partindo desse paradigma de evolução - primitivo o menor estágio, bárbaro o estágio intermediário e civilizado o estágio avançado – a doutrina prosseguia sua normativa evolucionista abordando o *processo evolutivo* da organização das sociedades nacionais. Apoiando-se em Oliveira Vianna, a doutrina descreve diversos “estágios de evolução” do “longo processo evolutivo” do Estado (Brasil, 1975, p.23). Quanto ao processo evolutivo em si, a doutrina faz referência direta ao pensamento de Herbert Spencer, para quem “as sociedades e suas instituições sociais passavam por um número definido de etapas, até determinado estágio de desenvolvimento” (Brasil, 1975, p.406). Apesar de ponderar “que as instituições sociais são interdependentes e desenvolvem-se de maneira ajustada às peculiaridades das diferentes culturais”, em reparo ao pensamento de Spencer, a doutrina sustentava que as instituições

⁸² Patriarcado seria a primeira forma e origem da organização humana.

⁸³ 1º fase: Horda (nomadismo e promiscuidade); 2º fase: Matriarcado (fixação pela agricultura e vínculo de parentesco); 3º fase: Patriarcado (autoridade do pai).

⁸⁴ Sequencialmente: a organização social em horda, matriarcado, patriarcado, nação; e organização política em família, clã, tribo e nação.

“apresentam a constância suficiente para se poder estabelecer alguns de seus padrões ou configurações” (Brasil, 1975, p.406).

Um desses padrões seria a *mudança conservadora*. Por meio de mudanças integrativas entre organismos diferentes, as sociedades promoveriam a coesão e a harmonia necessária ao equilíbrio. Esse modelo evolucionista de mudança conservadora marca, segundo a doutrina, tanto os indivíduos quanto suas instituições, num processo de interdependência. Assim, as sociedades mudariam conforme os seguintes padrões evolucionistas: i) as funções mudam mais do que as instituições; ii) as instituições centrais absorvem mais funções, por isso duram mais; iii) há funções que são eliminadas; iv) e se desenvolvem através do revezamento de funções conforme a conjuntura (Brasil, 1975, p.406-407). A partir de 1988, a doutrina suprimiu essas prescrições. Porém, em todas as edições analisadas são conferidas menções à “evolução do país”, “evolução humana”, “evolução histórico-cultural”, “processo evolutivo” e outras expressões que se referem diretamente ao pressuposto evolutivo, sendo o grande “pano de fundo” de todas diretrizes doutrinárias (Brasil, 1988, p.33; 2002, p.38-39; 2009, p.21; 2014, p.20):

"A evolução histórico-cultural da comunidade nacional, ao promover a integração de grupos sociais distintos, propicia o surgimento de valores, interesses e aspirações que transcendem as particularidades grupais, setoriais e regionais e, ao mesmo tempo, conformam as ações individuais e coletivas"

Contudo, na edição de 1996, ocasião em que a doutrina realiza uma revisão teórica de seus postulados, foi possível perceber uma *mudança significativa sobre a caracterização da “linha evolutiva” da humanidade*. Em substituição ao paradigma anterior, focado nas transformações econômicas e nos “aspectos materiais e estruturais da conquista de níveis mais satisfatórios do bem-estar”, a doutrina passou a considerar como novo paradigma evolutivo o *poder de transformação do conhecimento*, em razão do avanço veloz da ciência e tecnologia (Brasil, 1996b, p.83). Esse novo paradigma evolutivo, argumenta a doutrina, se curva ao potencial do conhecimento e do pensamento humano como “uma forma de riqueza e de capital insubstituível” expandido por um “êxito inimaginável” devido a ciência e a tecnologia” (Brasil, 1996b, p.83). A produção de novos inventos e descobertas estariam projetando transformações tão profundas “que o próprio conhecimento está se tornando o produto de maior importância mundial a ponto de superar já, incontestavelmente, o nível de faturamento nas transações mundiais em relação aos demais produtos da comercialização internacional” (Brasil, 1996b, p.83). Embora a importância do saber e do conhecimento não seja nenhuma novidade, a grande questão agora seria “seu aspecto autônomo, separado de sua envoltura material e que lhe dá

uma condição singular” especialmente para aquelas nações que desejam “maiores fatias de extensão e projeção do poder” (Brasil, 1996b, p.83).

Dessa maneira, partindo da divisão geral da história da civilização⁸⁵, a doutrina realiza uma ampla revisão de diferentes “periodizações da evolução histórica e sua patamarização” do paradigma anterior. Primeiro, critica a visão marxista “com elasticidades temporais evidentes e bastante arbitrárias” de evolução histórica que submeteria a sequência da visão histórica “à ideia de um motor, a luta de classes” como a causa de sua transformação, segundo os patamares (Brasil, 1996b, p.84). Segundo, fixando essa visão evolutiva do marxismo como antagônica, a doutrina discorre sobre as principais teorias de diversos autores “não-marxistas” sobre “as causas da evolução”⁸⁶ até chegar, “mesclando” as diferentes visões abordadas, em sua síntese própria de *cinco fases históricas de desenvolvimento* (Brasil, 1996b, p.84-89):

Quadro 3 - Fases históricas de evolução⁸⁷

Marxista	Doutrina da ESG
Sociedade do Comunismo Primitivo	Sociedade Doméstico-Pastoril Contemplativa
Sociedade Escravagista	Sociedade Artesã-Domínial Despertante
Sociedade Feudal	Sociedade de Capitalismo Liderante
Sociedade Capitalista	Sociedade de Produtivismo Mobilizante
Sociedade Socialista	Sociedade de Conhecimento Intensivo Realizante
Sociedade Comunista	-

Fonte: Manual Básico da ESG (1996b)

A migração da sociedade industrial à sociedade do conhecimento teria seguido a mesma “causa da transformação história” dos outros estágios: o domínio das invenções e descobertas, que atualmente incidiriam desde a “ciência social” até a “biologia molecular” (Brasil, 1996b, p.89). Essa “transformação evolutiva” estaria conduzindo a humanidade para níveis maiores de abertura, com “matrizes socioeconômicas altamente sofisticadas” e intensos intercâmbios com o meio que possibilitam “mundializar comportamentos e procedimentos humanos” (Brasil, 1996b, p.89).

A noção atualizada da doutrina sobre o processo evolutivo conserva o núcleo desse pensamento. Primeiro, o *princípio de unidade da natureza*, quer dizer, de rigidez de suas leis, com causas e efeitos bem definidos, pois “todo fato depende do que se passou antes dele e atua

⁸⁵ Idade Antiga (início da humanidade até fim do Império Romano no Ocidente), Idade Média (até a tomada de Constantinopla pelos turcos em 1453), Idade Moderna (até a Revolução Francesa) e Idade Contemporânea (até o presente).

⁸⁶ São os seguintes: Joseph Lajugie, Adam Smith, Bruno Hildebrand, Rostow, Kuznets e Hagen, Werner Sombart, Glumpowicz, Ratzenhoffer e Bagehot, Toynbee, H. G. Wells, Fernand Braudel, Friedrich List, Gustav Schmöler, Karl Bücher, Ellsworth Huntington, Douglas H.K. Lee, Adelman e Morris, David D. McClelland.

⁸⁷ A doutrina não trata as suas fases como equivalentes às fases de sua tradução do marxismo.

sobre o que vem depois” (Tylor, 2009, p.69).⁸⁸ Ainda que se considere enorme a complexidade, a incalculável e a alta probabilidade de tudo a respeito do ser humano, a ideia de evolução está baseada no princípio de que *Lei e Ordem* são pressupostos de qualquer estudo sobre a organização social da natureza humana (Frazer, 2009, p.104).

Herbert Spencer (2009[1862]), fonte da concepção de evolução da doutrina, explicava a sociedade a partir da redistribuição de três entidades – Matéria, Movimento e Força. Em resumo, a evolução constituiria “uma integração de matéria acompanhada de uma dissipação de movimento, durante as quais tanto a matéria quanto o movimento ainda não dissipado passam de uma homogeneidade indefinida e incoerente a uma heterogeneidade definida e coerente” (Spencer, 2009, p.501-503). Para Spencer, as “mudanças integrativas” dos “organismos sociais” se dariam por meio de correlações de forças, como “a sujeição das tribos fracas pelas fortes e a subordinação do chefe vencido ao chefe vencedor”, resultando um modelo de unificação que “se repete periodicamente cada vez em maior escala e ganha em estabilidade” (Spencer, 2009, p.367-370). Seriam essas mudanças integrativas que garantiriam coerência na heterogeneidade e na complexidade, isto é, a unificação da sociedade, pois evolução seria em todos os casos “a mudança de formas mais difusas e incoerentes para formas mais consolidadas ou coerentes” (Spencer, 2009, p.211). A divisão social do trabalho seria um “belo exemplo” dessa lei evolutiva de integração, em que a *evolução do organismo social* caminharia do estágio primitivo (cada indivíduo efetuando sempre os mesmos atos para si) para o estágio civilizado, quando “todos os membros executam atos distintos, uns para os outros” (Spencer, 2009, p.160-161). As contínuas divisões e subdivisões das forças sociais, dissipadas constantemente, chegariam no limite do repouso, ou seja, o equilíbrio, o último estágio evolutivo das sociedades orgânicas (Spencer, 2009, p.491-495).

Uma das consequências da manutenção dessa concepção evolutiva da organização social é apontar os conflitos sociais e políticos como deformidades, com impactos significativos para o regime democrático, além de naturalizar as relações de dominação e opressão política. Por isso, outros dois conceitos, que decorrem dessa visão evolucionista, fazem parte da concepção existencial da doutrina: o progresso e o desenvolvimento.

Seguindo a regularidade do núcleo normativo, a crença no “*progresso*” como um *natural sentido da humanidade foi integralmente preservada na doutrina*. De um modo geral,

⁸⁸ Segundo Tylor, tal concepção ontológica teria precedente na “doutrina pitagórica da ordem” da antiguidade que argumentava a existência de uma ordem perfeita na estrutura do universo - dia e noite, estações, movimento circular das estrelas. Por isso essa ordem foi chamada de cosmo, que significa ordem, beleza, harmonia, a totalidade da estrutura universal.

a doutrina especificou sua noção de progresso como um processo integral que envolve todas as dimensões humanas, tanto materiais quanto imateriais, e não somente a econômica. Embora inicialmente de forma contraditória, essa visão global do progresso esteve presente em todas as edições da doutrina.

Até 1988, o conceito foi pouco elaborado. Primeiro, apenas definido como o objetivo de “conquistar em todos os campos da atividade nacional os níveis de vida compatíveis com os melhores padrões do mundo e propiciados pelos recursos materiais e humanos do País” (Brasil, 1975, p.56). Essa formulação, bastante genérica, mas já reveladora do parâmetro europeu como civilizado, foi modificada para frisar que “se deve e se pode, concomitantemente, obter um aperfeiçoamento moral e espiritual do Homem e, conseqüentemente, da sociedade” (Brasil, 1988, p.51). Na década de 1980, a noção de progresso da doutrina incluiu preocupações com a eficácia na relação com o meio ambiente, produção de inovações e difusão de conhecimento (Brasil, 1988, p.51). Porém, apesar de conceitualmente a doutrina ressaltar a dimensão “não-econômica” do progresso, seus exemplos aplicados ao caso brasileiro – a ser analisado na terceira categoria – se restringem apenas à dimensão econômica, assim como a maioria de suas atenções ao tratar dos conceitos atrelados ao progresso (Brasil, 1975, p.52-53; 1983, p.56-57; 1988, p.48-49).

Após 1988, a doutrina manteve a expansão de sua caracterização do progresso para incluir a segurança, a ciência e tecnologia e, a partir da edição de 2003, uma distribuição de renda em seus atuais *sete elementos do progresso humano*: i) “adequado” crescimento econômico; ii) justa distribuição de renda; iii) aperfeiçoamento moral e espiritual do homem; iv) capacidade de prover segurança; v) padrões de vida elevados; vi) ética e eficácia no plano político; vii) constante avanço científico e tecnológico (Brasil, 2002, p.45; 2006a, p.17; 2009a, p.25; 2014a, p.25-26). Em termos de fundamento evolutivo, a concepção de progresso da doutrina destaca duas faces: o *progresso-fato*, descrito como “uma constatação com base no passado e no presente”; e o *progresso-ideia*, que considera “o fato por base, mas se projeta no futuro sob a forma de objetivo” (Brasil, 2002, p.45; 2006, p.16; 2009, p.24-25; 2014, p.25). Em outras palavras, a doutrina produz a distinção entre o progresso existente e o progresso em potencial.

Em razão da pouca elaboração encontrada na doutrina, vale trazer melhor conceituação desse “sentido de progresso”. Conforme interpreto, a definição funcionalista da doutrina vai atrelar a ideia de progresso aos graus de domínio do homem ao ambiente, que o condiciona. Neste ponto, se diferencia o progresso da evolução, sendo este diretamente ligado ao aspecto moral e o progresso ao instrumental dessa moral, pois constitui “o processo pelo qual os seres

humanos atingem maior controle sobre o ambiente físico, mediante o aumento do conhecimento, e o aprimoramento técnico, com as invenções e descobertas” (Radcliffe-Brown, 1949, p.172). Uma vez instrumento da evolução, o “progresso moral” promoveria o encontro harmônico entre as “condições de existência” e as “necessidades psíquicas” da pessoa humana, logrando alcançar, no último plano terreno da doutrina, o atingimento do “Bem Comum” do humanismo cristão. Esse equilíbrio harmônico do progresso social estaria marcado pelas mudanças estruturais que o viabilizariam. Seria essa característica do progresso evolucionista, de mudança estrutural rumo ao equilíbrio, que o distinguiria da frequente confusão com o simples crescimento do progresso material.

Por derradeiro, a doutrina indica se diferenciar da noção de progresso positivista de Augusto Comte [1798-1857] e John Stuart Mill [1806-1873] ao se fundamentar na teoria do progresso institucional de Karl Popper [1902-1994]. Enquanto pensador do século XX, Popper renovou a formulação evolucionista de progresso de Comte e Stuart Mill, baseada na “tendência incondicional ou absoluta, reduzível às leis da natureza humana”, para fundamentá-la na *força da probabilidade* (1980, p.119). Com isso, Popper sugeriu substituir o que chama de “psicologismo metodológico” isoladamente adotado como variável explicativa “por uma análise institucional (e tecnológica) das condições do progresso” sustentadas nas ideias de *lógica situacional* e no *individualismo metódico* (1980, p.119). Assim, preocupado com as condições para o progresso, Popper realçou o fator humano como elemento “incerto e instável da vida social e de todas as instituições sociais” e que, por essa razão, sua metodologia de “engenharia social”, também definida de “sociologia tecnológica”, estaria baseada na ideia do *planejamento racional* que busca reformar as instituições sociais sem alterar a sua “essência” (Popper, 1980, p.39). Dessa maneira, não se trataria de transformar as estruturas, mas de interpretá-las conforme à “corrente principal da história” (Popper, 1980, p.40-42). É exatamente a noção corrente de *aperfeiçoamento institucional e moral* permanentemente sustentada pela doutrina, em todas as suas edições.

Dessas compreensões básicas de evolução e progresso chegamos finalmente ao *desenvolvimento*, conservado em sua ideia principal como *processo de movimentos*, estabelecidos por etapas, estágios e níveis, visando progressivamente promover a integração e a unidade de todos os organismos de uma sociedade. Novamente, mudanças são observadas apenas nos descritíveis e de fundamentação.

Antes de 1988, a doutrina abordava os “antecedentes históricos” do desenvolvimento, especialmente a partir da leitura de John Maynard Keynes [1883-1946]. Basicamente, a premissa histórica seria a de que, até meados do século XVIII, a humanidade viveu uma certa

estabilidade da estrutura social, sem significativos movimentos de mobilidade social em razão da *tecnologia rotineira*, padrão de movimento da sociedade marcada por métodos “invariantes durante largo período de tempo” (Brasil, 1975, p.333; 1983, p.254). A revolução industrial - também chamada de “revolução tecnológica” pela doutrina - seria o marco de transição para o padrão da *tecnologia progressiva*, definida como um “conjunto de métodos de ação que se aperfeiçoa à medida que cresce o conhecimento das leis naturais” e, com isso, condutora das sociedades “favorecidas por uma conjugação de circunstâncias” a um acelerado e crescente “aumento da eficiência em todos os campos de aplicação da criatividade humana” (Brasil, 1983, p.254). Causando, concomitantemente, grandes transformações na estrutura social dessas sociedades e as colocando muita acima da grande maioria das demais sociedades, ainda sob o predomínio das tecnologias rotineiras e seu padrão de mobilidade social rígido (Brasil, 1975, p.333; 1983, p.251; 1988, p.201).

Devido ao grande desequilíbrio entre essas nações, cada vez maior pelo contínuo processo de mudanças tecnológicas e desigualdade da estrutura social, após a 2gm teria ocorrido “forte consciência internacional, pública e formalmente manifesta, da necessidade de se erradicarem os grandes problemas vividos nas décadas anteriores” visando promover “melhoria, progresso e equilíbrio entre as nações” (Brasil, 1988, p.201). Assim, com a criação de instituições internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização dos Estados Americanos (OEA), o “desenvolvimento” das nações “subdesenvolvidas” passaria a ser o grande postulado internacional e, por decorrência, o estudo das “causas” do desenvolvimento o grande debate teórico (Brasil, 1975, p.333; 1983, p.254; 1988, p. 203).

Após 1988, a doutrina suprimiu essa leitura histórica, partindo diretamente para a definição do desenvolvimento como um "processo social global em que todas as estruturas passam por contínuas e profundas transformações" (Brasil, 1988, p.203; 2002, p.181; 2006a, p.45; 2009, p.53; 2014, p.66). Porém, essas transformações estruturais seguiram no fito de “fortalecimento e de aprimoramento do Homem e de seus Sistemas Sociais" (Brasil, 2002, p.181; 2009a, p.53; 2014, p.67).

Quanto a caracterização desse desenvolvimento, a doutrina preservou, em todas as edições, os quatro contornos básicos: global, relativo, processual e humanístico. A *globalidade do desenvolvimento* se refere às dimensões “éticas” e “espirituais”, não apenas ao desenvolvimento econômico do “Homem” e seus “Sistemas Sociais”, pois o simples crescimento econômico, por si só, não seria desenvolvimento, mas apenas uma condição “necessária não suficiente” (Brasil, 1983, p.253, 1988, p.203; 2002, p.181; 2006a, p.45; 2009a, p.53, 2014a, p.66). Por sua vez, a *relatividade do desenvolvimento* corresponde à normativa

sistêmica da doutrina, considerando escalas de desenvolvimento mensuradas por indicadores quantitativos e qualitativos, tudo visando a comparação entre diferentes estágios e níveis de desenvolvimento global.

Já o *processualismo do desenvolvimento* se refere ao gradualismo evolucionista, condensado na fixação de padrões de mudanças sociais que levam ao desenvolvimento das sociedades, especialmente das instituições permanentes que, uma vez concretizados, produziram a uma “grande probabilidade de a sociedade atingir um alto grau de integração”:

- i) *correspondência* (congruência de princípios entre as instituições);
- ii) *coincidências* (instituições com princípios diversos, mas que geram combinações favoráveis);
- iii) *coordenação* (preponderância de uma instituição sobre a outra, que se torna a dirigente);
- iv) *convergência* (quando duas ou mais instituições se identificam e se fundem) (Brasil, 1975, p.410-411).

Considerando esses padrões de mudanças evolutivas seria possível mensurar, por quatorze índices, os estágios de desenvolvimento e promover, de forma constante, a *cultura do desenvolvimento* a partir das seguintes circunstâncias excepcionais: i) crescimento demográfico; ii) aptidão do meio econômico; iii) fluidez do meio social; iv) consciência técnica “mais clara e coletiva”, v) “consciência social diante do Poder do Estado”; vi) e “longa e ininterrupta experiência tecnológica” (Brasil, 1975, p.334; 1983, p.252)⁸⁹. Após 1988, a doutrina novamente suprime essas prescrições e suas fundamentações, incorporando a cultura do desenvolvimento como um dogma.

Derradeiramente, o *sentido humanístico do desenvolvimento* se remete ao humanismo cristão, visto na primeira seção deste capítulo (Brasil, 1988, p.159, 20; 2002, p.158, 181, 184; 2006a, p.49; 2009a, p.57; 2014a, p.72). Após 1988, um único ponto a destacar foi que, em relação ao postulado do equilíbrio entre crescimento e bem-estar social, a doutrina chegou a abordá-lo sob o prisma da concentração de riqueza, se referindo ao “dilema real” dos países “em estágios iniciais de desenvolvimento, onde a necessidade de concentração de recursos se opõe ao desejo natural de sua repartição” (Brasil, 2002, p.184). Contudo, apenas na edição de 2002 o problema da concentração de recursos foi mencionado, não se identificando nas demais edições, antes e depois, qualquer menção nesse sentido.

⁸⁹ Essas circunstâncias seriam uma síntese promovida pela doutrina a partir das teses sobre a cultura do desenvolvimento produzidas por Jacques Ellul [1912-1994], expostas na obra “A Técnica e o desafio do século”; e do “Professor Oliveira Júnior”, sem referência bibliográfica.

Objetivos nacionais

No início deste capítulo verificamos que o núcleo normativo da doutrina preservou sua concepção de racionalidade cristã da natureza humana. Com isso, toda ação humana teria objetivos individuais que levariam o “homem” a viver em sociedade. E, conseqüentemente, a estabelecer objetivos grupais que balizariam toda a organização e o funcionamento da sociedade, nos termos evolutivos, orgânicos e funcionalistas vistos até aqui. É sob essa conjectura fundacional que a doutrina sintetiza seu núcleo normativo em *Objetivos Nacionais*.

De um modo geral, em todas as edições a doutrina preservou a grande síntese desses objetivos: o “Bem comum” (Brasil, 1975, p.32; 1983, p.42; 1988, p.34; 2002, p.39; 2006, p.14; 2009, p.21; 2014, p.21). Apesar de eventuais alterações de ênfase conceitual, os sentidos de essencialidade e “evolução histórico-cultural” também se conservaram.

Nesse caminho, até 1988, a doutrina apontava diretamente a influência do pensamento de Nicholas Spykman [1893-1943] para descrever os “objetivos nacionais” como as “crenças maiores”, os valores “essenciais” de uma sociedade nacional indispensáveis “no tempo e no espaço” para sua própria existência, pois responsáveis por sua “unidade” e “coesão social” (Brasil, 1988, p.33). Logo, seriam os “interesses nacionais vitais” e, por isso, teriam “caráter imperativo”, sob pena dessa sociedade nacional “involuir ou desintegrar-se” (Brasil, 1975, p.35; 1983, p.41). Em termos precisos, para a doutrina “o Interesse Nacional traduz os reais interesses do povo brasileiro como um todo” (Brasil, 1988, p.33). Essa essencialidade dos “interesses nacionais”, que se transformam em “aspirações nacionais”, marcaram a caracterização do conceito de Objetivos Nacionais (Brasil, 1975, p.35; 1983, p.42; 1988, p.34). Embora, na edição de 1988, a doutrina tenha ponderado a existência de dissensos e conflitos no seio da sociedade nacional, inclusive de interesses e aspirações, os objetivos nacionais se colocariam acima de quaisquer divergências porque refletiriam “sentimentos, valores, convicções, perspectivas, um modo de ser, que retratam tanto o caráter nacional como as vivências que o processo histórico-cultural deixou gravadas naquela comunidade” (Brasil, 1988, p.33).

A partir de 1988, a doutrina arrefeceu esse essencialismo, mas sem abandoná-lo. Nesse sentido, os “interesses nacionais” seguiram, no tear doutrinário, traçados como “um dos imperativos de maior relevância na vida de qualquer Estado, porque estimulam a Nação a construir o seu futuro” (Brasil, 2002, p.39). Igualmente, as “aspirações nacionais” significariam “o próprio destino da nacionalidade” e, com isso, assumiriam um inequívoco “caráter imperativo, já que se ligam à sobrevivência, identidade e evolução da Nação enquanto tal” (Brasil, 1988, p.34; 2002, p.39; 2006a, p.13; 2009a, p.21; 2014a, p.21). Ainda mais absolutamente, as aspirações nacionais expressariam a “verdadeira dimensão integradora que

emana da consciência nacional” (Brasil, 2002, p.39; 2006a, p.13; 2009a, p.21; 2014a, p.21). Dessa maneira, finalmente, os *objetivos nacionais* seriam “aqueles que a Nação busca satisfazer, em decorrência da identificação de necessidades, interesses e aspirações, em determinada fase de sua evolução histórico – cultural” (Brasil, 2006a, p.14; 2009a, p.21; 2014a, p.21).

As únicas mudanças observadas foram na classificação dos objetivos nacionais. Até 1988, a doutrina dividia esses objetivos em “permanentes” e “atuais”. Os primeiros, representariam os “interesses e aspirações vitais que, por isto mesmo, subsistem durante longo período do tempo” (Brasil, 1975, p.36; 1983, p.43; 1988, p.34). Já os segundos, seriam aqueles objetivos que “em determinada conjuntura e considerada a capacidade do poder nacional, expressam etapas intermediárias com vistas a alcançar ou manter os Objetivos Nacionais Permanentes” (Brasil, 1975, p.37; 1983, p.43; 1988, p.35).

Quadro 4 – Estrutura dos objetivos nacionais

	Antes 1988	Depois de 1988	Características
Objetivos Nacionais	Objetivos Nacionais Permanentes	Objetivos Fundamentais	Poder Nacional disponível e potencial Identidade nacional de longo prazo
	Objetivos Nacionais Atuais	Objetivos de Estado	Poder Nacional potencial Necessidades de médio prazo
		Objetivos de Governo	Poder Nacional disponível Necessidades de curto prazo

Fonte: Autor, conforme edições do Manual Básico da ESG (1975, 1983, 1988, 2002, 2006, 2009, 2014)

Após 1988, a doutrina reclassificou os “Objetivos Nacionais Atuais” em dois tipos. De caráter mais conjuntural, os *Objetivos de Governo* constituiriam aqueles “Objetivos Nacionais intermediários, voltados para o atendimento imediato de necessidades, interesses e aspirações, decorrentes de situações conjunturais em um ou mais períodos de Governo” (Brasil, 2014, p.27-28; 2009, p.26; 2006, p.18). Com extensão maior no tempo, os *Objetivos de Estado* seriam aqueles “Objetivos Nacionais intermediários, voltados para o atendimento de necessidades, interesses e aspirações, considerados de alta relevância para a conquista, consolidação e manutenção dos Objetivos Fundamentais” (Brasil, 2014a, p.27; 2009a, p.26; 2006a, p.17). E, derradeiramente, os “Objetivos Nacionais Permanentes” passam a ser nominados como *Objetivos Fundamentais*, aqueles “objetivos nacionais que, voltados para o atingimento dos mais elevados interesses da nação e preservação de sua identidade, subsistem por longo tempo” (Brasil, 2014a, p.22; 2009a, p.22; 2006a, p.14).

Dessa maneira, em todas as edições, a doutrina manteve os objetivos nacionais como a estrutura ideológica de seu pensamento político. A partir do núcleo normativo formado pelas

crenças fundamentais do humanismo cristão, evolucionismo, organicismo e funcionalismo a doutrina concentra nesses objetivos seu programa hegemônico traduzido como universal.

Conclusão

O grande objetivo deste capítulo foi analisar a primeira categoria do núcleo normativo da doutrina. Conforme a metodologia empregada, essas crenças têm como característica a tendência de serem estáticas, alteradas raramente e lentamente. De todo modo, a conclusão preliminar é que a doutrina promoveu atualizações, se mostrando dinâmica e confirmando a hipótese central de mudanças conservadoras com importantes implicações para a teoria democrática.

Nesse sentido, de maneira geral, após a edição de 1988 se observou uma significativa desidratação descritiva e teórica da doutrina, com muitos conceitos tomados a priori, como dogmas, assim como uma adaptação das crenças ontológicas conforme o novo contexto social e político. Porém, nenhuma dessas crenças foi renunciada, pelo contrário.

A doutrina preservou como primeiro eixo ontológico o teísmo-cristão, sua visão sobre a natureza humana. Mesmo após 1988, a clara menção da doutrina sobre a assimilação do cristianismo por seus valores e não pelos seus dogmas de fé, razão pela qual a adesão da doutrina não se conflitaria com outras matrizes religiosas, aponta para uma defesa do que se pretende como uma *concepção pluralista de Estado Laico*, isto é, a permanência de vínculo orgânico com religiões cristãs. As consequências para a democracia são importantes, visto que nenhuma das correntes da teoria democrática aponta para esse vínculo orgânico com religiões. Por outro lado, a noção de “bem comum” poderia identificar uma aproximação da doutrina com a concepção de democracia cívica-republicana, pressupondo a existência de um “interesse geral” acima dos interesses individuais a ser considerado nos assuntos públicos. Entretanto, se observou uma *inflexão da doutrina ao individualismo*, sugerindo o uso instrumental do “bem comum” para universalizar interesses de uma fração da hierarquia social. Além disso, chama atenção que, mesmo após 1988, a doutrina tenha mantido o conceito de “homem” e não tenha aderido ao conceito de “ser humano” e, muito menos, ao conceito de direitos humanos.

No segundo eixo de crenças fundamentais, a conservação do ideal de sociedade orgânica e funcional também recebeu atualizações. Primeiro, a *troca da proteção por coesão nos objetivos de grupo*, assim como a mudança de ênfase da integração (de redução das diferenças para a produção de consciência de uma identidade comum) reforçam o caráter instrumental de alguns conceitos tidos como universais. Ademais, revelam adaptação desse universalismo às configurações dinâmicas das relações de poder e, mais precisamente, à diminuição do espectro ideológico da sociedade depois da ditadura de 1964. Um segundo ponto é a *recepção de algum*

nível de pluralismo na concepção orgânica de sociedade, destacando-se os mecanismos de unificação e coesão dos sistemas sociais abertos e complexos, capazes de estabelecer padrões sociais de manutenção das hierarquias sociais. Aqui há uma naturalização da dominação e, para efeitos da teoria democrática, uma *incompatibilidade com o conflito político*, compreendido como uma disfuncionalidade a ser saneada, uma vez que as interações sociais seriam, naturalmente, cooperativas.

Um terceiro ponto é uma aparente contestação do insulamento da organização militar à sociedade, visto que para a doutrina seria necessária uma congruência de valores entre Forças Armadas e instituições sociais, visando a conservação da ordem estabelecida. De um lado, isso pode apontar para uma abertura da instituição a novos valores emergidos da sociedade democrática e, de outro, o oposto: a contestação aos valores divergentes, diferentes ou antagônicos daqueles defendidos pela doutrina, especialmente emergidos das concepções pluralistas e multiculturalistas de democracia. A quarta observação se refere à sociedade política. Para a doutrina, a mesma congruência de valores seria exigida no Estado nacional, oferecendo dessa maneira uma tensão com as concepções pluralistas e multiculturalistas de Estado, além de obliterar transformações que contrariem a tradição “histórico-cultural” da sociedade nacional.

Da mesma maneira, a preservação do eixo de crenças ontológicas sobre o evolucionismo acompanhou atualizações. A “marcha civilizatória” rumo ao padrão europeu de sociedade teria avançado de estágio, migrando da sociedade “de produtivismo mobilizante” – peculiar classificação da sociedade industrial – para a sociedade “de conhecimento intensivo realizante”, isto é, a sociedade do conhecimento. Essa atualização da “linha evolutiva” da humanidade demonstra o caráter dinâmico da doutrina, visando sua conservação e indicando a compreensão doutrinária de superação da sociedade industrial e incorporação da globalização como parte do processo evolutivo. Mesmo movimento se observa nas atualizações dos conceitos de progresso e desenvolvimento, como a inclusão de questões ambientais e inovações tecnológicas, assim como o problema da distribuição de renda – ainda que sem oposição a sua concentração. No mais, a limitação finalística do desenvolvimento ao humanismo cristão configura novamente a tensão da doutrina com formas democráticas pluralistas e multiculturais. Por outro lado, esse mesmo humanismo cristão da doutrina reivindica a igualdade de oportunidades e a justa distribuição de renda, valores que promovem uma tímida comunicação com as teorias democráticas do liberal-pluralismo e participativa.

Finalmente, a conservação da crença ontológica de “Objetivos Nacionais” essencialistas é uma frontal incompatibilidade com as correntes da teoria democrática, exceto as frações do

republicanismo cívico de viés conservador. Apesar da reclassificação operada desses objetivos, em aparente adaptação ao regime democrático pós-1988, sua definição se afasta severamente dos valores democráticos preconizados pela teoria democrática e, mais precisamente, renuncia à soberania popular e a capacidade transformadora dos objetivos de qualquer sociedade nacional democrática. É literalmente autoritário.

CAPÍTULO 4 - Poder nacional [categoria 2]

No capítulo anterior vimos que a doutrina conservou, com algumas atualizações, seus principais pilares ontológicos sobre a natureza humana (humanismo cristão), a organização social dessa natureza (sociedade orgânica, funcionalista, estratificada e evolucionista) e os objetivos “universais” de qualquer sociedade nacional. Agora, cumpre analisar as crenças ontológicas da doutrina sobre os meios de atingir esses fins. É a teoria de poder que passamos a examinar.

Prosseguindo com a proposta metodológica de testar a hipótese central de mudanças conservadoras e seus impactos para a democracia, o objetivo deste capítulo foi identificar alterações na concepção de Poder Nacional. Primeiro, examino as principais crenças ontológicas da doutrina sobre o poder em geral e, mais precisamente, as mudanças promovidas nas leis orgânicas do poder. Em seguida, analiso a estrutura sistêmica dessa teoria geral de poder na sociedade nacional – o *Poder Nacional* – e como a doutrina o caracterizou ao longo do período.

Virada pluralista e leis orgânicas do poder

Uma marca constante na doutrina é sua vocação para a ação política e seu caráter pragmático visando efetivar objetivos. Portanto, uma vez identificados, definidos e caracterizados os objetivos, neste caso os Objetivos Nacionais vistos na seção anterior, é parte doutrinária imprescindível orientar os meios necessários à sua concretização. Esse é o papel do poder. E, para uma doutrina política que se propõe nacional, trata-se de ter um programa normativo sobre o chamado Poder Nacional.

Em termos gerais, o poder é definido pela doutrina em dois âmbitos. No sociológico, significaria “a capacidade ou autoridade de coagir ou dominar os homens, levando-os à obediência ou compelindo-os a atuar de certa maneira” (Brasil, 1983a, p.92; 1988a, p.132; 2002a, p.138; 2006a, p.34; 2009a, p.42; 2014a, p.50). Juridicamente, o poder seria “a base de toda a organização política e, nesse sentido, prende-se ao conceito de Estado – poder organizado para dirigir politicamente a Nação” (Brasil, 1983, p.92; 1988a, p.132; 2006a, p.34; 2009a, p.42-43; 2014a, p.51). São essas duas concepções de poder, sociológica e jurídica, que se mantiveram sem alterações significativas.

Porém, na revisão teórica de 1996 a doutrina passou a contestar a definição de poder como energia, de Bertrand Russel [1872-1970], se valendo da revisão teórica de Diogo de Figueiredo Moreira Neto [1933-2017] sobre os diferentes conceitos de poder para concluir que, ao fim e ao cabo, todas buscariam enfatizar as ideias de poder “como capacidade, com

referência aos meios”, do poder como “relação social” e do poder em seus “efeitos, como elemento de vontade” (Brasil, 1996a, p.15).

A *natureza instrumental do poder*, realçada de maneira perene em todas as edições, se refere à rejeição do poder como “um fim em si mesmo” e o descreve como um instrumento para “superar obstáculos” visando alcançar objetivos (Brasil, 1988, p.61; 2002, p.52; 2006a, p.24; 2009a, p.32; 2014a, p.35). Não bastando a vontade para satisfazer esses objetivos, ao ser humano seria necessário “utilizar-se de meios adequados e disponíveis, entre os quais ele mesmo se inclui” (Brasil, 1988, p.57; 2002, p.49; 2006a, p.22; 2009a, p.30; 2014a, p.32-33). Assim, o poder seria capaz, segundo a doutrina, de unir objetivos e instrumentos, se constituindo “uma síntese interdependente de vontades e meios, voltada para o alcance de uma finalidade” (Brasil, 1996a, p.49; 2006a, p.21; 2009a, p.30; 2014a, p.32).

No plano político, a forma moderna de poder instrumental seria a *coerção*, exercida pelo Estado Nacional que organiza a força bélica para obrigar alguém a fazer ou deixar de fazer algo. Diferente da coação, forma simples de imposição pela força, o *Poder Estatal* seria o “segmento politicamente organizado” do Poder Nacional e expressão do monopólio dos meios legítimos da força – o poder de polícia - visando “evitar a violência e anarquia entre indivíduos” a partir dos meios adequados para a “garantia da ordem instituída” (Brasil, 2002, p.49-50; 2006a, p.22; 2009a, p.31; 2014a, p.34). Antes de 1988, a doutrina destacava que o Poder Estatal exercia a *autoridade*, como um poder de fato que se impõe, mas com o consentimento e a aceitação dos governados. Portanto, a *legitimidade* seria um requisito indispensável para o exercício da autoridade pelo Poder Estatal, antecedendo a legalidade e permanecendo na doutrina como a chave da obediência (Brasil, 1975, p.63). Depois de 1988, a doutrina chegou a mencionar que, uma vez perdida a legitimidade, emergiria a desobediência e “onde acaba a obrigação de obedecer, começa o direito de resistência” (Brasil, 1996a, p.13-14). Nas demais edições, essa autoridade legítima do Poder Estatal e o próprio direito de resistências se manifestaram apenas a priori, implicitamente.

Para além da preservação desses aspectos modernos, se observou que a doutrina promoveu uma significativa valorização *da influência* e minimização *da força física* no Poder Estatal (Brasil, 1996a, p.13). Antes de 1988, a doutrina destacava a real “gênese do poder: para satisfazer seus interesses, deve o homem agir impondo sua vontade de forma a assegurar-lhe o domínio sobre quaisquer outras forças ou óbices que lhe oponham” (Brasil, 1975, p.62; 1983, p.64; 1988, p.57). Ademais, ao destacar o Poder Estatal como dirigente do Poder Nacional, a doutrina justificava a coerção exercida pelo Estado por esse deter a “autoridade

sediada no governo dos meios de se impor e de impor a ordem instituída” e o papel de dirigir a sociedade para “conquistar e manter seus Objetivos” (Brasil, 1975, p.65; 1983, p.66). A partir de 1988, se observou na doutrina uma adesão ao pensamento de Robert Dahl ao considerar o poder em geral “um caso particular de influência” pelo qual se detém a “capacidade de interferir nas decisões ou no comportamento alheio” (Brasil, 1996a, p.14). No caso específico do Poder Estatal, o poder de influência atingiria sua plenitude porque detém a capacidade de coerção, constituindo-se “como o centro decisório, determinando seu próprio comportamento, à medida que possa superar coerções e rechaçar influências indesejadas” (Brasil, 1996a, p.14).

Essa virada da doutrina ao *poder da influência*, mitigando a faceta impositiva do poder, foi também acompanhada da *valorização da pluralidade dos centros de poder*. Valendo-se das classificações de Norberto Bobbio [1909-204]⁹⁰ a respeito das teorias “substancialistas”, “subjetivistas” e “relacionais” sobre o poder, a doutrina passou a destacar a abordagem relacional, pois considera o poder um “somatório resultante da interação dos propósitos e dos meios que dispõem os atores significativos de uma dada sociedade nacional, tendo em vista a realização de objetivos a eles comuns” (Brasil, 1996a, p.17). Inspirada expressamente em Robert Dahl, a mudança interpreta o poder pela “análise das interações entre os sujeitos, isto é, os processos de desenvolvimento e trocas entre os sistemas ou dentro dos sistemas” (Brasil, 1996a, p.23).

Nessa esteira, se referindo ao pensamento de Bertrand de Jouvenel e a síntese de Diogo Moreira Neto⁹¹, a doutrina menciona a *globalização* como um fator imponente dessa virada e fruto de uma “abordagem realista do processo”, visto que diversas formas de concentrações de poder - não institucionalizadas, transnacionais, intranacionais, nacionais, multinacionais e extranacionais – teriam atualmente potencialidade de desempenhar papéis políticos no mundo contemporâneo globalizado (Brasil, 1996a, p.23). Com essa nova abordagem, nas sociedades nacionais os centros de poder seriam os “organismos representativos de diferentes segmentos sociais que, em interação, constantemente influem nas (ou participam das) decisões significativas das políticas e estratégias nacionais e governamentais” (Brasil, 1996a, p.22). Já no plano externo, os centros de poder corresponderiam a diferentes países ou grupos de países, organizações internacionais, transnacionais ou multinacionais que atuariam no cenário internacional “como elementos de pressão em relação ao atendimento de seus interesses,

⁹⁰ A doutrina não indica qual a obra.

⁹¹ Quanto ao pensamento de Jouvenel, a doutrina se refere a obra “Du pouvoir: historie naturelle de sa croissance” (1972), com citações presentes desde a edição de 1975. Já ao “professor Moreira Neto”, é mencionado o “trabalho publicado na ESG e, posteriormente, no Colégio Interamericano de Defesa”, sem referências.

influenciando ou participando de decisões significativas quanto às políticas e estratégias de nações ou das demais nações” (Brasil, 1996a, p.22-23)⁹².

Apesar dessa maior pluralidade e dos diferentes níveis em que se concentra, o *poder seguiria desuniforme e assimétrico*, conforme a estrutura de classes da sociedade. Seria justamente a desigualdade entre esses centros que tornaria o poder sempre relativo, ou seja, posto em contraposição aos óbices ao seu emprego e objetivos, assim como submetido ao tempo e ao espaço em permanente variação (Brasil, 2014a, p.36; 2009a, p.33; 2006a, p.24; 2002, p.52). Sejam formais ou informais, o que daria substância aos centros de poder é seu peso constante no processo decisório, seja qual for a instância interna ou externa da sociedade nacional (Brasil, 1996a, p.23).

Além disso, aceitar a diversidade de centros de poder seria pressupor uma realidade bastante complexa para a política, levando a doutrina a considerar “perigosamente simples” qualquer análise do processo político que se abstraía desse fundamental aspecto. Especialmente se considerada a imensa gama de vontades que animariam o poder, que ora se combinam, ora se contrariam, gerando em certos momentos ondas de comportamentos de massa capazes de mudarem a direção da sociedade (Brasil, 1996a, p.23). Por isso, o *grau de concentração* entre esses centros de poder seguiria fundamental na interpretação doutrinária sobre a distribuição real do poder e, principalmente, para manter a ordem estabelecida.

Partindo do novo paradigma pluralista, a doutrina passou a incorporar o conceito de *Poliarquia* de Dahl⁹³ para explicar o poder, argumentando que “a crescente formação e atuação de múltiplos centros de poder parece ser uma característica – mais do que isso, uma condição de existência – das democracias modernas” (Brasil, 1996a, p.23). Se comparada à concepção anterior da doutrina, aqui se observa uma significativa *adesão à democracia liberal-pluralista* e, de maneira mais ampla, às demais concepções democráticas que incorporam o pluralismo político em seu ideário.

Ao lado dessa virada pluralista, *a doutrina preservou suas concepções evolucionistas sobre o poder*, especialmente a vigência contemporânea das “Leis do poder”. Frisando que o termo “Lei” é usado no sentido probabilístico e não determinista – por isso seriam, na verdade, “quase-leis” - e se valendo da sistematização de Moreira Neto, na obra “Teoria do Poder” (1992), a doutrina estabelece premissas gerais sobre o poder segundo leis orgânicas estáticas e dinâmicas (Brasil, 1996a, p.24-28)⁹⁴:

⁹² No capítulo seis o conceito de centro de poder da doutrina é aprofundado.

⁹³ A doutrina cita trecho do prefácio da obra “Um prefácio à Teoria da Democracia”.

⁹⁴ A respeito da lei dinâmica da conservação, a doutrina menciona a obra “Powershit” de Alvin Toffler [1928-

Quadro 5 – Leis orgânicas do poder

Estáticas	Dinâmicas
Neutralidade - nem bom nem mau, é instrumental	Conservação - enquanto forma e estrutura mudam, sua natureza permanece
Universalidade - onipresente, está em todas as relações	Expansão - tende a se expandir até ser impedido
Integração - quanto mais integrado, mais eficaz	Relativo - está em associação ou em oposição a outro
Pluralidade - múltiplo e inter-relacionado	Eficácia - visa produzir efeitos desejados e por isso exige ser do tamanho de seus objetivos
Interdependência - mutuamente incidente, sendo alguns provisoriamente preponderantes	Defrontação - ao se expandir se depara com outros, podendo compor ou confrontá-los

Fonte: autor (2021), com base na edição de 1996 do Manual Básico da ESG

Note-se que as referidas “leis do poder” servem para a projeção de futuros possíveis, de cenários prospectivos. É nesse passo que se completa a teoria de poder da doutrina. Se voltado para a ação política, o *poder deve ser tomado como um dado da realidade*, longe de projeções do dever ser, normativas, mas como cruamente se configure na sociedade. Logo, o poder “é um dado de fato, um instrumento de trabalho que deve ser compreendido para ser bem utilizado” (Brasil, 1983, p.65). Essa é a premissa básica que se manteve desde a fundação da doutrina: “para controlar o poder, é preciso conhecê-lo” (Brasil, 1996a, p.28).

Expressões de poder da sociedade nacional

A partir dessa caracterização geral do poder é possível analisar como a doutrina estruturou o *Poder Nacional*, especialmente quanto aos termos conceituais de seus elementos constitutivos e os padrões de seu relacionamento. De forma coerente, as mudanças conservadoras nas “leis orgânicas” do poder em geral também repercutiram em sua configuração específica para a sociedade nacional.

Nesse sentido, a virada pluralista da década de 1990 indicou uma superação do modelo “substancialista” anterior, dando esteio a uma *visão sinérgica* do Poder Nacional. Se antes era definido como “a soma integrada de todos os meios de que dispõe uma dada nação para realizar seus objetivos”, o Poder Nacional passou a ser compreendido como o “somatório resultante da interação dos propósitos e dos meios de que dispõem os atores significativos de uma dada sociedade nacional, tendo em vista a realização de objetivos a eles comuns” (Brasil, 1996a, p.17). Mais do que uma “simples soma dos componentes”, o novo vocábulo sistêmico da doutrina considera o poder nacional como um resultado “do efeito sinérgico”, em que todas as expressões de poder nacional “se intercondicionam, se interligam e se completam; gerando, no processo, uma nova dimensão que não está nos indivíduos nem nos grupos, mas desponta no todo” (Brasil, 1988, p.62; 2002, p.52; 2006a, p.24; 2009a, p.32-33; 2014a, p.36).

Note-se que aqui se observa apenas um aperfeiçoamento da concepção sistêmica da organização social, sempre presente na doutrina, razão pela qual a pluralidade dos centros de poder é interpretada de forma separada por uma questão didática, visando possibilitar a “análise de suas características e de seu valor” e sem desconsiderar que cada centro de poder é um órgão desse sistema mais amplo (Brasil, 2002, p.49; 2006a, p.22; 2009a, p.30-31; 2014a, p.33). Portanto, a *unicidade do poder nacional* foi plenamente preservada, com uma mudança de lastro: se antes ancorada no essencialismo, passou a ser fundamentada na teoria dos sistemas. Para a teoria democrática, a priori, essa visão dos poderes da sociedade nacional dialoga com a concepção cívica-republicana de democracia, especialmente por se conectar com a existência de fins comuns dessa sociedade e, por consequência, de meios comuns. Entretanto, indica um choque com a aceitação do conflito entre esses poderes como uma variável positiva de suas relações, visto que contrariam o sentido sinérgico sustentado pela doutrina, além de ir ao encontro da virada consensualista da democracia liberal-pluralista.

Do ponto de vista conceitual, o significante-chave do Poder Nacional refletiu na doutrina uma disputa da década de 1950 a respeito do conceito de defesa nacional que a própria ESG travou em suas conferências. De um lado, a posição restrita às agressões externas foi discorrida por San Thiago Dantas, em palestra considera “um marco sobre o tema” pela própria doutrina, correspondente à condição brasileira na geopolítica mundial: uma Nação subdesenvolvida a ser potencialmente agredida, já que não teria o perfil de uma nação agressora (Brasil, 1975, p.67). Nesse sentido, Dantas definia o Poder Nacional como “a soma dos meios de que dispõe o Estado Nacional com o fito de assegurar, na ordem internacional, o preenchimento de seus fins” (Dantas, 2014[1953], p.115). Por sua vez, Juarez Távara – então comandante da ESG – sustentava a visão mais abrangente de defesa nacional que definia o Poder Nacional como a “expressão integrada dos meios de toda a ordem de que a Nação efetivamente dispõe, no momento considerado, para promover, no campo internacional e no âmbito interno, a consecução e a salvaguarda dos Objetivos Nacionais, a despeito dos Antagonismos existentes” (Távora, 1983[1953], p.10-11). Nos anos seguintes, até a consolidação do conceito em 1975, prevaleceu a linha de Távara, sendo a mesma atualizada após 1988:

1975 - “expressão integrada dos meios de toda a ordem, de que dispõe efetivamente a Nação, para alcançar e manter, interna e externamente, os objetivos nacionais” (Brasil, 1975, p. 67-68).

1983 - “expressão integrada dos meios de toda a ordem, de que dispõe a Nação, acionadas pela vontade nacional, para conquistar e manter, interna e externamente os Objetivos Nacionais” (Brasil, 1983, p.69; 1988, p.60)

2002 - “capacidade que tem o conjunto integrante dos homens e dos meios que constituem a Nação, atuando na conformidade da vontade nacional, de alcançar e manter os Objetivos Nacionais” (Brasil, 2002, p.50)

Atual - “capacidade que tem o conjunto de Homens e Meios que constituem a Nação para alcançar e manter os Objetivos Nacionais, em conformidade com a Vontade Nacional” (Brasil, 2006a, p.23; 2009a, p.31; 2014a, p.34)

Se contrapondo ao conceito de Dantas, limitado ao Estado, a concepção de Távora conferia à Nação como um todo a “propriedade” do poder nacional e, neste ponto, foi plenamente preservada pela doutrina. Para além dessa preservação, se observam importantes adaptações. A partir da edição de 1983, a doutrina acrescentou a “Vontade Nacional” como mobilizadora do Poder Nacional, substituindo o papel dirigente do Estado, o responsável por essa mobilização nas prescrições anteriores (Brasil, 1988, p.59-60)⁹⁵. Ainda, a substituição da “expressão integrada” pelo termo “capacidade” do “conjunto” demonstra certa coerência com as atualizações teóricas, refletindo a abordagem relacional e sinérgica da concepção de poder.

Do ponto de vista democrático, o reconhecimento da “vontade nacional”, e não mais do Estado, como legítimo mobilizador dos meios que a nação dispõe, indica uma inflexão doutrinária ao regime democrático e uma eventual abertura à sociedade civil, assim como à própria soberania popular. Entretanto, essa abertura estaria restrita aos “Objetivos Nacionais”, como vistos no capítulo anterior de estrutura essencialista e radicalmente autoritária. Além disso, a concepção da doutrina sobre a “vontade nacional” – analisada no capítulo seis – demonstra importantes limitações dessa inflexão, pois restrita às elites políticas e, não raramente, em oposição à soberania popular.

Quanto a estruturação do Poder Nacional, a doutrina seguiu a diretriz geral do poder como um dado de fato e manteve uma sistematização de orientação pragmática, visando avaliar o poder da forma mais próxima possível de sua configuração real na sociedade, antes de ser empregado (Brasil, 1988, p.63; 2002, p.53; 2006a, p.25; 2009a, p.33; 2014a, p.37). Em termos gerais, em todas as edições analisadas, o Poder Nacional foi estruturado conforme seus: i) *fundamentos* – os elementos básicos da nacionalidade “homem”, “terra” e “instituições”; ii) *fatores* – os elementos dinâmicos que valorizam ou depreciam os elementos básicos; iii) *organizações* – os elementos de agência, que promovem os fatores e garantem a estrutura geral de poder; iv) *funções* – papéis particulares de cada organização visando a sinergia do Poder Nacional (Brasil, 2006, p.26-27; 2009a, p.33-35; 2014a, p.37-39).

A *subdivisão do poder nacional* também permaneceu orientada, segundo a doutrina, conforme as manifestações preponderantes desses elementos constitutivos nos diferentes subsistemas sociais em que cada expressão, a priori, reúne o maior número de elementos da

⁹⁵ Os conceitos de Vontade Nacional e as finalidades do Estado são analisados no capítulo 6 desta tese.

mesma natureza (Brasil, 2014a, p.40; 2009a, p.26; 2006a, p.27). Inicialmente, a doutrina descrevia quatro expressões do poder nacional: *expressão política*, *expressão econômica*, *expressão psicossocial* e *expressão militar* (Brasil, 1975, 1983, 1988 e 1996).

Quadro 6 – Expressões do Poder Nacional

	Fundamentos	Fatores	Organizações	Funções
Expressão Política	<ul style="list-style-type: none"> • Povo • Território • Instituições políticas 	<ul style="list-style-type: none"> • Situação geopolítica • Condicionamentos históricos • Cultura Política • Doutrinas e ideologias políticas • Ordenamento jurídico • Qualidade e atitude do eleitorado • Elites e Lideranças políticas • Interação dos Poderes de Estado 	<ul style="list-style-type: none"> • Organizações <ul style="list-style-type: none"> Executivo Legislativo Judiciário O eleitorado Os partidos políticos Os grupos de pressão • Sistema Político 	-
Expressão Econômica	<ul style="list-style-type: none"> • Recursos humanos Aspectos quantitativos Aspectos qualitativos • Recursos Naturais • Instituições Econômicas Sistema Econômico Mercado Empresa Consumo Moeda 	<ul style="list-style-type: none"> • Modernização e adaptação à mudanças • Capacidade de conhecimento científico e tecnológico • Capacidade de acumulação e absorção do capital fixo • Capacidade Empresarial • Capacidade de Consumo • Capacidade de Participação 	<ul style="list-style-type: none"> • Setor Público • Setor Privado 	<ul style="list-style-type: none"> • Normativa • Administrativa • Produtiva • Circulativa • Repartitiva
Expressão Psicossocial	<ul style="list-style-type: none"> • Pessoa Humana • Ambiente • Instituições sociais 	<ul style="list-style-type: none"> • Cultura e padrões de comportamento • Níveis de bem-estar • Dinâmica ambiental • Dinâmica estrutural 	<ul style="list-style-type: none"> • Grupo familiar/famílias • Serviços de Saúde • Escolas • Igrejas • Empresas • Sindicatos • Serviços de Previdência • Serviços de Assistência • Serviços de Comunicação Social 	<ul style="list-style-type: none"> • Socialização • Controle
Expressão Militar	<ul style="list-style-type: none"> • Recursos humanos • Território • Instituições militares Marinha Exército Aeronáutica 	<ul style="list-style-type: none"> • Doutrina militar • Estrutura militar • Capacidade de Comando e Controle • Integração das Forças Armadas • Instrução, adestramento, aprestamento • Moral militar • Capacidade logística • Capacidade de Mobilização Militar • Serviço militar • Capacidade Científica e tecnológica 	<ul style="list-style-type: none"> • Assessoramento ao Comandante Supremo • Direção geral e setorial, em cada força singular, priorizando as atividades de preparo assessoramento de cada comandante Força Singular • Comandos, conjuntos ou não, destinados a empregarem as forças de forma integrada • Forças operacionais • Meios de apoio 	<ul style="list-style-type: none"> • Organizações de atividades fim • Organizações de atividade meio
Expressão Ciência e Tecnologia	<ul style="list-style-type: none"> • Recursos Humanos • Recursos Naturais e Materiais • Instituições Científicas e Tecnológicas 	<ul style="list-style-type: none"> • Educação • Comunicação • Nível de pesquisa e desenvolvimento experimental • Dinâmica produtiva • Infraestrutura científica e tecnológica • Biodiversidade • Diversidade mineral • Proteção ambiental • Inovação tecnológica 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema científico e tecnológico setor público setor privado 	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas e normativas • Administrativas ou estratégicas • Operacionais ou produtivas

Fonte: autor (2021) com base no Manual Básico da ESG (2006, 2009 e 2014)

A partir da edição de 1998, a doutrina acrescentou uma quinta expressão do poder nacional: *expressão de ciência e tecnologia*. Embora o tema já estivesse em estudo na ESG, foi na edição de 1983 que as relações entre ciência, tecnologia e o Poder Nacional ganharam

relevância na doutrina para a caracterização do poder nacional, ensejando uma série de trabalhos em seus cursos sobre o tema⁹⁶. Finalmente, na edição de 1998 a doutrina incluiu a expressão de ciência e tecnologia do Poder Nacional, definida como a “manifestação preponderantemente científica e tecnológica do Poder Nacional, que contribui para alcançar e manter os Objetivos Nacionais” (Brasil, 2006, p.75; 2009, p.83; 2014b, p.85).

Como se percebe, a conceituação é tautológica, circular, quase inócua de significado, sendo esse padrão cognitivo reproduzido em todas as demais expressões. Contudo, foi possível verificar algumas modificações que merecem passagem.

Na *expressão militar*, foi suprimido o papel do Estado em dirigir o Poder Nacional, antes enfatizado (Brasil, 2002, p.111; 1988, p.108). Igualmente, retirado o modo de atuação “pela dissuasão ou pela coação” dos meios militares para conquistar e manter os Objetivos Nacionais (Brasil, 1983, p.179). Com isso, o conceito tautológico da expressão militar do Poder Nacional é fixado como “a manifestação de natureza preponderantemente militar do Poder Nacional, que contribuiu para alcançar e manter os Objetivos Nacionais” (Brasil, 2014b, p.71; 2009b, p.69; 2006b, p.61). Neste ponto, há uma clara consequência para a teoria democrática: *a autonomia do poder militar em relação ao poder político, plenamente mantida pela doutrina*. De maneira ontológica, *a doutrina indica rechaçar o ideal liberal-democrático de subordinação dos militares ao poder civil*, visto o status autônomo conferido a expressão militar do poder nacional.

Por sua vez, a *expressão psicossocial* permaneceu como referência do aspecto cultural na sociedade nacional, tanto individual quanto coletivo. A mudança mais significativa foi a supressão do conceito “moral nacional” por uma elástica caracterização de “pessoas, ideias, utopias, instituições, normas, estruturas, grupos, comunidades, recursos e organizações” com a capacidade de produzir integração a partir de “um vasto complexo orientado para o alcance de objetivos sociais valiosos” (Brasil, 2002, p.95; 2006b, p.43; 2009b, p.51; 2014b, p.52). E, na conceituação tautológica, a expressão psicossocial do Poder Nacional seria “a manifestação de natureza preponderantemente psicológica e social do Poder Nacional, que contribuiu para alcançar e manter os Objetivos Nacionais” (Brasil, 2006b, p.43; 2009b, p.51; 2014b, p.52)⁹⁷.

No que se refere à *expressão econômica*, a tese dedica uma categoria específica para as mudanças substantivas, por sua importância e alta dimensão política. Entretanto, a nível

⁹⁶ Conforme pesquisa realizada na página virtual da biblioteca da ESG, se produziram 25 trabalhos em 1988, 22 em 1990, 19 em 1994, 24 em 1995 e 32 em 1996 e, em 1969, Gentil Nogueira PAIS produziu o estudo intitulado “Análise de sistemas e pesquisa operacional”.

⁹⁷ Nos capítulos 5 e 6, a dimensão psicossocial incide nos eixos de crenças do núcleo político sobre a identidade nacional e a cultura política.

conceitual, vale dizer que se constatarem apenas supressões descritivas (Brasil, 2002, p.82) ou redacionais (Brasil, 1988, p.79; 1983, p.138), sem qualquer relevância substancial, assim como a repetição do padrão tautológico definidor da expressão como “a manifestação de natureza preponderantemente econômica do Poder Nacional, que contribuiu para alcançar e manter os Objetivos Nacionais” (Brasil, 2014b, p.38; 2009b, p.37; 2006b, p.29).

Já na *expressão política*, as mudanças foram significativas para a teoria democrática. Até a edição de 2002, a doutrina claramente descrevia essa expressão como o conjunto de centros de poder que “integra e expressa a vontade do povo, de modo a identificar e estabelecer os Objetivos Nacionais” (Brasil, 1988, p.67; 2002, p.61) e, em nome desse povo, exerceria “as funções de direção, coordenação e decisão” (Brasil, 1983, p.115). Depois disso, o conceito tautológico eliminou essa referência nuclear, se referindo apenas como “a manifestação de natureza preponderantemente política do Poder Nacional, que contribuiu para alcançar e manter os Objetivos Nacionais” (Brasil, 2014b, p.13; 2009b, p.13; 2006b, p.3). A priori, essa supressão da referência à soberania popular atinge integralmente todas as concepções de democracia⁹⁸.

Para além dessa caracterização, se observou uma mudança significativa no padrão de relacionamento entre esses poderes. Até a edição de 2002, a doutrina frisava claramente rejeitar a “prevalência de nenhuma Expressão do Poder Nacional”, apenas sendo admitia em “caráter circunstancial e episódico, ditada pela conjuntura, em razão da necessidade de atingir determinado objetivo, em prazo útil” (Brasil, 1983, p.72; 1988, p.64; 2002, p.56). A partir da edição de 2006, *a doutrina passou a reconhecer a prevalência do poder político em relação às demais expressões*, pois “devido à característica finalística do Poder Nacional, qual seja, a de alcançar objetivos, e por ser a Expressão Política aquela que os fixa, esta Expressão sobressai entre as demais” (Brasil, 2006a, p.28; 2009a, p.37; 2014a, p.42). Contudo, *essa regra geral de prevalência sistêmica admitiria exceções*, visto que “em função de situações conjunturais, qualquer uma das outras possa ocupar essa primazia” (Brasil, 2006a, p.28; 2009a, p.37; 2014a, p.42).

Do ponto de vista democrático, nenhuma teoria democrática sugere a perda da preponderância do poder político senão em casos de golpes de Estado de natureza militar. Se considerado o paradigma liberal-pluralista de relações civis-militares, seria admitir eventual subordinação civil ao poder militar. E, do ponto de vista histórico do Brasil, a previsão de uma “pausa” de preponderância do poder político indica a *manutenção da prerrogativa militar em*

⁹⁸ No capítulo seis o tema do poder político é analisado em profundidade na doutrina.

exercer o poder político, ainda que de forma “conjuntural”. De todas as maneiras, trata-se de uma crença ontológica radicalmente contrária aos postulados de democracia contemporâneos.

Finalmente, o núcleo normativo de crenças preservou, em todas as edições, uma estrutura voltada para a ação política em que seria indispensável a *avaliação, o preparo e o emprego do Poder Nacional* para efetivar os “Objetivos Nacionais”. Primeiro, sendo um dado de fato, o poder deveria ser avaliado por meio do “exame de suas possibilidades, de suas vulnerabilidades em relação aos óbices e da formulação de juízo de valor sobre sua capacidade” (Brasil, 2002a, p.58; 2006a, p.29; 2009a, p.37; 2014a, p.43). Segundo, depois de avaliado, o poder deveria ser preparado, quando insuficiente para os objetivos nacionais. Neste caso, o preparo incluiria nos objetivos de Estado e de Governo a transformação do *potencial nacional, isto é*, o conjunto de “Homens e Meios que dispõe a Nação, em estado latente, passível de ser transformado em Poder” num prazo determinado e disponível quando preciso e/ou desejável (Brasil, 2014a, p.45; 2009a, p.39; 2006a, p.30). A transformação desse potencial abstrato em *potencial nacional utilizável* ocorreria através das “medidas de mobilização”, a metodologia de preparado (Brasil, 2006a, p.30; 2009a, p.39; 2014a, p.46). Terceiro, o *poder nacional atual* reflete o poder disponível para o emprego imediato, traduzindo os “elementos existentes, prontos e disponíveis para a aplicação imediata, visando alcançar determinado fim” (Brasil, 2006a, p.30; 2009a, p.39; 2014a, p.45). Essas três dimensões pragmáticas estruturam o núcleo instrumental da doutrina, analisado no capítulo nove.

Por derradeiro, a atual delimitação de atuação do Poder Nacional tanto no ambiente interno quanto externo também apresenta significativo impacto para a teoria democrática. Na dimensão externa, visando a Soberania, a doutrina conservou a *rejeição ao expansionismo*, compreendido como a imposição da “Vontade Nacional” com predomínio de sua expressão militar (Brasil, 2006a, p.32; 2009a, p.40-41; 2014a, p.48). A única mudança foi conceituar a busca dessa soberania através da *projeção internacional do Poder Nacional*, descrevendo a *Estatuta Político-Estratégica* nacional como “o conjunto de atributos que são percebidos e reconhecidos pelas demais nações, e que definem o nível relativo de sua participação e influência no contexto internacional” (Brasil, 2014a, p.49; 2009a, p.41; 2006a, p.32).

No plano interno, o poder nacional seguiu destinado a ser avaliado, preparado e empregado “principalmente na garantia da segurança e na promoção do desenvolvimento” (Brasil, 2009a, p.40; 2006a, p.31; 2002a, p.52; 2014a, p.47). Considerando a ausência de qualquer ressalva, a doutrina seguiu admitindo a atuação do poder militar no ambiente interno, o que revela a *permanência de uma crença ontológica na destinação doméstica das instituições*

militares. Novamente, se observa um ponto expressivo de atrito com as concepções de democracia, especialmente com a de viés liberal-pluralista.

Conclusão

A segunda categoria do conjunto de crenças ontológicas da doutrina demonstrou permeabilidade aos aspectos dinâmicos do período histórico. Embora sejam raras as mudanças, elas ocorreram (virada pluralista, ciência e tecnologia), mas sem suprimir ou renunciar às crenças anteriores. Além disso, essas mudanças se operaram de forma lenta, sendo efetivadas no período superior a uma década.

Quanto ao conteúdo dessas mudanças, a virada pluralista – poder como influência, minimização da força física, valorização do pluralismo de centros de poder, globalização e inclusão da vontade nacional como mobilizadora do poder nacional – representou uma importante inflexão ontológica da doutrina às mudanças do regime democrático. Ao aderir à Poliarquia como paradigma das relações de poder, a doutrina demonstra sensibilidade aos postulados liberais-pluralista de democracia.

Entretanto, essa inflexão acompanhou a permanência ontológica de obstáculos intransponíveis à teoria democrática. Primeiro, a visão sinérgica do poder nacional conservou o princípio de unicidade do poder nacional, apontando a insuficiência da substituição do paradigma essencialista pelo sinérgico. Essa mudança também não resolveu os problemas de amplitude do poder nacional que seguiu para além do Estado e vinculado aos “objetivos nacionais” – ontologicamente autoritários. Se, de um lado, a existência de interesses comuns sobressalentes aos interesses individuais aproxima a doutrina à concepção cívico-republicana de democracia, de outro se mantém contraditória à sobreposição dos projetos individuais de vida como o fim ontológico da ação humana. Além disso, a unicidade dessa visão ampla do poder nacional rejeita a normalidade do conflito político nas democracias, revelando sua limitação ao modelo consensualista de organização social.

Outra consequência relevante para a teoria democrática foi a plena preservação da autonomia militar em relação ao poder político. Uma vez considerado um poder autônomo, o poder militar se apresenta na doutrina em choque com a premissa liberal-pluralista de subordinação dos militares aos civis. Trata-se de uma compreensão ontológica da doutrina sobre as relações de poder na sociedade nacional.

No mesmo sentido contrário à teoria democrática, as mudanças promovidas pela virada pluralista foram incapazes de suprimir a “prerrogativa” histórica das Forças Armadas em exercer “por razões conjunturais” e “provisoriamente” as funções do poder político. Nesta

crença ontológica sobre a relação entre os poderes da nação, apesar da inclusão da desejável prevalência do poder político, permanece na doutrina uma considerável fenda para o golpe de Estado e a relativização da soberania popular, inclusive com o desembarque do “povo” como expressão da vontade do poder político. A conservação da destinação para o ambiente interno do preparo e do emprego da expressão militar caminha na mesma direção.

Desse modo, se confirma a hipótese central de manutenção estrutural do núcleo duro da doutrina, com a promoção de mudanças conservadoras buscando adequações conjunturais. Enquanto o segundo pilar ontológico da doutrina, o poder nacional em seu formato atualizado segue fornecendo uma estrutura sistemática de conhecimento da distribuição de poder na sociedade visando, primordialmente, a ação política de natureza preventiva e antecipatória de acontecimentos futuros. E, como veremos a seguir, se transforma em um completo programa político nacional.

CAPÍTULO 5 – Interesses e aspirações brasileiras [categoria 3]

Depois do exame do núcleo normativo, os capítulos seguintes inauguram a análise do núcleo político da doutrina. Basicamente, estas crenças visam estruturar aquelas concepções ontológicas em diretrizes e programas para a ação política. Neste capítulo trato da *terceira categoria do sistema de crenças – os objetivos nacionais brasileiros* pelo exame da interpretação histórico-cultural da doutrina, segundo suas caracterizações sobre o povo, as elites, as instituições, o território, o “caráter” e, enfim, a própria *identidade brasileira*.

De maneira ampla, a doutrina preservou sua interpretação da formação histórica do Brasil como um processo de evolução histórico-cultural da organização social que consolidou um sistema de valores comuns vinculados a esse determinado território. Seriam esses valores preservados e cultivados ao longo do tempo que alicerçam a estrutura social da sociedade nacional, estabelecendo uma *coesão de valores vitais ao seu princípio de ordem*. A cultura permaneceu sendo um aspecto central para a ação política, pois condiciona e gera valores, base dos interesses, das necessidades e das aspirações individuais, grupais e nacionais, assim como reúne a expressão psicossocial do poder nacional.

Como se verá a seguir, a interpretação histórico-cultural da doutrina sobre o Brasil revelou importantes influências do pensamento social brasileiro: na concepção da *cultura como elemento indispensável do Poder Nacional*, das formulações de Antônio Carneiro Leão (1983[1953]) e de San Thiago Dantas (1993[1956]); na *personalidade do povo brasileiro*, das conceituações de Vianna Moog (1984 [1959] e 1989[1971]) e de José Honório Rodrigues (1989[1985]); e nos *objetivos nacionais brasileiros*, das elaborações de Alceu de Amoroso Lima (1983[1954]), Juarez Távora (1983[1953], 1997[1961]) e Jurandyr da Costa Muller de Campos et al (1991 [1964])⁹⁹.

Reunidos em diversos artigos publicados pela Revista da ESG, em sua maioria na década de 1980, essas formulações contextualizam teoricamente as crenças da doutrina sobre a identidade brasileira e, por isso, são utilizadas para facilitar a compreensão de suas crenças culturais. Sendo assim, aplicando a hipótese de mudança conservadora, passo ao exame do conteúdo da doutrina e de seus impactos para a teoria democrática.

⁹⁹ Além de Campos, Comandante Almirante, assinaram o texto o Desembargador Antônio de Arruda; o Procurador Antônio Saturnino Braga; os Coronéis do Exército Homero Laydner, Antônio Andrade de Araújo, Eduardo Domingues de Oliveira e o Roberto Julião C. de Lemos, Coronel Aviador.

Do “espírito” aos padrões culturais predominantes

A relação entre *cultura e segurança nacional*, tratada como umbilical pela doutrina, foi plenamente preservada, apesar de variações conceituais. Basicamente, se manteve como um pressuposto de integração de valores comuns, transmitidos pelos processos de socialização, de geração em geração, capazes de preservar as “crenças fundamentais” consideradas vitais para a sobrevivência da sociedade nacional.

Em termos conceituais, antes de 1988 a doutrina traduzia a cultura como o *espírito coletivo do corpo nacional*, o “acervo material e espiritual de que dispõem as pessoas e os grupos sociais em face das situações que os motivam ou desafiam” (Brasil, 1975, p.170). A *transmissão* desse acervo pelos *processos de socialização*, seria fundamental para que “as novas gerações preservem essa identidade e busquem os mecanismos necessários à sua evolução” (Brasil, 1983, p.159). Nesta condição, a cultura se constituiria um *patrimônio da nacionalidade* cuja necessidade de “preservar e ampliar continuamente” corresponderia “à própria identidade de grupo e, por conseguinte, à sua possibilidade de permanência como tal” (Brasil, 1983, p.160).

Quanto ao conteúdo desse “espírito coletivo”, a doutrina conferia destaque aos *valores cristão-ocidentais* na caracterização dos valores comuns dos brasileiros e à *religião de matriz cristã como a principal responsável pela coesão da cultura nacional*. De um lado, essa matriz religiosa contribuiria diretamente para que “os valores morais em geral de todos os que interessam à vida espiritual do homem e do grupo não fiquem confiados unicamente à boa vontade das pessoas, mas que tenham, numa divindade, sua inspiração infalível e garantia de triunfo final” (Brasil, 1975, p.173). Por outro, possibilitaria ao “homem”, em face das recorrentes transformações socioculturais da sociedade, se constituir “um ser voltado para o Bem, buscando sua própria realização no plano transcendental, sem dúvida, e preocupado com uma vida na terra informada por valores permanentes que estabelecem as grandes diretrizes orientadoras e limitadoras das adaptações de comportamento” (Brasil, 1983, p.166).

A referência explícita ao cristianismo como elemento vital da identidade brasileira foi gradativamente diluída na concepção doutrinária sobre a cultura. Na edição de 1988, a relação entre cultura e religião passou a enfatizar os valores da tolerância e da pluralidade religiosa, mas preservando a necessidade de “identificar-se as várias confissões religiosas e seus vínculos com a tradição histórico-cultural da nacionalidade” (Brasil, 1988, p.93). Em artigo publicado na revista da ESG, um dos assessores do Centro de Estudos Estratégicos da escola ponderava que embora se reconheça a possibilidade de a cultura “negligenciar a questão de Deus e confinar seus horizontes ao temporal e ao visível”, estaria claro que tal posição “vulgariza-se ou erige

falsos ídolos ao tornar absoluto algo menor que o Supremo” e, por isso, expressariam formas “superficiais e distorcidas de cultura” (Santos, 2011, p.43). Essa *camuflagem da religião de matriz cristã como sinônimo da cultura brasileira* foi o que se verificou na doutrina após 1988, manifestada implicitamente nas referências às “tradições histórico-culturais” para vital preservação da identidade nacional.

Nesse sentido, a noção de cultura também refletiu as atualizações sobre a teoria de sistema conferida no núcleo normativo da doutrina. Rodrigues, em conferência proferida na ESG, sintetizou a noção de *cultura como sinergia de valores*, uma vez que a cultura de um povo não seria “um somatório nem de grupos regionais, nem de pessoas e sim a integração destes numa síntese nova, em que o conteúdo espiritual se revela na sociedade, em traços permanentes ou variáveis, através de períodos históricos” (Rodrigues, 1989[1985], p.141-142). Refletindo essa mudança, a doutrina passou a descrever a cultura como a *cosmovisão de um povo* (Brasil, 2002, p.99; 2006b, p.47; 2009b, p.55; 2014b, p.56):

“refere-se à cultura a toda a produção material (obras de civilização) e, principalmente, imaterial da sociedade, o que inclui todo o universo simbólico, os valores, o conhecimento descoberto ou natural (ciências físico-matemáticas e da natureza), o conhecimento criado (a teologia, a filosofia, a literatura, as artes e a música), todas as formas de relação social e todas as regularidades o comportamento dos membros da sociedade, com exclusão daquelas regularidades que são de caráter hereditário”

A *virada comportamentalista* na concepção de cultura traduziu uma crescente preocupação com o “conjunto de atitudes e de cursos rotineiros de ação que revelam interesses e valores de algum modo consolidados, permitindo avaliar a medida em que determinados objetivos são perseguidos ou rejeitados” (Brasil, 1988, p.91-92). Trata-se do pressuposto doutrinário de que “toda sociedade cria um conjunto de regras de conduta que, extravasando o estritamente jurídico, são consideradas válidas e socialmente prestigiadas, constituindo o universo da moral predominante” (Brasil, 1988, p.93). Seria dessa *moral predominante* que se extrairia, finalmente, os *padrões de comportamentos dominantes* que definem a cultura de um povo (Brasil, 2002, p.99-101; 2006b, p.47; 2009b, p.55; 2014b, p.56).

Em relação ao poder nacional, especialmente nas relações de poder da ordem estabelecida, as atualizações seguiram o mesmo parâmetro. Sendo a cultura “valores e ideias estruturados”, que condicionam tanto os padrões habituais dos indivíduos quanto sua “crescente identificação com o grupo (um certo espírito-de-corpo, efeito da unidade psicológica)”, a *sociabilidade* prosseguiu na doutrina com destacada relevância para a manutenção das hierarquias sociais porque a condição contemporânea seria “extremamente permeável à

comunicação, e novos padrões sociais são apresentados e sugeridos a todo o instante” (Brasil, 2002, p.99-100; 2006b, p.48-49; 2009b, p.56-57; 2014b, p.57-58).

Partindo dessa reacomodação conceitual de suas crenças ontológicas, a doutrina renovou sua síntese da relação entre cultura e objetivos nacionais – o “bem comum” - firmando o “fenômeno cultural” como indispensável para avaliar o poder nacional, especialmente na “capacidade de ação e reação (a estímulos), voluntária, conjugada e convergente da sociedade nacional, diante de um mundo complexo e cambiante, e de uma realidade interna que exige compromissos com a mudança e esforços pela transformação espiritual e material da sociedade” (Brasil, 2002, p.101; 2006b, p.49; 2009b, p.58; 2014b, p.59).

O quadro conceitual acima é revelador da hipótese da mudança conservadora. Primeiro, a cultura permaneceu como um *elemento de hegemonia* que exigia uma *coesão de valores* para a manutenção da ordem estabelecida. Segundo, a permanência implícita do predomínio da cultura cristã como um elemento vital da nacionalidade *reafirma o fundamento religioso da doutrina* em contraste aos parâmetros democráticos do liberalismo-pluralista. Ademais, a *ausência de referência à cultura democrática e de respeito aos direitos humanos* é uma significativa incongruência com a teoria democrática contemporânea. Vejamos como esses parâmetros se manifestaram na tradução da identidade brasileira.

“Método” histórico-cultural: caráter brasileiro, instituições nacionais e geografia

Atualizada a concepção de cultura hegemônica nacional, imperativo condicionante para a definição de objetivos de qualquer sociedade nacional, cumpre analisar como a doutrina traduziu esse conceito para o caso brasileiro. Basicamente, foi mantido o *método histórico-cultural* para condicionar a interpretação dos elementos básicos da nacionalidade - povo, instituições e território – e, finalmente, “identificar” os objetivos nacionais brasileiros.

A respeito desse método, a doutrina chegou a substituir expressões mais imperativas, mas *conservou plenamente seu caráter essencialista*. Até 1988, os objetivos nacionais brasileiros deveriam ser “determinados exclusivamente tendo em vista a evolução do processo histórico-cultural da nação” (Brasil, 1975, p.42). Nesta “evolução”, as “claras posições filosóficas” brasileiras demonstrariam “estrito vínculo” com a personalidade de seu povo (Brasil, 1975, p.43) revelada por um “verdadeiro” estudo sobre as raízes histórico-culturais do Brasil visando “captar o real significado dos fatos ocorridos” (Brasil, 1988, p.45) e expressar “os autênticos interesses e aspirações da comunidade nacional” (Brasil, 1988, p.35). Porém, isso somente seria possível mediante “uma análise correta dos elementos básicos da nacionalidade” capaz de extrair a “exata compreensão das variáveis que atuam de forma efetiva

ao longo da evolução histórico-cultural da comunidade nacional, plasmado na própria identidade” (Brasil, 1988, p.36).

A partir de 1988, a doutrina substituiu o vocábulo determinista por outro de matriz relativista, prescrevendo que o método-histórico cultural para *identificar* os interesses e aspirações nacionais refletiria o “continuado processo de mudança sociocultural e institucional” que exigiria uma “correta” caracterização a partir do “exame dos fatores condicionantes humanos, físicos, institucionais e externos” (Brasil, 2006a, p.15; 2009a, p.23; 2014a, p.23). Neste ponto, a única mudança significativa foi acrescentar os condicionantes externos – antes apenas se prescrevia claramente os internos – para a identificação desses interesses e aspirações (Brasil, 2002, p.41). No mais, para a doutrina os objetivos nacionais “não são estabelecidos nem fixados”, mas (Brasil, 2002, p.43; 2006, p.14; 2009, p.22; 2014, p.22):

“derivam do processo histórico-cultural e emergem, naturalmente, à medida que as necessidades e interesses da comunidade cristalizam-se na consciência nacional, representando aspirações que, independente de classes, região, credo religioso, ideologias políticas, origens étnicas ou outros atributos, a todos irmanam”

Para a teoria democrática, as consequências dessa permanência doutrinária são contundentes. Simplesmente, entra em colisão frontal com o princípio da soberania popular das democracias em definir os objetivos de qualquer sociedade nacional, seja pela via da representação política (em suas múltiplas formatações) ou dos mecanismos de participação direta na tomada de grandes decisões. Ao preservar essa concepção essencialista, a doutrina indica *naturalizar e petrificar a interpretação histórica do Brasil*, obliterando sua reinterpretação e se postando refratária aos processos democráticos que busquem rupturas e descontinuidades de legados violentos e autoritários da formação histórica do país.

A preservação desse essencialismo, de nítido viés autoritário, tem reflexos na caracterização sobre a população brasileira: a doutrina seguiu pressupondo a existência de uma *personalidade coletiva* e, em termos conceituais, de que esse *caráter nacional* não seria uma “generalização de traços individuais” (Brasil, 1975, p.39; 1983, p.45; 2002, p.36; 2006a, p.19; 2009a, p.27; 2014a, p.28). Diferindo de um somatório de padrões individuais, o sentido de caráter nacional se manteve traduzido pela doutrina como padrões generalizados de comportamentos decorrentes do processo de evolução histórico-cultural brasileira.

Entretanto, se observou uma aparente mudança em seus fundamentos. Até 1988, a doutrina se referia a uma *psique coletiva*, uma personalidade de um corpo coletivo formada por “certos comportamentos coletivos e reações bastante generalizadas, frutos, naturalmente, de todo um processo de formação cultural, que autorizam a definição de grandes traços na

caracterização de um povo” (Brasil, 1983, p.167; 1988, p.93). Seria inegável para a doutrina que “circunstâncias mesológicas e histórico-culturais diferentes resultaram em nações com personalidades básicas e caracteres nacionais diversos” e, por consequência, que essa personalidade básica condicionaria “o padrão de comportamento mais provável do integrante de cada grupo nacional considerado” (Brasil, 1983, p.45). Seriam justamente esses caracteres, generalizados ao longo do tempo de forma mais frequente, “que adjetivam os fundamentos psicossociais, à medida que permitem reconhecer o povo ao qual se referem” (Brasil, 1988, p.93). Tal crença da doutrina se fundamentava nas teses de Émilie Durkheim sobre o caráter nacional como um sistema de todos os elementos mentais, formador de uma unidade (Brasil, 1975, p.39) muito presente em publicações sobre o tema na revista da ESG, como a conferência de Moog na ESG que descrevia as “características psicossociais” como aquelas formas “mais ou menos constantes de reação coletiva capazes de condicionar as expressões emocionais e culturais mais comuns de um grupo social, num determinado ciclo histórico” (Moog, 1983, p.58).

Enquanto o caráter nacional explicaria a personalidade de população, o *moral nacional* se referia ao ânimo desse espírito coletivo em relação aos objetivos nacionais. Apoiando-se nas teses de “forças morais” do Marechal Ferdinand Foch [1851-1929] e de “tono psicológico” de Pierre Janet [1859-1947], a doutrina atribuía a esse aspecto psicossocial da nação um conjunto de forças morais (coragem, iniciativa, disciplina) e um conjunto de atitudes individuais em consonância aos objetivos fundamentais (Brasil, 1975, p.177-178). Voltada para a formação da cultura hegemônica, o moral nacional refletiria “a coesão e a integração nacionais, com raízes nas lutas do passado e na certeza de que o futuro comum será construído com a participação de todos e em benefício de todos, sem ódios ou discriminações” (Brasil, 1983, p.167; 1988, p.94).

Após 1988, a doutrina suprimiu a descrição do caráter nacional como uma *psique coletiva e a existência de uma moral nacional em torno dos objetivos nacionais*. Entretanto, o caráter nacional seguiria retratando “formas específicas de pensar, sentir e agir que, em determinado momento, constituem bases significativas da ação política de cada povo” que estariam em constantemente “evoluindo e se transformando” (Brasil, 2002, p.36; 2006a, p.19; 2009a, p.27; 2014a, p.28). Em razão de sua natureza dinâmica, a mensuração desse caráter nacional seguiu apontada como uma tarefa imprecisa e controversa. Antes de 1988, a doutrina criticava generalizações “estereotipadas” que externavam receios com os métodos empíricos, especialmente baseados em “dados estatísticos e meios de comunicação” (Brasil, 1975, p.39; 1983, p.45). A partir da edição de 2002, além de se manter “controverso”, o conhecimento do

caráter nacional permaneceria de “extrema complexidade”, apesar do “avanço do conhecimento humano nesse campo” (Brasil, 2002, p.36).

Além desse fundamento psicossocial, *a doutrina também suprimiu a descrição dos atributos brasileiros*. Até a edição de 2002, a personalidade do brasileiro era descrita pela doutrina conforme sua interpretação peculiar da observação de sociólogos, antropólogos, historiadores e outros estudiosos que procuravam “definir um tipo nacional nessa imensa e heterogênea população brasileira” (Brasil, 1975, p.43). De maneira mais precisa, a doutrina deixava clara sua adesão às teses de Sérgio Buarque de Hollanda e Gilberto Freyre sobre a formação histórica do caráter brasileiro (Brasil, 1975, p.43). Ademais, do exame da síntese doutrinária desses atributos se percebeu considerável influência das interpretações de Lima (1983 [1954]), Juarez Távora (1997[1961]), Moog (1984 [1959] e 1989 [1971]) e Rodrigues (1989[1985]) sobre a personalidade do povo brasileiro.

A definição dos atributos brasileiros se balizava por duas premissas interpretativas. A primeira seria a da *miscigenação cultural*. Influenciada pela formulação de Rodrigues (1989[1954], p.137), a doutrina se refere ao sincretismo cultural de três grupos étnicos – portugueses, indígenas e africanos – como a origem formadora, até fins do século XIX, da cultura brasileira (Brasil, 1988, p.40; 2002, p.40). De forma sintomática, enquanto portugueses são diferenciados dos “europeus”, os povos indígenas e africanos são mencionados como coletividades indistintas¹⁰⁰. No correr do século XIX, a ampliação dessa miscigenação teria ocorrido pelas correntes migratórias da Europa, Ásia e Oriente Médio – italianos, alemães, japoneses, espanhóis, sírios, libaneses e outras menos numerosas – e uma última corrente migratória portuguesa, com a independência, que exerceu hegemonia como ocorre “normalmente” nos países colonizados, mas incorporando alguns traços das culturas africanas e indígenas (Brasil, 1988, p.40; 2002, p.40). Tal hierarquia cultural é vista como natural pela doutrina, pois “enquanto o colonizador apresentava a sua cultura indicando um estágio avançado para a época, tanto o escravo quanto a população autóctone representavam culturas em estágios distintos, mas todas primitivas em relação ao colonizador” (Brasil, 1988, p.40; 2002, p.40).

A segunda premissa interpretativa dos atributos brasileiros se remete ao *humanismo brasileiro*. Para a doutrina, tanto a diversidade deveria ter sua importância reconhecida quanto a unidade não poderia ser esquecida, pois “a identidade nacional pode estar em ambas: a unidade na pluralidade” (Brasil, 2014b, p.22). Desse modo, a *coesão heterogênea da cultura*

¹⁰⁰ Análise que devo novamente à Luis Felipe Miguel.

brasileira historicamente foi possível pela conservação da hegemonia cultural constituidora da miscigenação: o humanismo cristão. Conforme a doutrina, o Brasil “nasceu sob o signo da cruz” e prova disso seria que “o Cristianismo aqui medrou como uma terra nativa” (Brasil, 1983, p.33). A miscigenação, como predomínio do colonizador, teria recebido o “incremento de solidariedade, na formação de uma ‘unidade’ pluralística cultural, cristãmente marcada por tolerância e fraternidade” (Brasil, 1975, p.43). É o que já lecionava na ESG Lima, argumentando que “nascido sob o signo da Cruz e ao som das preces de uma Missa, o Brasil deve à sua fé cristã o elemento mais sólido de sua conservação nacional” (1983[1954], p.142).

É desta base de crenças sobre as origens culturais do Brasil – miscigenação com hegemonia europeia e humanismo cristão – que a doutrina, antes e depois 1988, edificou os característicos predominantes no povo brasileiro: *individualismo, adaptabilidade, improvisação, cordialidade, emotividade e pacifismo*. Apesar da supressão descritiva desses atributos após a edição de 1988, quando a doutrina apenas se refere a eles de forma genérica e acrescenta outras características regulares historicamente - como “conformismo, misticismo, personalismo, fatalismo, espírito de conciliação, ufanismo e inconstância” (Brasil, 1988, p.41) - a análise global da doutrina revela a permanência dessas crenças sobre as características culturais do povo brasileiro.

Quanto ao *individualismo*, a doutrina se refere principalmente à tese de Sérgio Buarque de Hollanda de “frouxidão da estrutura social” que marcaria o caráter brasileiro desde os tempos de colônia. Esse individualismo se manifestaria no comportamento histórico do brasileiro, arredio “à aproximação durável e profunda em associações voluntárias” que daria causa à “pronta dissolução do grupo” assim que o esforço conjunto atingisse seu objetivo, traço reforçado por uma característica latina de “explosões de entusiasmo” que conduziriam a associações voluntárias “prontamente abandonadas” (Brasil, 1975, p.43). Esse individualismo, diz a doutrina, se explicaria pela tendência de isolamento de grupos no país decorrentes de fatores históricos que resultou na tendência do brasileiro ao autodidatismo, uma “expressão do individualismo antagônico ao trabalho em conjunto, onde se renuncia à autoria inequívoca e a uma opinião soberanamente dominante” (Brasil, 1975, p.43).

Por sua vez, a *adaptabilidade* correspondem às crenças da doutrina no ecumenismo, na “plasticidade social” e na “integração racial” que teria ocorrido no Brasil em face da ausência de “qualquer laivo de superioridade racial”, da “tolerância” dos portugueses e do “homem colonizador desacompanhado de mulheres”, da “relativa passividade do negro”, do “espírito de unidade” do índio e, finalmente, da incorporação posterior dos traços de outros povos - holandeses, italianos, alemães, árabes e japoneses (Brasil, 1975, p.44-45). Essa adaptabilidade

se estenderia ao território criando tipos regionais (com distinções físicas e culturais), visto que brancos, negros e índios teriam se diluído relativamente de forma equilibrada, mas com “maior ou menor predominância do branco” nas regiões Sul e Sudeste (Brasil, 1988, p.40; 2002, p.40).

Além do individualismo e da adaptabilidade, a interpretação histórica da doutrina se fundamenta nas outras quatro características que seriam *genuinamente brasileiras*. A primeira seria a *improvisação*, negativamente emprestando repulsa às “elaborações lentas” e predileção ao imediatismo, mas positivamente estimulando a criatividade e a “pronta adaptação” às novas condições de vida e trabalho decorrentes da “rapidez do avanço tecnológico” (Brasil, 1975, p.45). A segunda, a *cordialidade*, se refere à crença da doutrina na predisposição do brasileiro em ser hospitaleiro, como resposta à falta de comunicação e isolamento típicas do vasto território, além da a formação cristã e da fusão de raças (Brasil, 1975, p.46). Neste ponto, além de reproduzir elaboração de Lima (1999[1964], p.306-307), a doutrina se fundamenta nas teses de Gilberto Freyre sobre a “bondade do negro”, que gerou no brasileiro a “sensibilidade ao sofrimento alheio, a facilidade em esquecer e perdoar, a indulgência nas repressões, a eliminação das distancias sociais e conseqüente abolição de distinções de classes e raças, e de todo um elenco de manifestações afetivas” (Brasil, 1975, p.46). A terceira, a *emotividade*, se refere ao povo brasileiro como “altamente sensível, generoso, capaz de emoções, muitas vezes, repentinas e contagiantes” (Brasil, 1975, p.46). Novamente, a doutrina reproduz a formulação de Lima sobre o sentimentalismo do povo brasileiro, “um povo naturalmente afetivo” herdando dos portugueses “o lirismo, o saudosismo, o imaginismo” acentuados pela “alma africana” (Lima, 1983[1954], p.131-132). Apesar de considerar esse sentimentalismo “um defeito que temos de corrigir constantemente, pois constitui um traço negativo”, Lima sentenciava sem titubeios que “o humanismo brasileiro ou será de tipo afetivo ou não será” (Lima, 1983[1954], p.132).

O quarto traço genuinamente brasileiro seria o *pacifismo*. Em síntese, trata-se da crença de que, apesar dos episódios de violência, o comportamento político do brasileiro seria marcado historicamente “pelas ideias de paz e harmonia e caracterizada pelo desejo de conciliação” (Brasil, 1975, p.45-46), como demonstrariam os “inúmeros testemunhos da tendência brasileira de evitar conflitos no relacionamento pessoal” (Brasil, 1983, p.56). Nesse sentido, para a doutrina “felizmente” não teria ocorrido no Brasil “os aspectos de opressão, de violência, e de exploração indiscriminada que engendraram grandes movimentos populares, como algumas revoluções em outros países e o movimento independentista na maioria das nações de colonização espanhola” (Brasil, 1975, p.47). Em grande medida, se observou que a doutrina reproduziu os contornos traçados por Antônio Carneiro Leão, para quem o país se erigiu

historicamente “na estrutura harmoniosa das classes sociais, isentas de incompreensões e de rivalidades” (Leão, 1983[1953], p.90) e de Rodrigues, defensor de que a “própria personalidade básica luso-brasileira não pratica, com frequência, a violência e manifesta sempre um jeito de acomodar as coisas, um comedimento que evita as roturas definidas” (Rodrigues, 1989[1985], p.154).

Na edição de 1988 se observou um maior reconhecimento de que essa vocação pacifista “não seria propriamente a ausência de violência, porquanto, em maior ou menor grau ela sempre esteve presente na vida nacional” como demonstrariam “a Revolução Praieira, as Guerras dos Mascates, Emboadas, Canudos, o Movimento Farroupilha, o Contestado, a Revolução Constitucionalista, em 1932, a Intentona Comunista, em 1935, e outros episódios” (Brasil, 1988, p.43). Porém, acentua a doutrina, o que sempre emergiu na história foi “a habilidade das elites em esvaziar tensões e conciliar interesses conflitantes” (Brasil, 1988, p.43). Por isso, a doutrina argumenta que historicamente “o papel assumido por nossas elites tem sido o de encontrar saídas para as crises de forma menos traumática possível” e, dessa maneira, se orientado “com algumas exceções, pela forma do consenso, conciliação e harmonia na Comunidade Nacional” (Brasil, 1988, p.43). Tal caracterização da doutrina sobre as elites brasileiras¹⁰¹ reproduz, uma vez mais, a interpretação de Rodrigues, para quem dos três tipos de lideranças históricas brasileiras – a passiva, a violenta indomável e a conciliatória – o modelo de liderança política conciliatória dos “Diogos Álvarez do Brasil” representa o exato feitio de líder que prosperou, sobreviveu e forneceu o padrão dominante de sucesso para as elites brasileiras (Rodrigues, 1989, p.139).

Dessa elucubração conciliatória dos conflitos fundacionais, merece destaque a *interpretação da doutrina sobre a escravidão no Brasil*. Demonstração inequívoca dessa tendência à conciliação do brasileiro, a mesma apresentava “em seus aspectos típicos, figuras históricas, como a mãe-preta, a ama-de-leite, a mucama e os moleques, praticamente componentes da família” (Brasil, 1975, p.53; 1983, p.56). Inclusive, essa “harmonia” entre escravocratas e escravizados teria se expressado na “luta pela Abolição”, integrando “povo e governo” mesmo que sua decretação “pura e simples” tenha abalado “os alicerces da economia” e “provocado a queda da Monarquia” (Brasil, 1975, p.53-54; 1983, p.56). Ademais, as sucessivas fases em que foi “equacionado” o problema (proibição do tráfico, Leis do Ventre-Livre e do Sexagenário) demonstrariam “o empenho e cuidado com que se buscou a solução”

¹⁰¹ No capítulo quinto, em que se analisam o conjunto de crenças da doutrina sobre o poder político brasileiro, a caracterização das elites políticas, sua distinção do povo e seu papel na política nacional são abordados em profundidade.

longe do sangrento conflito que o problema causou nos Estados Unidos” (Brasil, 1975, p.54; 1983, p.56). Na edição de 1988, em última menção sobre o período, a doutrina permaneceu afirmando que “as conquistas do abolicionismo no Brasil foram graduais, unindo povo, parte das elites e Governo, reduzindo, assim, os focos de resistências e abrindo caminho para o entendimento nacional sobre a questão” (Brasil, 1988, p.48).

Essa índole “conciliatória” e “pacifista” brasileira também se estende ao período republicano na interpretação histórica da doutrina. No “surto industrial”, com início em 1930, teria se implementado “uma legislação trabalhista, considerada modelar na época” somente porque a “aspiração de paz social em todas as camadas da população proporcionou ao Brasil uma evolução histórica praticamente livre das grandes convulsões que o problema causou em outros países” (Brasil, 1975, p.54; 1983, p.56). E os efeitos da “característica desumana da sociedade escravocrata que dominou nossa formação por quase quatro séculos” não teria produzido o “fermento de desagregação social, como tem ocorrido em inúmeros países em cuja histórica a escravidão deixou marcas indeléveis” (Brasil, 1988, p.48).

Por derradeiro, a partir de 1988 a doutrina passou a ponderar as agruras do empreendimento de descoberta de um “caráter nacional” no caso brasileiro em razão da “complexidade regional, tendência da urbanização crescente, a diversidade de origens étnicas e o alargamento dos horizontes nacionais em relação aos demais contextos culturais em escalas mundial” (Brasil, 1988, p.41; 2002, p.40). De forma imprudente, para a doutrina, muitos estudos sobre o caráter nacional indicariam “mais a forma de pensar do escritor”, razão pela qual oscilam em caracterizar traços “positivos” - forte e altaneiro - e “pessimistas” - fragilidade ou pusilanimidade (Brasil, 1988, p.41; 2002, p.41). Na mão inversa, o caráter nacional apresentado pela doutrina seguiria uma “análise objetiva e desapassionada da realidade nacional” se baseando nas características “que os diversos estudos ressaltam como marcantes” (Brasil, 1988, p.41; 2002, p.41).

Preservada até a edição de 2002 e mantida, de forma implícita, nas demais, essa interpretação histórica sobre o caráter do povo brasileiro produz significativos impactos para a teoria democrática. Primeiro, *estabelece uma clara hierarquia entre matrizes culturais*, apontando a portuguesa – europeia e branca – evolutivamente em estágio superior às outras duas matrizes culturais. Com isso, se observa uma frontal incongruência com o princípio da igualdade, uma vez que reconhece uma determinada cultura superior às demais, além de se apresentar antagônica aos postulados do multiculturalismo e, mais ainda, à noção de liberdade como ausência de dominação cultural. Segundo, traduz as violências fundadoras – especialmente o longo período escravocrata – como etapas de uma evolução nacional,

naturalizando a exploração e as opressões da formação histórica brasileira. Terceiro, produz nitidamente uma *interpretação ideológica voltada para a manutenção da ordem estabelecida entre as classes sociais* que, por um lado, se comunica com a concepção liberal-pluralista e, por outro, se posta em posição antagônica ao reconhecimento do conflito para elemento central das democracias.

A definição do caráter brasileiro reflete em sua interpretação histórica sobre as instituições nacionais. Repetindo um padrão de supressão descritiva, a doutrina até a edição de 2002 afirmava que as instituições brasileiras, em razão de seu processo de evolução histórico-cultural, seguiriam *padrões das instituições estrangeiras da Inglaterra, França, Portugal e Estados Unidos*. Após 2002, a doutrina apenas manteve implicitamente essas referências, limitando-se a descrever traços dessas tradições como inerentes ao arcabouço institucional brasileiro (Brasil, 2002, p.42-43; 2006a, p.21; 2009a, p.29; 2014a, p.31).

O principal fundamento doutrinário para essa definição histórica das instituições nacionais é que as mesmas sofreram as mesmas influências de seus construtores. Nesse sentido, historicamente a cultura europeia teria sido “amplamente admirada e imitada pelas elites brasileiras”, na área da cultura e dos costumes pelas “fascinantes expressões da cultura francesa” e na seara política, servindo as instituições inglesas “de modelo à organização do governo, sobretudo no período imperial” (Brasil, 1975, p.48; 1983, p.52). Da mesma forma, a influência do processo de independência “norte-americano”, especialmente quanto “o idealismo e o comportamento público de suas figuras exponenciais, as fórmulas jurídicas que abriram o caminho e depois consolidaram as conquistas da liberdade social e política naquela nação” (Brasil, 1975, p.48; 1983, p.52). A doutrina também menciona uma influência menor e “contraditória” do “processo da liberação da maioria das colônias hispano-americanas neste continente e o exemplo de seus líderes” (Brasil, 1975, p.48; 1983, p.52). Todas essas ascendências se refletiriam na mentalidade de “despreocupação” das elites brasileiras quanto “ao seu papel no âmbito mundial”, ignorando, para a doutrina, “o histórico destino de uma grande potência” (Brasil, 1975, p.49).

Apesar dos esforços republicanos pelo federalismo, *outro reflexo dessa ascendência seria o “centralismo monárquico português” das instituições brasileiras*, que para a doutrina sobrevive “em algumas instituições nacionais centralizadas e, sobretudo, perdura a estima e o gosto pelo centralismo político como estratégia para a condução do País” (Brasil, 1983, p.51). Essa tendência centralizadora, lembra a doutrina, “recrudescer após 1930, em face de nossas exigências do Desenvolvimento Nacional, e vem em marcha ascensional desde então” (Brasil, 1983, p.51). A exigência da centralização como requisito para o desenvolvimento de uma nação

“atrasada” como o Brasil também se mostraria presente na *implantação do idioma oficial*. A unidade linguística brasileira, enquanto “forte apoio para a identidade nacional”, é apontada pela doutrina como “um dos mais poderosos fatores condicionantes dos Objetivos Nacionais” e considerada um grande feito histórico em face da “extensão territorial, onde se realiza, sem dialetos e apenas com matizes semânticos, sintáticos e fonéticos (Brasil, 1983, p.51). A partir de 1988, a projeção dessa influência portuguesa foi mais destacada pela doutrina, uma vez que as instituições da colônia teriam representado “quase que um transplante completo das existentes na Metrópole” (Brasil, 1988, p.43): nas instituições políticas, do Estado português; nas religiosas, da Igreja católica “que tanto em Portugal quanto nas Colônias apresentavam foro oficiais, especialmente as jesuíticas”; nas educacionais, das instituições “religiosas e políticas”; nas familiares, da predominante “influência do colonizador” e em menor grau “das culturas africanas e indígenas” (Brasil, 1988, p.44).

É interessante notar que apenas na edição de 1988 a doutrina mencionou claramente as *instituições militares e sua autonomia cultural* em relação às demais instituições nacionais. Isso porque, segundo a doutrina, as instituições militares “ao longo da História pátria, representam sempre o fator de aglutinação que se antepôs a poderosos elementos de sentido fragmentário, inclusive as próprias amplitude e diversidade territoriais” (Brasil, 1988, p.44). Ainda que suprimida nas demais edições, temos nessa referência um exemplar contundente de *preservação doutrinária da mitologia do poder moderador* que retrata as instituições militares como responsáveis por garantir a integração nacional, a estabilidade das instituições nacionais e a ordem sociocultural do país. Para a teoria democrática no geral, a permanência desse mito no conjunto de crenças do núcleo político colide com a soberania popular e o estado democrático de direito. Ademais, reforça as aberturas ao golpe de Estado e a governos militares evidenciados na teoria de poder da doutrina.

Em síntese, as instituições nacionais teriam marcas personalíssimas de suas origens históricas, especialmente as tendências do “centralismo, cartorialismo, paternalismo e autoritarismo” (Brasil, 1988, p.44). A partir da independência, esse rizoma institucional português manifestaria as outras influências culturais “que marcam o desenvolvimento institucional brasileiro”, especificamente “um surto de influência europeia, notadamente inglesa, francesa e, secundariamente, germânica, destacando-se, a partir da última guerra, a influência norte-americana” (Brasil, 1988, p.44). Em boa parte, a doutrina reproduziu a interpretação de Lima, que apresentou em conferência na ESG sua convicção “brasileira” sobre os “traços característicos” das instituições fundamentais brasileiras: tradicionalismo familiar, cultura privatista, ausência de espírito público, tradicionalismo institucional, personalismo,

pragmatismo, individualismo, domesticidade, religiosidade cristã e o caráter inorgânico do Estado (Lima, 1983[1954], p.134-137).

Do ponto de vista nacional, a doutrina preservou o *princípio de influências recíprocas*. Conforme o estágio evolutivo das nações – em expansão, em estagnação e em decadência – seria maior ou menor o fluxo dessas influências, sendo naturalmente predominantes as influências “das nações mais poderosas”, ou seja, em “expansão” (Brasil, 1983, p.45-46). Após 1988, a mesma premissa foi mantida, apenas com pequenas variações redacionais (Brasil, 2002, p.43; 2006a, p.21; 2009a, p.29; 2014a, p.32). Um único acréscimo observado foi a ponderação de que nessas influências recíprocas cada nação buscaria “conquistar e manter seus objetivos ou preservar seus legítimos interesses, o que de pronto contribui tanto para a existência de áreas de cooperação como de competição ou, por outro lado, para o surgimento ou exacerbação de focos de conflitos” (Brasil, 2002, p.43; 2006a, p.21; 2009a, p.29; 2014a, p.32).

Além do caráter brasileiro e de suas instituições, a “identificação” dos interesses e aspirações nacionais teria como terceiro condicionante fundamental a *natureza física e biológica do território*, correspondentes às dimensões, posição geográfica, riquezas, deficiências, clima, solo e relacionamento entre ser humano e o meio natural (Brasil, 1975, p.40). De uma maneira geral, a doutrina manteve sua visão de que *aspectos geográficos induziram historicamente determinados comportamentos brasileiros*.

Primeiro, visualizando que as *características continentais* do Brasil permitiriam ao país identificar objetivos que outras nações não poderiam (Brasil, 1983, p.51). Segundo, essa dimensão continental contribuiria para “o surgimento de inúmeros problemas e necessidades, cuja superação e atendimento exigem um grande esforço nacional” (Brasil, 1988, p.43). Por isso, o centro desse esforço – em grande parte político – seria atingido pela *unidade nacional*, preservando a recente “consolidação de nosso território” obtida não somente no século XX mediante a negociação, o esforço diplomático “e, em alguns momentos, o recurso ao uso da força” para garantia a formação da nacionalidade (Brasil, 1988, p.43). E, para atingir essa unidade nacional, a dimensão continental impõe considerar as *diferenças regionais geográficas* (Brasil, 1988, p.43). Finalmente, as *fronteiras nacionais* oferecem implicações “no concerto das relações internacionais” considerando-se como fatores nessa direção “a extensão de suas fronteiras terrestres, a sua confrontação com a quase totalidade dos países sul-americanos e a imensidão de seu litoral” influenciam (Brasil, 1988, p.43). Desse modo, a geografia brasileira seguiria exercendo influência no caráter nacional, uma vez que “a extensão territorial, o posicionamento geográfico, a suficiência, abundância ou escassez de recursos naturais, o clima

e o relevo limitam ou facilitam a formação da identidade nacional” (Brasil, 2002, p.42; 2006a, p.20; 2009a, p.28; 2014a, p.30).

Enquanto novidade, pós 1988, observou-se apenas uma *maior consideração com a conservação ambiental*, descrita pela doutrina como a “necessidade de utilizar a natureza sem destruí-la, garantindo às futuras gerações os meios de subsistência”, mas sem *abandonar o objetivo instrumental da natureza* visando “transformá-la em riqueza” (Brasil, 2002, p.42; 2006a, p.20; 2009a, p.20; 2014a, p.30).

Objetivos nacionais brasileiros

É essa interpretação essencialista sobre a história do Brasil que, por uma questão de sobrevivência, deveriam ser “identificados” os interesses e as aspirações nacionais, isto é, os objetivos nacionais. De maneira geral, neste ponto a doutrina revela nítida influência do programa político de Távora (1954 e 1997[1961]) atualizado por um estudo de grupo da ESG, publicado em 1991, apresentando a seguinte síntese (Campos et al, 1991, p.163):

- i) *integridade territorial* – manutenção das fronteiras geográficas;
- ii) *unidade nacional* – manter íntegra a comunidade nacional em seus aspectos político, econômico e social;
- iii) *soberania* – autodeterminação e convivência internacional em condições de igualdade;
- iv) *projeção internacional* – afirmação da identidade nacional e influência internacional em prol de seus interesses;
- v) *paz social* – solução pacífica de conflitos de interesses entre classes sociais pela promoção do bem-estar social e manutenção das liberdades públicas;
- vi) *democracia representativa* – solução de conflitos por meio da filosofia democrática.

São a partir desses enunciados que a doutrina estabeleceu os objetivos nacionais brasileiros. Como veremos a seguir, poucas mudanças foram operadas. Embora algumas caracterizações tenham sido ampliadas, os seis objetivos brasileiros foram preservados: *Integridade do Patrimônio Nacional, Integração Nacional, Paz Social, Progresso, Soberania e Democracia*.

Em termos estruturais, a única mudança foi o *alargamento do objetivo Integridade*. Até a edição de 1983, a doutrina restringia sua noção integridade ao território nacional e seus recursos naturais. Com a mudança, essa integridade passou a incluir a dimensão cultural da nação, incorporando o conceito de patrimônio a ser mantido e preservado nos interesses e aspirações nacionais.

Quanto à integridade do território, a doutrina o fundamentava como um desejo “cristalizado” no povo brasileiro, desde os tempos coloniais, representando uma política portuguesa expressa no Tratado de Madri, de 1750, que delineou “em traços gerais, a atual

configuração geográfica do Brasil, com base na penetração dos espaços vazios pelas arrancadas das Bandeiras e outras expedições pioneiras” (Brasil, 1975, p.50; 1983, p.55). A grande liderança exaltada pela doutrina é a de Alexandre de Gusmão, “brasileiro nato” e conselheiro de Rei D. João V que, durante uma “decisiva fase da história”, teria sido o grande protagonista da defesa da integridade territorial, “irmanando” povo e governo (Brasil, 1975, p.50; 1983, p.55). Seria a partir daí, segundo a doutrina, que tal “sentimento” teria se cristalizado: antes da Independência, as “gestões diplomáticas e até conflitos sangrentos configuraram os anseios do povo e governo na defesa da linha fronteira definida e legalizada”; após a Independência “as chamadas lutas no Prata e gestões diplomáticas se sucediam, sempre perseguindo o ideal de manter, a todo custo, o que era nosso”; e por fim, na República “a glorificação nacional de Rio Branco e o prestígio do Itamarati refletiam bem os anseios nacionais na manutenção do ‘status’ territorial” (Brasil, 1975, p.50; 1983, p.55).

A ampliação para outros “patrimônios”, especialmente os culturais, marcavam a intenção da doutrina em conservar “valores dos quais dependem a personalidade e o caráter nacionais” (Brasil, 1983, p.59). Nesse sentido, a doutrina argumentava que o novo conceito visaria a criação de “uma consciência nacional acerca da necessidade de defesa eficaz contra a desfiguração de que pode ser alvo o espaço cultural através de ações que alguns chegam a designar como de invasão indireta” (Brasil, 1983, p.54-55). Retratando o brasileiro como refratário a “modismos oriundos de culturas importadas que produzem aculturações deformadoras dos padrões de comportamento”, a doutrina descreve como “patrimônio histórico-cultural” a cultura e tradições construídas “por nossos antepassados, fruto de seu pensamento e arte, de seus valores e concepção de vida, e que continua a ser enriquecido pela contribuição das atuais gerações” (Brasil, 1983, p.55).

A segunda mudança observada a partir da edição de 1983 foi o *incremento da conservação do meio ambiente*, este compreendido como o uso racional dos recursos naturais (Brasil, 1983, p.55). Para a doutrina, a “devastação indiscriminada das florestas, a poluição e o desaparecimento dos rios ou o comprometimento da pureza atmosférica” seriam fatos já sentidos pelo brasileiro naquela época “como uma agressão a algo que lhe pertence” (Brasil, 1983, p.55). Na edição de 1988 a doutrina passou de forma expressa apontar para a “integridade dos recursos naturais e do meio ambiente, preservados da exploração predatória” (Brasil, 1988, p.48).

Depois de 1988, a doutrina seguiu ampliando o leque de patrimônios a terem sua integridade preservada, tais como “zona contígua”, “zona econômica exclusiva e da plataforma continental”, “espaço aéreo sobrejacente”, “bens públicos”, “meio ambiente, preservados da

exploração predatória”, fixando assim o conceito (Brasil, 2002, p.45;2006a, p.16; 2009a, p.24; 2014a, p.24):

“Integridade territorial, do mar territorial, da zona contígua, da zona econômica exclusiva e da plataforma continental, bem como do espaço aéreo sobrejacente. Integridade dos bens públicos, dos recursos naturais e do meio ambiente, preservados da exploração predatória. Integridade do patrimônio histórico-cultural, representado pela língua, costumes e tradições, enfim, a preservação da identidade nacional”

Portanto, pode-se observar a ocorrência de uma mudança conservadora nesse Objetivo Nacional que, sem modificar o núcleo de *preservação da identidade nacional*, se incrementa com aspectos econômicos e ambientais. Todos os demais objetivos, que passam em exame a seguir, permaneceram com sua nomenclatura original. Desse modo, confirma a disposição doutrinária de *conservar uma cultura hegemônica depois do período autoritário de 1964*, incorporando a interpretação essencialista sobre a personalidade brasileira como elemento vital da nacionalidade. Além disso, como veremos no capítulo oitavo, revela a *influência da teoria da guerra revolucionária* na extensão desse objetivo.

Assim como a Integridade do patrimônio nacional, o objetivo fundamental da *Integração Nacional* corresponde ao pressuposto sistêmico, funcional e orgânico de coesão e harmonia entre as classes sociais da comunidade nacional. Esse aspecto central foi preservado pela desidratação descritiva, especialmente com a supressão de referências ao cristianismo e ao moral nacional (Brasil, 1975, p.55). A partir de 1988, a doutrina passou a destacar a *redução de desequilíbrios regionais e sociais* como elemento indispensável para a integração nacional, definida pela (Brasil, 1988, p.51; 2002, p.45; 2006a, p.16; 2009a, p.24; 2014a, p.24):

“Consolidação da comunidade nacional, com solidariedade entre seus membros, sem preconceitos ou disparidades de qualquer natureza, visando a sua participação consciente e crescente em todos os setores da vida nacional e no esforço comum para preservar os valores da nacionalidade e reduzir desequilíbrios regionais e sociais. Incorporação de todo o território ao contexto político e socioeconômico na Nação”

A partir da edição de 1988, a desidratação descritiva suprimiu a interpretação ideológica da doutrina sobre a formação histórica nacional. Com a “epopeia” dos bandeirantes, a ocupação do território foi facilitada nos “extensos altos vales do Paraná e Paraguai” e na “hidrovia amazônica” atingindo “até os contrafortes andinos” (Brasil, 1975, p.51; 1983, p.54). Depois de consolidado seu território, a sociedade nacional teria buscado sua integração pela “administração centrípeta” da política colonial portuguesa e, mesmo após a independência, pela “força telúrica espontânea” verificada na “ligação que paulistas estabeleceram com os pampas sulinos em busca de gado e com Goiás e Mato Grosso, à cala de ouro e pedras preciosas” (Brasil,

1975, p.51; 1983, p.54). A posterior criação de estradas de ferro teria emergido a “integração sócio-econômica com o aplainamento dos desníveis regionais” e da própria “integração racial” iniciada em Pernambuco no século XVII com “a luta contra os holandeses” devido ao “Patriarca” José Bonifácio e sua “primeira ideia efetiva de interiorização da capital como fator de integração geográfica” (Brasil, 1975, p.51; 1983, p.54).

Apesar da supressão dessa fundamentação história, a concepção de integração nacional revela uma permanência dos mitos sobre o caráter brasileiro e uma adesão clara da doutrina pela continuidade da ordem entre as classes sociais estabelecida pelo colonizador. Para a teoria democrática, a noção de integração favorece a virada consensualista do liberalismo-pluralista e prejudica a premissa do conflito, inclusive o antagônico, como traço profundo dos regimes democráticos.

O objetivo fundamental da *paz social* se refere a crença da doutrina na solução de contradições entre as classes sociais e os conflitos em geral mediante o consenso e a conciliação, conforme sua tradução essencialista da personalidade brasileira. Assim como na doutrina em geral, a partir da edição de 1983 foi operada uma supressão descritiva, sem afetar o núcleo de sentido da paz social.

Inicialmente esse objetivo fundamental projetava “um sistema de vida fundamentado na harmonia e na solidariedade e solucionar os conflitos de interesse entre os indivíduos, grupos e classes sociais sob a égide do Direito, da Justiça Social e dos Valores Morais e Espirituais” (Brasil, 1975, p.56). Depois da edição de 2002, as sucessivas redações suprimiram referências mais diretas ao cristianismo e valorizaram o mito do pacifismo brasileiro para a resolução dos conflitos, especialmente entre capital e trabalho (Brasil, 2006a, p.16; 2009a, p.24; 2014a, p.25):

“Na visão de uma sociedade que cultua os valores espirituais, a Paz constitui condição necessária e efeito desejado. A Paz Social reflete um valor de vida, não imposto, mas decorrente do consenso, em busca de uma sociedade caracterizada pela conciliação e harmonia entre pessoas e grupos, principalmente entre o capital e o trabalho, e por um sentido de Justiça Social que garanta a satisfação das necessidades mínimas de cada cidadão, valorizando as potencialidades da vida em comum, beneficiando a cada um, bem como a totalidade da sociedade”

Em relação às demais descrições doutrinárias sobre o conceito (Brasil, 1983, p.59; 1988, p.52; 2002, p.52), se observou apenas a inclusão da justiça social como elemento da pacificação entre capital e trabalho. Neste ponto, a doutrina se aproxima tanto da democracia liberal-pluralista, ao conceber as relações sociais organicamente voltadas para o consenso e a cooperação, apesar das relações de dominação e desigualdades; quanto da democracia participativa, ao incluir o bem-estar material e a igualdade de oportunidades (justiça social)

como um objetivo fundamental nacional. Contudo, mantém sua posição antagônica às formas democráticas que recebem organicamente o conflito em seus fundamentos.

Como vimos no capítulo terceiro, a crença evolucionista da natureza humana em sociedade vislumbra o progresso como fato (constatação com base no passado e no presente) e como ideia (baseada no fato, se projeta no futuro como objetivo). Para o Brasil, essa concepção de *progresso como objetivo nacional* seguiu traduzida pela doutrina por sete diretrizes: i) adequado crescimento econômico; ii) justa distribuição de renda; iii) aperfeiçoamento moral e espiritual do homem; iv) capacidade de prover segurança; v) padrões de vida elevados; vi) ética e eficácia no plano político; vii) constante avanço científico e tecnológico (Brasil, 2002, p.45; 2006a, p.17; 2009a, p.25; 2014a, p.25-26).

Assim como nos demais objetivos, após 1988 foi suprimida a fundamentação histórica dessa concepção de progresso brasileiro. Até a edição de 1983, a doutrina sustentava que “os anseios progressistas” no Brasil já estavam presentes desde a época colonial. Como exemplo, a doutrina se referia à Bequimão, que “pagou com a vida” ao se revoltar “contra o monopólio da companhia real que sufocava qualquer iniciativa econômica dos nativos”; à Felipe dos Santos e Tiradentes, ambos “também imolados por inconformarem-se em ver a riqueza da terra ser carregada para Portugal, em vez de ser empregada em benefício da terra de que foi extraída”; e à Visconde de Cayru, conselheiro do príncipe D. João, responsável por “abrir os portos brasileiros ao comércio internacional” (Brasil, 1975, p.52-53). Todos esses eventos históricos seriam mostras originais de uma “arrancada progressista que vinham ao encontro das aspirações brasileiras” (Brasil, 1983, p.56).

Quanto às instituições, esse fundamento histórico da doutrina destacava o *papel do Estado como impulsionador da economia nacional*, pois “aos ciclos econômicos coloniais do açúcar, do gado, e da mineração, sucederam, através de medidas governamentais, tentativas de diversificação da cultura e, logo, a primeira experiência siderúrgica de Ipanema” (Brasil, 1975, p.53; 1983, p.56). Ainda, o *papel da empresa privada*, quando o grande louvor doutrinário se remete a Irineu Evangelista de Sousa, o “Barão de Mauá”, que na primeira metade do século XIX teria inaugurado no Brasil “o grande avanço tecnológico da época: a estrada de ferro e a navegação a vapor”, assim como a sucessão do surgimento do telégrafo e da energia elétrica. Na *empresa militar*, a doutrina enfatiza que “os arsenais já construía navios encouraçados” durante a Guerra do Paraguai (Brasil, 1975, p.53; 1983, p.57). E, no período, as *guerras mundiais* teriam revelado “o anseio de progresso, sempre presente em todas as camadas brasileiras” e, por mãos dos “republicanos históricos”, a própria introdução no “pavilhão pátrio”

a consigna *ordem e progresso*, síntese da evolução histórica do progresso como um dos grandes objetivos nacionais (Brasil, 1975, p.53; 1983, p.57).

Ainda que tenham sido suprimidas a partir de 1988, essas referências históricas realçam um conjunto de crenças da doutrina que traduzem o progresso segundo o paradigma europeu de evolução social. Ademais, conjugar a atividade empresa e a participação do Estado na economia, aspecto que será analisado no sétimo capítulo.

O objetivo de *soberania nacional* permaneceu definido pela doutrina como a autodeterminação e a não intervenção mútua. Em termos conceituais, as mudanças foram apenas redacionais, se preservando a noção da doutrina sobre a soberania como a (Brasil, 2006a, p.17; 2009a, p.25; 2014a, p.26):

“Manutenção da intangibilidade da Nação, assegurada a capacidade de autodeterminação e de conviver com as demais nações em termos de igualdade de direitos, não aceitando qualquer forma de intervenção em seus assuntos internos, nem participando em atos dessa natureza em relação a outras nações”

No sentido histórico, até a edição 1983, a doutrina reafirmava suas convicções evolutivas de que o longo período colonial – mais de 300 anos depois do início da colonização – teria se justificado pela exigência de que o Brasil necessitava atingir a “idade adulta” para emancipar-se, conforme a máxima de Manuel de Oliveira Lima sobre a independência das colônias americanas (Brasil, 1975, p.54; 1983, p.57). A partir desse evento, a guerra dos Mascates em Pernambuco, a Emboadas em Minas e a Inconfidência em Minas são evocados pela doutrina como exemplos de movimentos com ideias emancipadoras que ajudaram a “amadurecer” a independência, favorecida decisivamente com a vinda da “Família Real” para o Brasil (Brasil, 1975, p.54). Após a transformação do Rio de Janeiro a capital do Reino e a “evolução da conjuntura europeia”, a independência brasileira se faria “de qualquer forma” e o sete de setembro “tornou-se fatal” (Brasil, 1975, p.55; 1983, p.57-58). Inclusive, esse “sentimento emancipador do povo brasileiro” teria vigorado na renúncia de Pedro I, muito influenciada “pelo recrudescimento nacionalista que não esquecia sua condição de português nato” (Brasil, 1975, p.55; 1983, p.58). Assim, conclui a doutrina, “o interesse e a aspiração de soberania” sempre estiveram presentes “desde que os descendentes do colonizador tomaram consciência da sua condição de brasileiros” (Brasil, 1975, p.55; 1983, p.58; 1988, p.50).

Embora tais argumentos históricos tenham sido suprimidos da doutrina a partir de 1988, se mantiveram no pressuposto implícito da fixação da soberania como objetivo nacional. É de se anotar a *naturalização do empreendimento colonial no Brasil*, como uma etapa evolutiva da

sociedade nacional, reveladora da posição doutrinária de continuidade dessa ordem estabelecida como uma marcha histórica.

Por fim, em todas as edições a *democracia* figurou como objetivo nacional. Este conceito-objetivo receberá atenção detalhada no próximo capítulo, em razão de sua central importância para os objetivos deste estudo. Cabe aqui apenas mencionar a projeção histórica da doutrina como uma verdadeira “vocação nacional”. Mais precisamente, no vocábulo de Lima, da democracia no Brasil não como “um idealismo”, como algo artificial e importado, mas pelo contrário, da democracia enquanto “uma consequência das próprias condi es sociais, das características da terra como da psicologia do homem” (Lima, 1983, p.129).

Nesse sentido, até a edi o de 1988, a doutrina não titubeava em sua convic o, dizendo que “pode-se afirmar, com segurança, que o Brasil nasceu sob o signo da Democracia” (Brasil, 1975, p.51; 1983, p.53). Seguindo os períodos dos grandes eventos políticos nacionais, a doutrina destacava que “sua independência, como a de todas as colônias americanas no início do século XIX, foi consequência da onda democrática que varreu o mundo, decorrência das ideias liberais que nasceram e frutificaram sob o absolutismo do século XVIII” (Brasil, 1975, p.51; 1983, p.53). Esses ideais, especialmente dos liberais franceses e ingleses,   que teriam inspirado a Inconfidência Mineira, se amadurecido “na consciência das elites”, se manifestado “no povo, sob o pretexto de abolir o despótico regime” e, a partir de então, passado a “figurar em todos os anseios emancipadores” da na o (Brasil, 1975, p.52; 1983, p.53).

Para a doutrina, ainda que “a soluço monárquica se impusesse para a manuten o da unidade nacional e uma transi o sem derramamento de sangue”, as elites nacionais engajadas na independência “estavam francamente na linha constitucional contra as ideias de retorno ao absolutismo vindas de Lisboa e fomentadas pela Santa Aliança de Viena, de caráter reacionário” (Brasil, 1975, p.52; 1983, p.53). Uma de tantas “provas” dessa “voca o democrática” teria sido a convoca o, em 1822, de “uma Assembleia Constituinte” encarregada de elaborar “a Constitui o para o futuro do país” e, mesmo com o Ato adicional de 1834, teriam sido mantidas as características de “abertura democrática” (Brasil, 1975, p.52; 1983, p.53). Da mesma forma, a República seria a expressão do “objetivo prioritário de consolidar a unidade nacional” e todos seus “movimentos e agita es” subsequentes, de uma forma ou de outra, tiveram como justificativa “por princípio, ou pretexto, preservar as liberdades”, *inclusive em 1964*, quando a na o “ameaçada por totalitarismos alienígenas” teria se erguido “em nome da fé democrática” (Brasil, 1975, p.52; 1983, p.53).

Nota-se que a interpreta o histórica da doutrina sobre a democracia no Brasil produz consideráveis impactos para a teoria democrática. De um v rtice, se alicerça em mitos

fundadores e fatos históricos irrealistas que consideram a sociedade escravocrata e a monarquia brasileira como democratas, ignorando o regime de opressão às liberdades individuais, ausência de direitos sociais e de cidadania política que foram a grande marca histórica do país. De outro, a evocação do constitucionalismo brasileiro, tanto monárquico quanto republicano, e do ideal liberal das elites brasileiras aproxima a doutrina das lentes liberais-pluralistas de democracia. Porém, entram em colisão com todas as correntes quando reproduz o regime autoritário de 1964 como democrático. É essa visão histórica da doutrina, tanto sobre a “vocação democrática” do Brasil quanto sua destinação aos demais objetivos nacionais vistos até aqui, que encerram a projeção doutrinária sobre a identidade nacional brasileira. Em outros termos, que definem o nacionalismo doutrinário aplicado   “evolução histórico-cultural” do país capaz de, irrevogavelmente, condicionar os núcleos político e instrumental da doutrina.

Conclusão

Este capítulo se propôs analisar a terceira categoria do conjunto de crenças da doutrina, inaugurando o exame do núcleo político dessas crenças. Conforme previsto na metodologia, as categorias do núcleo político tendem a transformar em programas e diretrizes políticas o conjunto de crenças ontológicas. Neste caso, se tratou do *programa de identidade nacional* que informam os interesses e as aspirações nacionais enunciadas nos objetivos nacionais.

De forma ampla, a hipótese de mudanç  conservadora se mostrou severamente presente. Pouco se alterou, em sua maioria pela supressão de descrições interpretativas que fundamentam a permanência de dogmas fundadores acerca da nacionalidade brasileira, especialmente sobre o período escravocrata e das relações entre capital e trabalho, com a propagação dos mitos da miscigenação cultural e da índole conciliatória do brasileiro. Por outro lado, a doutrina preservou sua concepção da cultura brasileira com um espaço de poder fundamental para a manutenção da hegemonia da ordem estabelecida.

Do ponto de vista democrático, a conservação do “método histórico-cultural” para “identificar” os interesses e aspirações nacionais se posiciona radicalmente contrário ao princípio da soberania popular, da representação política e pluralismo político. Além disso, petrifica a interpretação histórica sobre a formação nacional, em clara associação ao legado de violências estruturais como etapas evolutivas e oposição às políticas de rupturas e descontinuidades dessas estruturais. A ausência de menção à cultura democrática e de respeito aos direitos humanos, por sinal, é reveladora do estacionamento histórico da doutrina até mesmo em relação ao consenso mínimo dos valores democráticos. E, refletindo seu núcleo normativo, a permanência do humanismo cristão como um elemento vital da nacionalidade

reforça a natureza religiosa da doutrina e sua potencial tensão com o paradigma laico de Estado e o pluralismo cultural.

Nesta categoria a doutrina também demonstra a permanência de pontos de contato com a democracia liberal-pluralista, especialmente em relação à cultura institucional e concepção de progresso econômico de seu essencialismo histórico. Porém, a defesa do constitucionalismo liberal e da democracia representativa como objetivos imanentes da nacionalidade demonstra conviver com uma leitura histórica que naturaliza a ausência de soberania popular, cidadania política e liberdade individual. É essa relação contraditória que passamos analisar na próxima categoria da doutrina.

CAPÍTULO 6 – Democracia de segurança nacional [categoria 4]

Neste capítulo examino a segunda categoria do núcleo político do sistema de crenças da doutrina. Mantendo a diretriz metodológica da hipótese de mudanças conservadoras, nesta etapa são analisadas criticamente as crenças eminentemente políticas, relativas a soberania popular, o poder Estatal, o sistema político e o regime considerado democrático pela doutrina.

Em tal exame já podemos considerar alguns resultados preliminares dos capítulos anteriores que impactam significativamente nesse propósito. Tendo predominado as permanências, e não as mudanças, a doutrina conservou sua imanência religiosa (humanismo cristão), promoveu a virada pluralista do poder nacional e atualizou a visão evolutiva da identidade brasileira conforme as sociedades colonial, escravagista, oligárquica, industrial e (agora) do conhecimento.

Portanto, neste capítulo analiso o conjunto de crenças sobre a expressão política do poder nacional que informam a *democracia de segurança nacional* da doutrina. A começar pelas dimensões da política, seguidos da relevância conferida à cultura política e à ideologia, os impactos da comunicação no comportamento político, a visão sistêmica do poder político e suas relações, os valores democráticos e suas instituições e, finalmente, os vetos doutrinários ao processo democrático brasileiro.

Política e sistema político

Em geral, a crença ontológica da doutrina sobre a natureza gregária do “Homem” refletiu na conservação da política como inerente à vida em sociedade e uma manifestação da necessidade vital de segurança, por sobrevivência. Sendo assim, a *principal vocação da política permaneceu sendo resolver os problemas de direção e liderança* de determinado grupo social, dentro do amplo sistema social circunscrito na “sociedade nacional” (Brasil, 1983, p.88; 1988, p.129; 2002, p.137; 2006, p.33; 2009a, p.41-42; 2014a, p.49).

Nesta vocação principal foram promovidas algumas mudanças pela doutrina que repercutem adaptações dinâmicas do núcleo normativo. Primeiro, a *supressão do Estado como elemento definidor da política*: se antes era retrata pela doutrina como “a arte de organizar e governar um Estado e de dirigir suas ações, internas e externas, em busca do Bem Comum” (Brasil, 1983, p.91; 1988, p.132; 2002, p.137), a política passou a ser definida como “a arte de fixar objetivos e orientar o emprego dos meios necessários à sua conquista” (Brasil, 2006a, p.33; 2009a, p.42; 2014a, p.50).

Outra mudança importante foi a *revisão do conflito como fenômeno definidor da política*. Segundo a própria doutrina, sua visão refletia “as definições tradicionais da política

como conflito”, privilegiando “as ideias de Maquiavel” emergidas dos conceitos de teóricos como Max Weber [1864-1920], Hans Morgenthau [1904-1980] e Julian Freund [1921-1993] utilizados pela doutrina em sua concepção de política (Brasil, 1988, p.130). Porém, a partir de 1988 a doutrina teria migrado para as distinções contemporâneas de Raymond Aron [1905-1983], especialmente entre Policy e Politics, e de Philippe Schmitter [1936], considerando que “nem todas as lutas ou conflitos são políticos”, sendo a principal característica da política “encontrar, dentro de um quadro institucional, a solução pacífica dos conflitos, sem que estes destruam os atores do processo” (Brasil, 1988, p.130). De fato, como veremos no capítulo oitavo, a doutrina *suprimiu o antagonismo* como principal elemento da política, *desaparecendo a dicotomia amigo-inimigo* nas relações de poder e a substituindo por níveis estratégicos de conflitos de interesses. Em alguma medida, tal movimento revela uma abertura da doutrina às relações de poder no “pós-guerra fria” e sua *inclinação à virada consensualista do pluralismo-liberal*, incorporando o conflito como um fenômeno mais complexo nas democracias contemporâneas.

Porém, essa acomodação doutrinária conservou sua perene convicção sobre o principal traço que distingue a política de qualquer outro campo da sociedade: o *uso da força para impor comportamentos, especialmente em situação de conflitos, visando atingir determinados objetivos*. Até 1988, a descrição da expressão política do poder nacional enfatizava o Estado como “entidade política soberana”, detentor do “monopólio da coerção” e da faculdade “de impor, inclusive pelo emprego da força, normas de conduta a que todos devem obediência, dentro dos parâmetros estabelecidos pela Nação” (Brasil, 1983, p.115; 1988, p.67). Depois de 1988, o vocábulo imperativo apenas se abrandou, traduzindo a expressão política como o conjunto de “ações ou omissões” que podem ser “impostas coercitivamente pelo Estado” quando necessárias para efetivar os objetivos emergidos da “Vontade Nacional”, razão pela qual a natureza da própria política seria realizar pelo Estado “a alocação coercitiva de valores (normas, parâmetros de decisão, decisões) considerados relevantes pelo Povo” (Brasil, 2002, p.62; 2006b, p.4; 2009b, p.13; 2014b, p.13). Em outros termos, a doutrina conservou a *política como alocação coercitiva de valores*, expressando a influência do pensamento sistêmico de Easton sobre a política, uma vez que por uma razão de sobrevivência “nenhuma sociedade sobreviveria sem ter alguns processos através dos quais pudessem ser feitas alocações autoritárias, se e quando surgissem diferenças em relação a coisas valorizadas” (Easton, 1968, p.87).

Por outro lado, a doutrina conservou seus fundamentos sobre a relação entre ética e política. Embora vislumbre que “contrariar a moral vigente” pudesse constituir “gravíssimo

erro político”, seria uma ingenuidade considerar “a política como subordinada à ética”, pois tal postura “irrealista” tornaria “impossível resolver os problemas colocados por uma guerra, ou por uma competição internacional de mercados e prestígios, ou complexos problemas administrativos internos, à base exclusiva de juízos éticos” (Brasil, 1988, p.133). Descartar essa ingenuidade seria, inclusive, a grande contribuição de teóricos do “realismo político” apontada pela doutrina, como Friedrich Nietzsche [1844-1900] e Hans Morgenthau [1904-1980], uma vez que “opções eticamente corretas nem sempre dão resultados aceitáveis em Política” (Brasil, 1988, p.133). Sendo assim, nas edições seguintes a doutrina aderiu à abordagem de Max Weber [1864-1920] para o tema, separando a ética da convicção (individual) e a ética política (responsabilidade), pois “o exercício pragmático da arte da política exige o esforço constante no sentido de conciliar os valores que devem orientar as decisões pessoais do homem, como indivíduo, com aqueles que melhor atendam à efetividade de sua participação política voltada para o Bem Comum” (Brasil, 2006a, p.34; 2009a, p.43; 2014a, p.51). Note-se que a doutrina, em nenhuma de suas edições, mencionou claramente que determinados fins não justificariam meios considerados antiéticos (moralmente reprováveis socialmente), *tampouco se referiu aos direitos humanos como fins ou limites éticos da política*. Pelo contrário, conservou sua noção de que o julgamento moral da ação política é relevante, jamais pode ser ignorado, mas certos objetivos ao menos mitigariam o comportamento ético em razão da natureza pragmática da política.

Buscando conjugar essas três dimensões da política – solução pacífica de conflitos, alocação coercitiva de valores e “ética da responsabilidade” - a doutrina conservou uma série de habilidades complexas e especializadas da *função política*, em nome da “sociedade nacional” e conforme a estrutura de poder nacional: i) *estabelecer os objetivos* da sociedade nacional; ii) com base nesses objetivos, *compor uma ordem social* “justa”; iii) *estabelecer uma ordem política*, com a estruturação do Estado, separação dos setores público e privado, garantia do direitos individuais e inserção no contexto internacional; iv) *tomar decisões duradouras* que selem o destino dessa sociedade nacional; v) *congregar vontades e buscar consensos* em torno de um Projeto Nacional, orientando o Estado para sua implementação (Brasil, 1983, p.90; 1988, p.131; 2002, p.137; 2006a, p.33; 2009a, p.42; 2014a, p.49-50). É a partir dessa visão ampla da doutrina que a política se manteve como um processo de estabelecimento dos Objetivos Nacionais, apuração do Poder Nacional e, por fim, transformação desses objetivos em ação política através da ação racional, planejada e profissional que maximize “a compatibilização entre meios e fins” (Brasil, 2002, p.137; 2006a, p.33-34; 2009a, p.42; 2014a, p.50).

Nesses termos, *o complexo de relações políticas na sociedade nacional formaria um sistema de comportamento*. Como vimos nos capítulos anteriores, a doutrina preservou com atualizações sua concepção ontológica de organização da sociedade baseada na teoria de sistemas e do funcionalismo orgânico, considerando uma ampla e complexa interação entre indivíduos, grupos e instituições sociais que formariam, no todo, um sinérgico sistema social. A política seria parte desse sistema social, mas, por seu traço distintivo do Poder Estatal, se constituiria um “subsistema” com relativa autonomia aos demais, formando o *sistema político*.

Essa autonomia, no plano teórico, se fundamenta na leitura doutrinária de três momentos do pensamento ocidental. Primeiro, no século XVI, a obra de Nicolau Maquiavel [1469-1527], especialmente “O Príncipe” [1513-1532], é tida pela doutrina como a fundadora da ciência política ao separar política e moral, partindo de como foram os governos na história e quais resultados obtiveram para exercer e manter o poder em face da fortuna ou de poderosos que o questionassem, real ou potencialmente. Segundo, no século XVII, Thomas Hobbes [1588-1679] em sua obra “O Leviatã” [1651], prosseguindo o caminho percorrido por Maquiavel, seria marcado por defender a criação das próprias regras do poder político a partir de como ele é. Por fim, no século XVIII, Adam Smith [1723-1790], com sua obra “Uma investigação sobre a natureza e a causa da riqueza das nações” [1776], completaria esse o processo histórico ao estabelecer uma relação de autonomia entre política e sociedade. Mais precisamente, entre Estado e Economia, com base na sua formulação sobre o funcionamento autônomo do Mercado. Com isso, Smith inauguraria uma teoria de “autorregulação” da sociedade, que posteriormente teria sido complementada pelo pensamento de Saint-Simon [1760-1825], enquanto um subsistema do sistema social, com relativa independência e autossuficiência (Brasil, 1996a, p.33-35).

Acompanhando a virada pluralista na teoria de poder, a partir da edição de 1993 a doutrina passou a dedicar maior atenção ao sistema político, definido como a “totalidade dada pelo conjunto dos atores e das interações com as quais e pelas quais se tomam e impõem macrodecisões de uma sociedade” (Brasil, 1993, p.99; 2002, p.80; 2006b, p.25; 2009b, p.34; 2014b, p.34-35). Primeiro, a sinergia desses atores em interação seria necessária para o “bom funcionamento” do sistema. Para uma “dinâmica adequada”, as macrodecisões deveriam converter as demandas do sistema social “em decisões orientadoras para as interações futuras dos diferentes atores sociais” e serem capazes de “orientar e harmonizar o sistema societário total: no caso, a sociedade nacional” (2002, p.81; 2006b, p.25; 2009b, p.35; 2014b, p.35). Novamente, é visível que a funcionalidade do sistema político se baseia na teoria de Easton para estruturar as relações políticas de poder em sistemas abertos, pois seria o “mais inclusivo

para a alocação autoritária de valores” (Easton, 1968, p. 87). É nessa abordagem que a vida política é considerada um sistema de comportamento, distinto e influenciado pelo meio ambiente conformes os estímulos gerados - *inputs* (demandas e apoios) e *outputs* (decisão política) - e enquanto “esforços construtivos ou alternativos dos membros do sistema para harmonizar e acompanhar as pressões do meio ambiente e das próprias fontes internas ao sistema” (Easton, 1968, p.49). Por fim, os *feedbacks* do sistema representariam o fluxo de respostas e a capacidade do sistema em se preservar, apesar das pressões ocorridas nesse fluxo (Easton, 1968, p.47-49).

Nesse cenário da doutrina, podemos concluir que o “bom funcionamento” de um sistema político democrático se faria presente quando as demandas da sociedade são respondidas por macrodecisões aceitas pelo ambiente social com grau razoável de satisfação. Em consequência, levando o sistema a retribuir com novas demandas e, o mais importante para a política, resultando na legitimação desse sistema em sua expressão preponderantemente política.

Condicionantes “histórico-culturais” ao poder político

Como vimos no capítulo quarto, a virada pluralista da teoria de poder da doutrina substituiu a abordagem essencialista pela relacional, valorizando a pluralidade dos centros de poder sem prejuízo do princípio da unicidade, isto é, de que essa pluralidade formaria um complexo integrado, coeso e de funcionamento sinérgico.

Das cinco expressões do poder nacional, a expressão política representaria de forma preponderante os centros de poder compostos pelos fundamentos básicos da nacionalidade - povo, instituições políticas e território - formadores de uma cultura política tipicamente brasileira. Nesse sentido, a caracterização brasileira de seu território, de seu povo e de suas instituições traduziria os *fatores condicionantes* da expressão política, considerados pela doutrina os elementos dinâmicos do poder nacional que influenciam seus fundamentos, tanto de forma positiva (fortalecendo) quanto negativa (enfraquecendo).

De uma maneira geral, o *território* permaneceu considerado pela doutrina um elemento essencial para a própria existência do Estado Nacional, constituindo o espaço geográfico em que a “ordem jurídica estatal” exerce soberania e sua autodeterminação em relação aos outros Estados nacionais (Brasil, 2002, p.63-64; 2006, p.6; 2009b, p.15; 2014b, p.15-16). Igualmente, sendo considerado um fator condicionante na doutrina, porém, agora definido como *situação geográfica* e não mais de “situação geopolítica”. Esse fator seria capaz de condicionar os interesses nacionais tanto no plano externo, porque os Estados Nacionais “nem sempre têm os interesses que querem, mas os que podem ter, em face da situação estímulo-desafio em que se

encontram”, quanto no plano interno, pois a situação geográfica impactaria no potencial econômico (especialmente a extensão territorial e peculiaridades de fronteira), na integração nacional (regionalismos harmônicos ou antagônicos) e no nível de centralização da estrutura administrativa (Brasil, 2002, p.66-67; 2006b, p.10-11; 2009b, p.19; 2014b, p.19-20). Esses condicionamentos geográficos, não determinísticos, porém impositivos e limitadores da ação política, são foco da teoria de geopolítica da doutrina a ser brevemente analisada na sexta categoria desta tese.

Quanto ao conceito de *povo*, algumas mudanças foram observadas após 1988. Primeiro, deixou de ser “o elemento humano do Estado” (Brasil, 1983, p.116; 1988, p.67) para ser descrito como “o fundamento humano da nacionalidade” (Brasil, 2002, p.62; 2006b, p.5; 2009b, p.14; 2014b, p.14). Segundo, o vínculo de uma população ao Estado como condição básica para seus “direitos políticos” (Brasil, 1975, p.118; 1983, p.116; 1988, p.67) foi substituído como condição para “a cidadania”, termo ausente nas edições anteriores (Brasil, 2002, p.62; 2006b, p.5; 2009b, p.14; 2014b, p.14). Terceiro, a doutrina também passou a frisar que seu conceito de povo abriga “todos os estratos e classes sociais dessa sociedade, das quais fazem parte as elites políticas (no Governo e na Oposição), e as não-elites” (Brasil, 2002, p.62; 2006b, p.5; 2009b, p.14; 2014b, p.15). Portanto, a doutrina conservou uma tradução do conceito de povo orientada pela igualdade formal e jurídica, incluindo as elites nacionais, sem distinções que considerem as desigualdades de poder e a própria hierarquia social edificante de seu núcleo normativo.

Em relação às *Instituições Políticas*, a doutrina se mostrou sensível à virada consensualista da teoria democrática e passou a traduzir a função ordenadora dessas instituições pela *formação de consenso e de coesão político-cultural*. Até 1988, as instituições políticas eram retratadas como o “fundamento orgânico” da expressão política do poder nacional, responsáveis estatais por organizar outras instituições políticas visando que o Estado “jurisdicione” a nação, ordene com “eficiência e eficácia” os seus recursos e canalize “a expressão dos interesses políticos, para a solução dos problemas comuns e para a participação do Processo Político” (Brasil, 1975, p.119; 1983, p.117; 1988, p.68). Após 1988, as instituições políticas já foram conceituadas como “complexos normativos criados intencionalmente para responder as necessidades e peculiaridades políticas de uma dada sociedade nacional” que, ao longo do tempo, representariam “aspectos fundamentais da própria identidade nacional” (Brasil, 2002, p.64; 2006b, p.8; 2009b, p.18; 2014b, p.18). Portanto, esse “complexo normativo” teria por objetivo “estabelecer a unidade ante posturas divergentes”, produzindo “um mínimo consensual nas sociedades” que seja capaz de garantir a “coesão” indispensável para a própria existência “de processos sociopolíticos em oposição” (Brasil, 2002, p.64; 2006b,

p.7; 2009b, p.16; 2014b, p.16). Conservando a relação de “governante-governado”, a doutrina também passou a apontar mais claramente quais são as Instituições Políticas: i) o próprio Estado Nacional; ii) o Ordenamento Jurídico - Estado de Direito; iii) o Governo - poderes e estruturas, e suas respectivas Forma e Sistema; iv) a Representação Política - em sua natureza e composição; e v) o Regime Político - normatizando as relações de poder e autoridade (Brasil, 2002, p.65; 2006b, p.7; 2009b, p.17; 2014b, p.17).

Apesar dessa repaginação descritiva, as instituições políticas seguiriam condicionadas ao “estágio de desenvolvimento cultural do Povo” e destinadas a produzir consensos visando a coesão política num ambiente de conflito de interesses pela *regulação do processo decisório nacional*, especialmente das formas de acesso ao poder e das relações de poder em si. Essa aparente guinada “culturalista” da doutrina revela a persistência de sua interpretação da identidade nacional como condicionante do poder político democrático, moldando as instituições políticas conforme a cultura hegemônica descrita no capítulo anterior. Com isso, a doutrina sugere como disfuncionais transformações que escapam desses parâmetros, *limitando a influência transformadora da soberania popular nas instituições políticas*.

Quadro 7 –Fatores condicionantes da Expressão Política do poder nacional

	Até 1988	Pós 1988
Fatores condicionantes	Situação geopolítica	Situação geopolítica
	-	Condicionamentos históricos
	Cultura Política	Cultura Política
	Ideologias políticas	Doutrinas e ideologias políticas
	Ordenamento jurídico	Ordenamento jurídico
	Regime Político	Qualidade e atitude do eleitorado
	Atuação das elites	Elites e Lideranças Políticas
		Interação dos Poderes
	Dinâmica da Comunicação	-
	Capacidade científica e tecnológica	-

Fonte: autor (2020), com base no Manual Básico da ESG

A permanência do *veto cultural regulador do processo decisório nacional* na doutrina fica mais nítida pelo destaque promovido após 1988 aos *condicionantes históricos*, elemento básico para compreender “as interações existentes e possíveis entre atores sociais e, mais especificamente, entre órgãos de sua expressão Política” (Brasil, 2002, p.68; 2006b, p. 11; 2009b, p.20-21; 2014b, p.20-21). De um lado, o conhecimento do passado histórico seria fundamental para a formação da identidade nacional e de suas instituições políticas, pois quando esse fator histórico é desconsiderado “um povo perde sua identidade, perde suas referências que o fazem Nação, perde a coesão interna, perde o sentido de sua própria evolução” e se torna

objeto frágil de dominação por outros povos que “souberam conservar sua identidade” (Brasil, 2002, p.68; 2006b, p. 10; 2009b, p.20; 2014b, p.20-21). Sem postá-los “a priori, como determinismos inexoráveis”, a doutrina atrelada a interpretação e compreensão desses condicionantes históricos à preservação da cultura hegemônica, visando “utilizá-los ou ajustá-los” para construir o futuro da sociedade nacional (Brasil, 2002, p.68; 2006b, p. 11-10; 2009b, p.20; 2014b, p.20-21).

Embora não empregue o termo, a doutrina claramente abriga na *memória histórica* seus postulados ideológicos, os posicionando como um elemento indispensável da coesão interna. Em razão da virada pluralista e do atual estágio evolutivo da organização social – a sociedade do conhecimento, a relação entre ideologia, cultura e opinião ganhou maior ênfase na doutrina porque a tradução doutrinária do regime poliárquico o coloca como um sistema de comportamento em que o poder de influência assume importância central.

Ideologia e cultura política

Nessa direção, para a doutrina haveria uma relação sistêmica de mútua influência entre povo e instituições políticas, visto que o povo “na medida do desenvolvimento de sua cultura política, estabelece as condições que possibilitam a criação e o aperfeiçoamento” das instituições políticas e estas, por sua vez, “incorporam-se ao patrimônio cultural do Povo, engendrando novas necessidades e possibilidades” (Brasil, 2002, p.64-65; 2006b, p.7; 2009b, p.16-17; 2014b, p.17). A dinâmica dessa relação é que configuraria o *fator condicionante da cultura política*. Neste ponto, a mudança significativa foi a *ênfase no poder de influenciar comportamentos* em detrimento do anterior destaque ao poder da coerção para impor a ordem estabelecida.

Até 1988, a doutrina enfatizava expressamente que “a manifestação essencial da cultura política é a ordem”, pois a ordem corresponderia ao modelo de organização social “decorrente do respeito e obediência a normas que se estabelecem, naturalmente, à medida que os participantes do grupo adotam os valores culturais e admitem, como obrigatórios, os usos e costumes vigentes” (Brasil, 1983, p.117; 1988, p.69). Aqui a questão central seria a *regulação pela coerção dos inconformismos*, estes compreendidos pela doutrina como a expressão da tensão natural entre a “ordem do ser” (comportamento prático) e a “ordem do dever ser” (comportamento ideal), geralmente explicada “pela existência de ilícitos, crimes, violações de normas” e demais atos fora do “padrão” que levariam a “necessidade de se estabelecer a coerção social, para se impor a ordem” (Brasil, 1983, p.117; 1988, p.69). Para a doutrina, a estabilidade de uma sociedade estaria diretamente ligada ao nível de conformidade entre esses dois planos,

sendo a instabilidade o desajustamento dessas ordens manifestada por “um forte incremento aos inconformismos” (Brasil, 1983, p.117-118; 1988, p.69).

Após 1988, a doutrina passou a traduzir a cultura política como “padrões de comportamento, afinados com os valores da sociedade nacional, mediante os quais o Povo integra o processo político, interno ou externo, e se expressa por intermédio dos canais de representação e participação política” (Brasil, 2002, p.69; 2006b, p.12; 2009b, p.21; 2014b, p.21). Mantendo o sentido de adequação à ordem estabelecida, a cultura política condicionaria as “formas de conquista, preservação e exercício do poder” porque manifesta o modo como um determinado povo historicamente reage e age em diversas questões eminentemente políticas (Brasil, 2002, p.68; 2006b, p.11; 2009b, p.21; 2014b, p.21). Portanto, cada povo teria “uma Cultura Política – mais ou menos desenvolvida, mais ou menos rudimentar – constituída dos traços comuns com que pensa ou sente o fenômeno do Poder ou com que age ou reage às manifestações desse mesmo fenômeno” (Brasil, 2002, p.68; 2006b, p.12; 2009b, p.22; 2014b, p.22).

A doutrina também passou a demarcar as diferenças entre esse povo, visto que seria possível identificar “uma Cultura Política das elites – eventualmente mais abertas aos influxos dos contatos culturais – e uma Cultura Política das não elites, das massas – mais frequentemente apegadas a determinadas rotinas do processo político”, ocorrendo o mesmo nos diversos segmentos políticos e sociais (Brasil, 2002, p.68; 2006b, p.12; 2009b, p.22; 2014b, p.22). Para mensurar essas diferenças, a doutrina se refere às variáveis culturais de comportamento político que traduziriam um perfil cultural de natureza política de determinado povo, especialmente o brasileiro: i) separação da esfera pública e privada; ii) visão sobre a autoridade e o governo; iii) apoio, controle e/ou qual expectativa do governo; iv) reação ao rompimento das regras estabelecidas para a conquista do poder; v) expressão de suas demandas junto ao Poder Político; vi) visão sobre a competição política; vii) pensamento e sentimento quanto ao relacionamento com povos de culturas diversas; viii) recepção a participação do estrangeiro na vida do país; xix) conciliação entre planos da realidade e do dever ser da atividade política (Brasil, 2002, p.68; 2006b, p.11; 2009b, p.21; 2014b, p.21).

Na esteira dessa valorização da cultura política, *a doutrina manteve seu reconhecimento da importância das ideologias para a expressão política do poder nacional*. Entretanto, desidratou o caráter descritivo anterior e distinguiu doutrina política e ideologia, sendo ambas “importante fator que influi, positivamente ou negativamente, sobre os componentes da Expressão Política, incorporando-se à cultura do Povo, refletindo-se nas instituições, modificando e, às vezes, determinando o comportamento dos atores políticos (Brasil, 2002,

p.70; 2006b, p.13; 2009b, p.23; 2014b, p.23). Enquanto fator relevante de influência, a ideologia é conceituada pela doutrina como um programa destinado para “o campo político, quanto à relação Estado-Sociedade, à organização do Estado ou do governo, quanto ao exercício do poder, seus objetivos e meios a empregar” (Brasil, 2002, p.70; 2006b, p.13; 2009b, p.22-23; 2014b, p.23). Não se tratando de negá-la, *a grande questão seria qual a ideologia que exerce hegemonia na sociedade*. Por isso, identificar “a natureza das principais correntes ideológicas ou doutrinárias e, entre elas, as dominantes e subdominantes” é vista pela doutrina como imprescindível “para a compreensão das atitudes dos atores políticos, em profundidade, e para a determinação dos cenários prospectivos possíveis na evolução de um sistema político, esteja ele sob o Regime democrático ou não (Brasil, 2002, p.70; 2006b, p.13; 2009b, p.22-23; 2014b, p.23).

Apesar da desidratação descritiva, a doutrina conservou sua leitura sobre o aspecto negativo da ideologia. Na disputa pelo poder político, a ideologia se destacaria por sua “força aglutinadora ou divisora de determinadas ideias ou sistemas de ideias” que, na versão negativa, poderia se apresentar em “sentido acrítico e dogmático” como uma “cosmovisão” e “tudo explicando, justificando ou rejeitando a priori¹⁰²” (Brasil, 2002, p.69-70; 2006b, p.12-13; 2009b, p.22-23; 2014b, p.22-23). Embora dessa descrição se tenha suprimido sua vinculação aos “regimes totalitários” (Brasil, 1983, p.31), se observa uma permanência oculta dessa referência como uma “ideologia negativa”, indicando que tais características se mostrariam presentes em regimes considerados democráticos.

Comunicação e formação da opinião pública

Outro impacto da virada pluralista da doutrina, que enfatizou o poder da influência no comportamento político e o papel relevante da ideologia, foi observado em relação a comunicação. Embora preservando o núcleo substantivo anterior e mantendo o padrão de desidratação descritiva, a doutrina promoveu acomodações após 1988.

Uma delas foi *tornar implícita a influência dos meios de comunicação de massa na formação da opinião pública* e, conseqüentemente, no comportamento de governos e instituições políticas. Até 1988, a doutrina mencionava expressamente que seria “óbvia” essa influência, especialmente porque os veículos de comunicação seriam “o instrumento pelo qual se dá a interação e o vínculo próprio para a difusão das correntes de opinião” (Brasil, 1975, p.121; 1983, p.119) e, por essa razão, se constituiriam “o principal instrumento para a difusão

¹⁰² O termo “a priori” é da edição mais recente citada, sendo que as demais em seu lugar usavam “sob um único ponto de vista”. Como o sentido é, a princípio, o mesmo, foi mantida a mais recente.

das correntes de ideias” (Brasil, 1988, p.70). Portanto, a comunicação entre “governo e povo” era descrita como *fundamental para a legitimidade de um regime político*, possibilitando que os governantes fossem “realmente porta-vozes das demandas populares” (Brasil, 1983, p.119; 1988, p.70-71).

Verticalmente, a comunicação povo-governo se daria pelos meios formais (partidos e legislativos) e informais (grupos de opinião, sindicatos, associações e meios de comunicação social) e, horizontalmente, entre os diferentes níveis do Estado (setorial, federativo) e a iniciativa privada que participe do planejamento nacional (Brasil, 1983, p.119; 1988, p.70-71). Em ambas dimensões, o advento dos meios de comunicação de massa teria potencializado exponencialmente o poder de influência da comunicação social “sobre o povo e sobre a cultura” pela capacidade de criarem “em pouquíssimo tempo – estados emocionais coletivos”, os transformando em “um instrumento poderosíssimo para a rápida e padronizada difusão de ideias, criação de estados emocionais, alteração de hábitos e atitudes” (Brasil, 1975, p.121; 1983, p.119; 1988, p.71).

Após 1988, se observou um movimento bastante contraditório a essa tendência de grande relevância política dos meios de comunicação de massa. Em sua última revisão teórica, a doutrina dedicou um capítulo específico denominado “comunicação e sociedade: a formação da opinião” no seio dos elementos fundamentais da expressão psicossocial do poder nacional (Brasil, 1996a, p.77-91). Nessa oportunidade, foi reforçada a importância dos processos de comunicação para a expressão política - a comunicação social e a comunicação de massas, a opinião, a opinião pública e, finalmente, o processo de formação da opinião pública. Porém, a partir da edição de 2002, essa *dimensão política dos meios de comunicação foi suprimida*. Por destoar do sentido doutrinário da virada pluralista, inclusive pela transformação da ciência e tecnologia como uma expressão autônoma de poder – entendo necessário visitar os termos dessa revisão suprimida, pois indicam uma posição oculta no corpo doutrinário.

Primeiro, fiando-se no “Dicionário de Comunicação de Massa”, a doutrina definia os meios de comunicação de massa como um processo “pelo qual uma organização complexa, com a ajuda de máquinas, produz e dissemina de maneira imediata ou dentro de breve lapso de tempo suas mensagens públicas, dirigidas a um público amplo, anônimo, heterogêneo e disperso” (Brasil, 1996a, p.83). Segundo, a doutrina traçava claramente a *distinção entre opinião e opinião pública*. Entendida como “um juízo sobre determinado assunto”, a *opinião* seria uma busca consciente de se posicionar em relação a valores, manifestação racional que se justifica de forma objetiva, mas que ocorre no plano emocional, carregando paixões e integrada socialmente, sempre vinculada aos modos e meios de difusão de expressão de um grupo (Brasil,

1996a, p.85). Tal caracterização representou uma atualização da concepção anterior que localizava a opinião no plano privado, situada entre a dúvida e a certeza e movimentada de acordo com a direção dada (pró ou contra algo ou alguma coisa) e intensidade dispensada (veemência ou desinteresse) capaz de revelar o nível de fidelidade do indivíduo a determinado grupo, tanto na escala micro social quanto na pública (Brasil, 1975, p.182-183). Portanto, *a doutrina conservou sua visão da opinião individual como um produto social.*

Na travessia da opinião “privada” para a *opinião pública*, a doutrina atribuía a Jean-Jacques Rousseau [1712-1778], na obra “O Contrato Social”, a primeira referência ao conceito de opinião pública como “a participação popular nos assuntos de Estado”. Também se ancorava em David Hume [1711-1776], na sua obra “Ensaio Sobre o Entendimento Humano”, quanto ao poder da opinião pública em governar as atividades humanas e, também, em Napoleão Bonaparte [1769-1821], por sustentar a potência invisível da opinião pública e de seus efeitos irresistíveis na política, para quem quer que seja. Em termos conceituais, apesar de trazer definições dos autores contemporâneos Walter Poyares e Norberto Bobbio, a doutrina mantinha sua concepção de que “ao quantificarmos as opiniões individuais, e definirmos a tendência da maioria delas, temos aí a opinião pública” (Brasil, 1996a, p.87). Nesse sentido, a doutrina deixou uma distinção clara entre o viés essencialista dos “interesses e aspirações” nacionais e a opinião pública como a *percepção hegemônica sobre o fenômeno político*, isto é, a *opinião pública com um fator de poder.*

Se não há mudanças nas conceituações básicas, a edição de 1996 traz como novidade um detalhamento sobre o *processo de formação da opinião pública*. Apoiando-se em estudos de Cândido Teobaldo de Souza Andrade (1964)¹⁰³, a doutrina apontava quatro fases distintas desse processo: i) colocação de uma controvérsia (“surgimento” de uma questão anormal que gere mal-estar na comunidade ou parte significativa dela); ii) definição da controvérsia (debates preliminares e exploratórios); iii) delimitação da controvérsia (lançamento de propostas ou um conjunto de soluções alternativas); iv) produção de um consenso (mescla de todas as opiniões individuais ou grupais). Nesse processo produtivo, considerando “sem sombra de dúvida” a relevância dos meios de comunicação de massa, a doutrina frisava a possibilidade do uso antagônico da comunicação contra os objetivos nacionais, visando “gerar ações indiretas que projetem moldar a consciência nacional/a opinião (pública), reconfigurando as legítimas

¹⁰³ A doutrina não indica a qual obra se refere, mas se conferiu que muitos dos conceitos utilizados, inclusive citações indiretas, derivam do texto “Mito e realidade da Opinião Pública”, publicado em 1964 na Rev. adm. empres. vol.4 no.11 São Paulo Apr./June 1964. Souza Andrade é apontado com o pioneiro no Brasil em estudos sobre a opinião pública e relações públicas, sendo, antes disso, voluntário na segunda guerra mundial.

aspirações da sociedade ou, pelo menos, instaurando a dúvida sobre elas” (Brasil, 1996a, p.89). Aqui se percebe um *resquício da teoria da guerra revolucionária*, pois interpreta o campo da comunicação como espaço de guerra, segundo a relação amigo-inimigo, comportando o antagonismo que, a princípio, havia se dissipado pela virada pluralista.

Muito por isso, na revisão teórica de 1996 o *fator da comunicação integrava os condicionantes da expressão militar do poder nacional* (Brasil, 1996a, p.266-268). Neste ponto, mesmo após 1988, a doutrina conservava sua elementar preocupação com o uso pelos “comunistas” dos meios de comunicação para “a conquista das mentes”, visando seus “objetivos militares” e “políticos do mais profundo alcance”, justamente porque o “desenvolvimento da tecnologia e das ciências sociais” teria fornecido uma “nova força para essa terrível e eficaz arma, mesmo do ponto de vista estritamente militar” (Brasil, 1996a, p.266-268). Tanto era assim que a doutrina sugeria evitar fazer uso da comunicação para atingir objetivos militares e políticos “pelo menos em relação ao amigo” e prescrevia ser indispensável aos governos e seus planejadores “a busca de contramedidas para tal fator de tamanha influência na guerra da mente” (Brasil, 1996a, p.267). Considerando que o “homem”, de forma cada vez mais intensa, necessita se comunicar sobre acontecimentos, fatos, se manifestar e ouvir sobre eles, as nações empregariam vigorosa energia “com a comunicação social, para a propagação de determinadas notícias, ou para a retenção de outras, visando a formação da opinião pública favorável a seus fins”, seja criando emoções “como o medo e a cólera” e/ou despertando sentimentos “como o amor, o ódio e o fanatismo” (Brasil, 1996a, p.267). Apesar de toda essa relevância, “a guerra da mente” na formação da opinião pública também foi suprimida da doutrina militar¹⁰⁴. E, com as demais supressões nas expressões política, psicossocial e militar, a formação da opinião pública pelos meios de comunicação de massa desapareceu da doutrina, sem que se mostre sistematicamente coerente tal movimento e/ou se encontre alguma fundamentação teórica nesse sentido.

Em relação a esse ocultamento, é interessante notar que a doutrina reconhece a *opinião pública como empreendimento produtivo* em que o poder dos meios de comunicação de massa não é absoluto, sendo visto como “um CAMPO SUTIL, mas não obscuro, a ponto de impedir a constatação da marcante presença da dimensão simbólica no complexo de relações – entre cada indivíduo, entre grupos, entre governos, entre povos e entre Nações” (Brasil, 1996a, p.89-91). Talvez por essa característica, a partir da edição de 2002, além de suprimir o tema da opinião pública a doutrina substituiu o próprio termo “meios de comunicação de massa” pela

¹⁰⁴ A doutrina militar, especificamente quanto a teoria de guerra, será abordada com maior extensão na sexta categoria desta tese.

conceituação genérica de “serviços de comunicação social”, com acentuada desidratação descritiva (Brasil, 2002, p.109; 2006b, p.58; 2009b, p.66; 2014b, p.68).

Entretanto, sobre os efeitos políticos dos meios de comunicação, a doutrina ainda preservou duas dimensões importantes. Primeiro, seu *papel na socialização* dos indivíduos, tanto na educação, entendida como processo de socialização no qual o indivíduo absorve valores e padrões de ação, quanto na proteção no âmbito social, devido a fragilidade individual, assim como na *continuidade da transferência de valores* de geração em geração iniciada pelos órgãos primários, família e escola (Brasil, 2002, p.109; 2006b, p.59; 2009b, p.67; 2014b, p.68). Segundo, seu papel no *controle dos comportamentos*, tanto individuais quanto coletivos. Neste ponto, a grande novidade doutrinária foi apontar, a partir da edição de 2002, a migração da “sociedade da vigilância” para a “sociedade de fluxos” - caracterizada pela “intensa mobilidade de certos elementos (pessoas, capitais, mercadorias, informação, sensações)” – como um fator “desfavorável à transmissão de valores” em razão de ser menos estruturada e condicionar o comportamento individual “cada vez mais pela mídia eletrônica, passando esta a exercer funções aumentadas de controle social informal” (Brasil, 2002, p.110; 2006b, p.60; 2009b, p.68; 2014b, p.69).

Embora essa migração aponte para um aumento da importância política da tecnologia para a comunicação, a doutrina suprimiu a “Dinâmica da Comunicação” e “Capacidade científica e tecnológica” dos fatores condicionantes do poder político (1983, p. 119-121; 1988, p.70-73). Após 1988, a relação entre comunicação foi reserva à expressão científica e tecnológica do poder nacional, apenas destacando os aspectos tecnológicos como fator condicionante da expressão militar por provocarem progressivamente sofisticações em diversos elementos – armamentos, equipamentos, engenhos bélicos, organização, métodos, emprego, doutrina, recursos humanos e moral militares (Brasil, 1975, p.200; 1983, p.190; 1988, p.116; 2002, p.126; 2006b, p.73; 2009b, p.81; 2014b, p.84)¹⁰⁵.

Essa repaginação sobre o poder de influência da comunicação na expressão política acompanha significativas mudanças promovidas pela doutrina na formatação do regime democrático. É o que passo a analisar pelos fatores condicionantes da *qualidade e atitude do eleitorado, das elites e lideranças políticas, do ordenamento jurídico e interações entre os poderes*. De forma transversal, eles traduzem a interpretação doutrinária sobre a democracia no Brasil e produzem efeitos expressivos para a teoria democrática.

¹⁰⁵ Considerado o foco do estudo, apenas se relevam os aspectos tecnológicos com impactos para dimensão propriamente política. A respeito, é possível conferir na doutrina uma fundamentação teórica, a partir da edição de 1996a, além da estruturação sistêmica das demais expressões (Brasil, 1996a; 2002, 2006b, 2009b, 2014b).

Poliarquia de segurança nacional

De modo geral, foi possível constatar que, após 1988, a doutrina *passou a considerar o regime democrático sem seus antagonistas*. Em mais um efeito da virada pluralista, a democracia doutrinária foi transformada em sinônimo de regime político. Porém, essa internalização permaneceu submetida aos condicionantes “histórico-culturais”, ou seja, ao conjunto de crenças ideológicas manifestadas na interpretação do passado nacional que estabelecem obstruções políticas à democracia.

Um sintoma mais visível nesse sentido foi a *supressão do princípio da autodefesa*. Comparado a “legítima defesa”, esse princípio pressupunha que “a Democracia pode – e deve – permitir todas as liberdades, exceto a que objetiva à sua destruição” (Brasil, 1975, p.369). Considerado um “dever inalienável”, a autodefesa serviria para exigir dos partidos políticos “fidelidade aos princípios democráticos em sua atuação” e, quando em contrário, “autorizar a repressão estatal aos atos que atentem contra o regime democrático” (Brasil, 1975, p.370). Neste caso, esses atos eram associados pela doutrina às “soluções autocráticas” e sua variação “totalitária”, típicas da ideologia dominante dos “regimes autocráticos”: aqueles i) dirigidos “de cima para baixo”, ii) com formação monopolizada da vontade política, iii) primazia total ao Estado da planificação da vida coletiva e individual, iv) oligárquico (elite partidária) e v) regido na economia pelo “capitalismo de Estado” (Brasil, 1975, p.123, 364, 367). Esse anticomunismo expresso, que é tema dos próximos capítulos, foi desidratado nas edições seguintes por referências genéricas aos regimes autocráticos e sua “estrutura monista de poder” e “formação monopolista da vontade” que impediriam qualquer “sistema de controle que evite a instauração do arbítrio” (Brasil, 1975, p.125; 1983, p.121; 1988, p.73). E, a partir da edição de 1993, *os regimes autocráticos deixam de ser abordados pela doutrina*.

Da mesma forma ocorreu com a *variável “regime político” enquanto um fator condicionante da expressão política do poder nacional*. Até 1988, a doutrina se ocupava em caracterizar o regime político como “um conjunto de regras e princípios de natureza histórico-cultural que presidem ao exercício do poder” (Brasil, 1975, p. 125; 1983, p.121; 1988, p.72). Após 1988, a doutrina suprimiu essa referência direta aos condicionantes histórico-culturais (Brasil, 1993, p.101-108; 2002, p.67-74; 2006b, p.8-17; 2009b, p.18-26; 2014b, p.18-26). Contudo, como vimos, esse dique da ordem instituída foi incorporado ao próprio conceito da política e seu sistema de comportamento, o que revela um esforço recorrente da doutrina em camuflar em aparentes consensos os vetos ideológicos ao exercício político na democracia. Muito por isso, os enunciados atribuídos aos regimes considerados democráticos permaneceram

inalterados em todas as edições da doutrina (Brasil, 1975, p.125, 360-370; 1983, p.58, 121; 1988, p.50, 72; 2002, p.29, 44; 2006a, p.10, 15-16; 2009a, p.18, 24; 2014a, p.16, 23-24):

Quadro 8 – Poliarquia de segurança nacional

Dignidade da pessoa humana	Governo da maioria	Participação da sociedade	Separação e harmonia entre os poderes
Liberdade de iniciativa	Respeito às minorias	Pluralidade partidária	Alternância de poder
Igualdade de oportunidades	Representação política	Estado de Direito	Responsabilidade política

Fonte: Manual Básico da ESG (1975-2014)

As mudanças estão na caracterização desses enunciados e relacionadas à virada pluralista da doutrina, em boa parte simbolizadas pela troca do termo “organização” por “construção” do regime democrático. Se antes a democracia seria o regime político “inspirado nos ideais de respeito à dignidade humana e na garantia dos Direitos fundamentais do Homem, na divisão e harmonia dos Poderes, na pluralidade partidária e na livre escolha dos representantes do Povo” (Brasil, 1975, p. 369), depois de 1988 passou a ser o regime político dedicado à “construção da sociedade pluralista sob a forma de um Estado de Direito, onde o poder emane do povo e sejam asseguradas as garantias fundamentais da pessoa humana” (Brasil, 1988, p.26; 2002, p.29; 2006a, p.10; 2009a, p.18; 2014a, p.16). Eis a *poliarquia de segurança nacional* da doutrina que passamos a examinar.

Humanismo cristão

Como vimos no capítulo terceiro, a doutrina carrega em seu núcleo normativo a crença em “Deus” e na síntese cristã sobre a natureza humana, sem qualquer movimentação fundamental em sentido contrário. Na poliarquia de segurança nacional, a finalidade da democracia seria promover e garantir os valores do humanismo cristão doutrinário: dignidade da pessoa humana, liberdade de iniciativa, igualdade de oportunidades e justiça social.

Em todas edições pesquisadas, para a doutrina o *estilo de vida democrática* seria “caracterizado pelo respeito à dignidade da pessoa humana” a ser perseguido tanto pelo Estado quanto pela sociedade (Brasil, 1983, p.58; 2002, p.45; 2006a, p.15; 2009a, p.19; 2014a, p.23). Ainda, seria o estilo de vida de uma sociedade onde “sejam asseguradas as garantias fundamentais da pessoa humana” (Brasil, 1988, p.26; 2002, p.29; 2006a, p.15; 2009a, p.19; 2014a, p.16). Em relação a essas “garantias fundamentais”, desde a edição de 1975, a doutrina assentava que “entre os direitos fundamentais do Homem – que constituem, como já se disse, as vigas mestras da Democracia – se encontram os direitos à liberdade e à igualdade” e por essa razão a democracia “deve ater-se aos princípios básicos da liberdade de iniciativa e igualdade

de oportunidades” (Brasil, 1975, p.362-363). E, a partir de 1988, a tríade “dignidade, liberdade de iniciativa e igualdade de oportunidade” foi estabilizada como síntese das garantias fundamentais “da pessoa humana” e/ou “do Homem” (Brasil, 1988, p.50; 2002, p.44; 2006a, p.15; 2009a, p.23; 2014a, p.23).

Mantida essa base, se observou uma mudança significativa em relação à justiça social. Na edição de 1975, a doutrina era enfática em estabelecer que “o princípio fundamental da Democracia – o respeito à dignidade da pessoa humana – deve ser complementado por seu corolário lógico e inarredável: o da justiça social” (Brasil, 1975, p.368). A democracia, dizia a doutrina, não poderia florescer enquanto “grandes parcelas da sociedade” estivessem marginalizadas em razão “da pobreza, do analfabetismo, de quaisquer preconceitos de ordem racial e religiosa, ou do egoísmo individual ou de pequenos grupos” (Brasil, 1975, p.368). Para a doutrina, a igualdade de oportunidades se daria com pela educação, garantindo “o acesso, o ingresso e a permanência dos estudantes até níveis mais elevados de formação, segundo suas aptidões individuais” (Brasil, 1988, p.92); e pela possibilidade, ainda que desigual, da liberdade de *mobilidade social* de uma pessoa que “disposta a fazer o esforço necessário para ultradassar(sic) o seu *handicap*, não lhe sejam dificultados os caminhos em função de discriminações preconceituosas ou mesmo de falta de apoio por parte de quem tem consciência de suas responsabilidades sociais” (Brasil, 1983, p.165). Desse modo, a doutrina partia da crítica ao liberalismo “egoísta” para defender um “liberalismo social” – chamado de “*democracia social*” - em que “a liberdade de iniciativa se exercita no respeito aos interesses sociais” e o Estado democrático desempenha “maior participação no processo econômico-social” para oportunizar “maior bem-estar social” e “promover a justiça social” (Brasil, 1975, p.368).

Após 1988, *a clara defesa da intervenção do Estado na economia visando garantir direitos sociais foi eliminada pela doutrina* e substituída pela inclusão da justiça social ao ideal de consenso e harmonia entre capital e trabalho, como condutora da “paz social” por meio de medidas que garantam “a satisfação das necessidades mínimas de cada cidadão, valorizando as potencialidades da vida em comum, beneficiando a cada um, bem como a totalidade da sociedade” (Brasil, 2006a, p.16; 2009a, p.24; 2014a, p.25). Já o bem-estar, remetido ao poder psicossocial, passou a corresponder ao “entendimento de necessidade relativas à sobrevivência e à forma de vida tida por boa no contexto de uma sociedade” (Brasil, 2002, p.101; 2006b, p.50; 2009b, p.58; 2014b, p.59).

Para a teoria democrática, esse quadro tem implicações relevantes. Em todos as edições, os “direitos fundamentais da pessoa” da doutrina seriam os “Direitos fundamentais do Homem”

conforme a interpretação do humanismo cristão (Brasil, 1975, p.362-363; 1988, p.50; 2002, p.44; 2006a, p.15; 2009a, p.23; 2014a, p.24). A própria anterior referência às Organização das Nações Unidas como instituição internacional para os “direitos fundamentais do Homem” foi suprimida após 1988 (Brasil, 1975, p.362-363). Essa *ausência de incorporação expressa dos direitos humanos ao modelo de democracia da doutrina* reforça sua natureza eclesiástica que se transforma em concepção política e condiciona a carta de direitos fundamentais da democracia às crenças de matriz cristã. Mais do que isso, o recorte eclesiástico promovido *após 1988 excluiu os direitos sociais como direitos fundamentais da pessoa humana*, aproximando a doutrina da dimensão individual da democracia liberal-pluralista e a afastando das democracias participativas, assim como de todos os regimes democráticos que aderem aos direitos humanos como direitos fundamentais nas democracias.

Representação, participação e o papel das elites

A poliarquia de segurança nacional da doutrina é eminentemente representativa, governada pelas elites políticas através do consentimento do povo expresso pelo voto. Conservado desde a primeira edição, esse núcleo da democracia representativa recebeu apenas acomodações contemporâneas e a recorrente desidratação descritiva que internaliza premissas ideológicas.

Nesse sentido, em todas as edições a doutrina manteve o povo como a fonte do poder político e condição de legitimidade da representação política. A respeito, já na edição de 1975, assentava a doutrina que só seria democrático “o sistema político em que o poder emane do povo” e, logo, somente seria “legítimo o poder quando deflui do consenso popular” (Brasil, 1975, p.361). A partir da edição de 1983, a doutrina apenas restringiu ao poder político tal condição de legitimidade, acrescentando que “todo Poder, em sentido político, emana do Povo e em seu nome é exercido” (Brasil, 1983, p.116; 1988, p.67; 2002, p.63; 2006b, p.5; 2009b, p.15; 2014b, p.15). Tal restrição, de fato, confere maior coerência sistêmica com a concepção de poder nacional, reconhecendo que a fonte de legitimidade das outras expressões não emanaria, necessariamente, do povo.

Embora a doutrina reconheça a existência do “poder do povo”, permaneceu *considerando apenas sua forma delegada como legítima na democracia*. Trata-se da crença doutrinária de que “a evidente complexidade da organização político-administrativa do Estado Moderno induz à impossibilidade da participação popular direta na condução dos negócios públicos” (Brasil, 1975, p.361). Nessa relação de comando-obediência no poder político se manteve perene a premissa que “compete a quem exerce o Poder o monopólio do mando, mas a fonte desse poder está no povo que o delega aos governantes para a realização do Bem

Comum” (Brasil, 1983, p.116; 1988, p.67). Aqui se confirma a *recusa da doutrina a formas de exercício político da democracia participativa*, sejam elas de representação ampliada, consultivas ou diretas, revelando uma poliarquia menos aberta ao influxo organizado da sociedade no processo decisório nacional.

Embora fechada à democracia participativa, a doutrina promoveu duas adaptações importantes na configuração de sua poliarquia. Primeiro, *integrou o respeito às minorias e aos direitos individuais* como condição ao exercício legítimo da autoridade nas democracias representativas (2002, p.63; 2006b, p.5; 2009b, p.15; 2014b, p.15). Segundo, acrescentou a figura do *eleitorado como um ator político* das democracias (Brasil, 1993, p.96), o definindo como “a parcela politizada do Povo” capaz de “expressar-se politicamente, ou seja, observar, de avaliar, de optar e manifestar sua opção” (Brasil, 2002, p.77; 2006b, p.21; 2009b, p.31; 2014b, p.31). Seria essa parcela politicamente ativa do povo que manteria “ainda que em grau mínimo, interesse pelo jogo político e que realiza, nas democracias, o insubstituível papel de manifestar, de forma institucionalizada, os anseios e aspirações do Povo” (Brasil, 2002, p.77; 2006b, p.21; 2009b, p.31; 2014b, p.31). Esta mudança foi substantiva, pois a doutrina passou a considerar que caberia ao eleitorado a prerrogativa e a responsabilidade de “resolver a respeito da linha política a prevalecer no processo decisório nacional, sobre a composição da representação política e quanto à ocupação dos principais cargos e funções públicas, viabilizando a continuidade ou a alternância no Poder” (Brasil, 2002, p.77; 2006b, p.21; 2009b, p.31; 2014b, p.31).

Com essa responsabilidade, os predicados do eleitorado se tornaram mais relevantes, a ponto de a doutrina considerar a *qualidade e a atitude do eleitorado* como fatores condicionantes do poder político e elemento fundamental para o sistema político democrático. Em termos gerais, a qualidade do eleitorado refletiria “o nível cultural do Povo”, sendo este “mais ou menos educado, crítico, preconceituoso, conservador ou inovador, nacionalista, regionalista ou bairrista” (Brasil, 2002, p.77; 2006b, p.21; 2009b, p.31; 2014b, p.31). Embora a doutrina tenha ensaiado uma abertura a políticas de “educação para a cidadania” que incluíssem o exercício de “diferentes formas de participação política”, a qualidade desse eleitorado seria voltada para suas atitudes em relação à Presidência da República, aos Partidos Políticos, ao Empresariado e ao direito-dever de votar (Brasil, 2002, p.71-72; 2006b, p.14-15; 2009b, p.24; 2014b, p.24). O que chama atenção é a inclusão do Empresariado como interlocutor do eleitorado, uma vez não se tratar de poder político ou integrar a expressão política do poder nacional. Ao excluir o “Sindicato”, por exemplo, *a doutrina acusa predileção*

pelo Empresariado nas relações eleitorais, revelando a permanência da parcialidade de classe da doutrina.

Muito por esse viés de classe, a valorização do eleitorado como um ator político e fonte de legitimidade da representação política ainda convive na doutrina com a *ausência de referência expressa à soberania popular e ao sufrágio universal como elementos intrínsecos às democracias*. Antes de 1988, a doutrina afirmava que “o processo para investidura dos representantes do povo é que pode variar – eleições diretas ou indiretas, sufrágio universal ou limitado, obrigatório ou facultativo” (Brasil, 1975, p.361). Após 1988, doutrina chega a mencionar que a manifestação do eleitorado teria a natureza tácita “notadamente quando o sufrágio é universal” (Brasil, 2002, p.71; 2006b, p.14; 2009b, p.24; 2014b, p.24). Porém, ainda que “em última análise” fosse o Eleitorado “quem expressa, institucionalmente, a Vontade Nacional”, a doutrina também pondera que esse mesmo eleitorado nas democracias poderia ser “amplo ou restrito, consolidado ou fluído” (Brasil, 2002, p.77; 2006b, p.21; 2009b, p.31; 2014b, p.31). Para a teoria democrática, essa admissão doutrinária da representação política sem o sufrágio universal indica a *relatividade do princípio da soberania popular*. Consequentemente, revela uma abertura da doutrina à governos que até contrariem eventualmente o sufrágio universal, como historicamente se observou nos recorrentes golpes de Estado e ditaduras do período republicano.

Nesses termos, a poliarquia de segurança nacional da doutrina conservou as *elites políticas como protagonistas do regime democrático*. Porém, também promoveu adaptações contemporâneas na caracterização dessa hierarquia política. Antes de 1988, a doutrina definia as elites como “o conjunto das pessoas que, nos respectivos campos de atuação, destacam-se pelas aptidões, superiores às da média do referido grupo, sendo, por tal ou qual via, capazes de influir, socialmente, mais do que aquela média” (Brasil, 1983, p.46). Após 1988, a doutrina reafirmou essa hierarquia como reflexo da sociedade de classes, reconhecendo que mesmo integrada “a dinâmica social determina uma complexidade de papéis resultantes da estratificação que toda formação social apresenta” (Brasil, 1988, p.37; 2002, p.41; 2006a, p.19; 2009a, p.29; 2014a, p.20). Entretanto, buscou ser mais sutil, definido essas elites como “conjuntos de pessoas que, seja no Governo, seja nos diferentes segmentos da sociedade nacional, exercitam papeis de condução e representação das necessidades, dos interesses e das aspirações coletivas” (Brasil, 2002, p.42; 2006a, p.19; 2009a, p.28; 2014a, p.30). Acompanhando essa mudança, a doutrina deixou de usar o termo elites “dirigentes” (Brasil, 1975, p.39-40) e também acrescentou a definição de “lideranças políticas” como expressão individual dessas elites (Brasil, 2002, p.72; 2006b, p.15; 2009b, p.24; 2014b, p.25).

Nessa relação de subordinação política entre elites e não-elites, marcada pela hierarquia de classes, a doutrina ressalta que não se trata de abdicar da participação do eleitorado. Pelo contrário, conforme os valores do humanismo cristão, ao “Homem” caberia “o direito e o dever de participar, ativa e permanentemente, das decisões nacionais” (Brasil, 1983, p.20; 1988, p.26; 2006a, p.10; 2002, p.29; 2009a, p.18; 2014a, p.16). Devido ao complexo evolutivo (sistêmico-funcional-orgânico), a relação entre “povo-elite” e “povo-não-elite” seria de mútua interação, ainda mais pela “aspiração generalizada da sociedade brasileira por índices crescentes de participação” já mencionada pela doutrina antes de 1988 (Brasil, 1983, p.33). No entanto, como vimos acima, *a participação do eleitorado seria expressar sua vontade por delegação, através do voto*, e não o engajamento da cidadania no processo decisório nacional.

Postada dessa maneira, a poliarquia de segurança nacional adaptou as definições da doutrina sobre as funções das elites. No geral, as *elites seguiram como as intérpretes legítimas da Vontade Nacional*, qualificadas para “captar, estimar e interpretar” os interesses e aspirações nacionais (Brasil, 1975, p.35). Até o mesmo argumento de virtude foi mantido para justificar sua atribuição de intérprete da “Vontade Nacional”, pois as elites “detendo a capacidade de conhecer os condicionamentos geopolíticos e histórico-culturais e os dados de conjuntura, têm o dever de interpretá-los e articulá-los, de modo a sintonizar aqueles anseios e aspirações com os objetivos nacionais de longo prazo, ou seja, Objetivos Fundamentais” (Brasil, 2002, p.72; 2006, p.15; 2009, p.24-25; 2014b, p.25). Dessa conciliação a doutrina suprimiu descritivamente a tarefa das elites de “sensibilizar” o povo acerca dos “verdadeiros interesses da Nação”, visando convencer o mesmo a “entender e adotar os novos padrões que lhe são propostos” (Brasil, 1983, p.118). Também foi suprimida a anterior abordagem franca sobre a necessidade dessa elite “incutir na população interesses, aspirações, valores e objetivos novos, com o fim de impregna-los favoravelmente às mudanças imprescindíveis em prol de um aperfeiçoamento material e espiritual” (Brasil, 1975, p.37; 1983, p.118) e o reconhecimento de que seriam as elites que buscariam “condicionar os caminhos” a serem seguidos pela opinião pública (Brasil, 1975, p.39-40). Por isso, os meios de comunicação de massa tenderiam a ser um “fator muito importante para o aprimoramento dos Componentes da Expressão Política” caso fossem “bem utilizados pelas elites” (Brasil, 1975, p.121). Após 1988, com essas supressões, o papel das elites seria a interpretação “dos anseios e aspirações do Povo, mais ou menos difusos” a serem transformados em “objetivos articulados que, nas sociedades democráticas, retornam ao Povo ou a seus representantes, sob a forma de propostas de normatividade, planos, projetos estatais ou decisões específicas” (Brasil, 2002, p.62; 2006b, p.3; 2009b, p.13; 2014b, p.13). Novamente,

se observa uma inclinação da doutrina em camuflar a influência da elite na formação das preferências do eleitorado e do povo em geral.

Além da atualização dessas atribuições, também foram observadas adaptações sobre o perfil vislumbrado pela doutrina para as elites. A *eficácia da representação política* se tornou uma variável com maior relevância na poliarquia de segurança nacional, especialmente quanto a legitimidade dessa elite conferida pelo restante da sociedade. Antes de 1988, a capacidade de angariar apoio dos “grupos preponderantes” seria fundamental porque a elite no governo “deles dependerá”, razão pela qual “a eles se ligará por interesse, quando já não o estejam por origem” (Brasil, 1975, p.40). Além disso, a eficácia da elite exigiria “ter alguma proporção em relação ao povo”, assim como “boa formação, compreensão do papel e patriotismo” (Brasil, 1975, p.40; 1983, p.46; 1988, p.70). Depois de 1988, a doutrina equiparou as fontes de legitimidade, considerando necessária a interação tanto com as outras elites “não-políticas” quanto com a imensa massa “não-elite” (Brasil, 2002, p.72; 2006, p.15-16; 2009, p.24-25; 2014a, p.25).

Enquanto efeito da valorização do eleitorado, a eficácia da representação política passou a ser vista pela *sinergia entre representantes e representados* “advinda da organização em grupos que competem pelo poder político, buscando conquista-lo e influenciá-lo” (Brasil, 2014b, p.32; 2009b, p.31-32; 2006b, p.22; 2002, p.78). Pela competição eleitoral, a eficácia da representação da elite política em grande parte posicionada nos Partidos Políticos estaria condicionada a como o Eleitorado percebe seus representantes e qual o grau de confiança conferido aos mesmos (Brasil, 2002, p.72; 2006b, p.15-16; 2009b, p.24-25; 2014b, p.25). A qualidade das formas de integração entre eleitorado e as elites, especialmente em seu “conteúdo racional e ético”, também estaria condicionada ao “desenvolvimento cultural de ambos os estratos” (Brasil, 2002, p.77; 2006b, p.21; 2009b, p.31; 2014b, p.31). Nesse sentido, a eficiência da representação dependeria da qualidade das elites e das lideranças políticas a ser mensurada por seis variáveis: i) origem; ii) composição; iii) formas de recrutamento; iv) nível de competição interna; v) grau de abertura às não-elites; e vi) sintonia com a “massa de representados” (Brasil, 2002, p.72; 2006, p.15; 2009, p.24-25; 2014, p.25).

Aqui importa a *plena conservação do requisito de compatibilidade dos interesses grupais das elites aos objetivos nacionais da doutrina*. Antes de 1988, a doutrina justificava tal predicado da representação política porque “muitas vezes, certas elites apresentam objetivos que colidem com as necessidades do país como um todo e, quando isso ocorre, surgem problemas que trazem dificuldades na vida nacional, quando não sérios perigos de desagregação” (Brasil, 1975, p.40; 1983, p.46). Depois de 1988, esse requisito é descrito como uma condição da representação, pois as elites não poderiam “estabelecer objetivos que estejam

distanciados das aspirações nacionais ou com eles conflitantes, sob pena de frustrar a comunidade nacional em nome da qual se propõe a agir” (Brasil, 1988, p.37; 2002, p.42; 2006a, p.20, 2009a, p.28, 2016a, p.30). Nestes casos, a partir da edição de 1988, a doutrina concluía que, uma vez constatada essa oposição, as elites perderiam “sua legitimidade e a comunidade nacional encontra os meios para substituí-las, restabelecendo assim a perfeita identidade de propósitos” (Brasil, 1988, p.37; 2002, p.42). Somente após a edição de 2006 essa sentença de substituição da representação com “interesses incompatíveis” foi retirada da doutrina (Brasil, 2006a, 19-20; 2009a, p.28; 2014, p.30).

De toda forma, a permanência desse *veto doutrinário às elites políticas que contestem ou se oponham ao seu núcleo normativo e político* colide com os postulados de pluralidade política e de soberania popular, próprios de todas as vertentes da teoria democrática. Consequentemente, contaminam o sistema político e o modelo de relacionamento de suas instituições na poliarquia de segurança nacional.

Três poderes, partidos e grupos de pressão

De maneira geral, a virada pluralista da doutrina resultou na revisão do tratamento anterior dispensado às instituições políticas. Primeiro, na caracterização dos três poderes instituidores do Estado de Direito. Segundo, no alargamento dos centros de poder na disputa pela direção do processo decisório nacional e na qualificação das variáveis que delimitam o sistema de comportamento político da democracia.

O *Estado de Direito* esteve em todas as edições pesquisadas como elemento indispensável dos regimes considerados democráticos, especialmente *por instituir o ordenamento jurídico* para disciplinar as relações entre Estado e Sociedade visando a “prevenção do arbítrio” (Brasil, 1975, p.362; 1988, p.26; 2002, p.44; 2006a, p.15-16; 2009a, p.23-24; 2014a, p.24). Quanto a seu estatuto na doutrina, o ordenamento jurídico deixou de ser enfatizado como um fator condicionante do poder político (Brasil, 1975, p.124; 1983, p.120-121; 1988, p.72) para ser *elevado a uma instituição política*, uma “macroinstituição” que se confundiria com o próprio Estado e a Lei, tendo repercussão em todas as dimensões da vida em sociedade por formalizar a expressão política e produzir estímulos em todas as demais expressões do poder nacional (Brasil, 2002, p.70; 2006b, p.13-14; 2009b, p.23; 2014b, p.23). Nessa mudança de patamar foram conservados os *condicionamentos “histórico-culturais” ao Estado de Direito*, devendo o ordenamento jurídico se constituir uma “expressão da cultura do Povo”, espelhando “o próprio caráter do Povo e a natureza do desenvolvimento de suas elites, notadamente as elites políticas e jurídicas” (Brasil, 2002, p.71; 2006b, p.14; 2009b, p.23; 2014b, p.24). Por isso, para a doutrina o Estado de Direito refletiria “as doutrinas ou ideologias políticas

dominantes”, se constituindo parte imprescindível “à aplicação destas, ou de seus critérios, ao corpo social” (Brasil, 2002, p.71; 2006b, p.14; 2009b, p.24; 2014b, p.24).

Uma vez mais, *a memória política da doutrina permanece como condicionante ideológico da poliarquia de segurança nacional, desta vez ao Estado de Direito*. Porém, se internaliza nos três poderes do Estado sem prejuízo da distribuição de funções dessas instituições nos termos do liberal-pluralismo: ao Executivo a função administrativa, ao Legislativo a função normativa e ao Judiciário a função jurisdicional, todas usando, de forma subsidiária, as respectivas funções dos outros poderes (Brasil, 1975, p. 125; 1983, p.122; 1988, p.74; 2006b, p.17; 2002, p.74; 2009b, p.27; 2014b, p.27). Todas essas funções são políticas, permeáveis às ideologias da sociedade nacional e ao quadro de relações de poder na democracia.

Nesse sentido, o *Poder Judiciário* permaneceu sendo tratado pela doutrina como uma instituição política. Porém, após 1988 essa natureza política foi acentuada, pois a doutrina passou a descrevê-lo como *parte da elite política, responsável pela representação política* enquanto intérprete “consciente e criativo” da “Vontade Popular” articulada aos “Objetivos Fundamentais” (Brasil, 2002, p.72; 2006, p.15; 2009, p.24-25; 2014b, p.25):

“Nas sociedades democráticas, esse papel de intérprete consciente e criativo é desempenhado pelas elites e lideranças políticas, seja sob a instituição da Representação Política, seja através do exercício de cargos no Legislativo, no Executivo e no Judiciário, recebendo apoio ou crítica de outras parcelas das elites e de outras lideranças, políticas ou não, que atuam nos Partidos ou nos Grupos de Pressão”

Na esteira dessa atribuição representativa, a poliarquia de segurança nacional atribuiu ao Judiciário a função de ser o *centro gravitacional do sistema político*, tendo em vista que “os Órgãos de Cúpula do Poder Judiciário desempenham frequentemente, nas democracias, papel de moderador nos impasses entre os demais Poderes” e, ao manter a “equidistância dos interesses políticos em jogo”, realizaria a “moderação” do sistema político lançando mão “dos instrumentos institucionais para zelar por seu reequilíbrio em face de crises graves” (Brasil, 2002, p.77; 2006b, p.21; 2009b, p.30; 2014b, p.30-31). Desta função “moderadora”, *foi suprimida a referência anterior ao controle de constitucionalidade* das leis e atos de autoridades como uma das funções primordiais do Poder Judiciário (Brasil, 1975, p.131; 1983, p.126). Já a equidistância se refere a existência “de um Judiciário independente e imparcial, acessível à população e que lhe inspire confiança” como indispensável para sua função moderadora visando “a manutenção do equilíbrio e da paz social” (Brasil, 2014b, p.30; 2009b, p.30; 2006b, p.20; 2002, p.76).

Em relação à teoria democrática, há dois pontos a se destacar. Primeiro, uma contradição doutrinária em apontar o interesse como a principal marca da natureza humana, reconhecer a política como o espaço de disputa desses interesses e o próprio judiciário como uma elite política e, em igual tempo, sugerir que o mesmo seja imparcial, equidistante e independente. Dessa maneira, além de internamente incoerente, a doutrina reforça seu elo com a democracia liberal-pluralista em *camuflar as relações de dominação política*. Segundo, sugere a *conservação do mito moderador*, até 1988 atribuído às Forças Armadas, mas *descoloca sua responsabilidade institucional para a cúpula do poder judiciário*, cabendo a esta a função estabilizante da ordem de segurança nacional. Logo, o poder de transformação da soberania popular e da representação seriam “moderados” por essa instituição, para que não escapem da síntese ideológica dos objetivos nacionais.

Afora essas mudanças, as demais caracterizações da doutrina sobre o Poder Judiciário foram preservadas por todo período pesquisado, sofrendo apenas pequenas variações. A função política do Judiciário de “impor uma decisão final e definitiva nos conflitos de interesses ocorrentes no meio social” (Brasil, 1975, p.131; 1983, p.126; 1988, p.77) teve apenas o termo “conflitos de interesse” substituído por “litígios decorrentes de interesses conflitantes” (Brasil, 2002, p.76; 2006b, p.20; 2009b, p.30; 2014b, p.30). Outras, se mantiveram iguais, como a prescrição de que esse instrumento político se restrinja aos casos específicos e concretos, implicando pessoas e objetos definidos e, uma vez transitada em julgado a decisão, serem tidas por verdadeiras e de cumprimento imperativo (Brasil, 1975, p.131; 1983, p.126; 1988, p.77; 2002, p.76; 2006b, p.20; 2009b, p.30; 2014b, p.30).

Quanto ao *Poder Executivo*, a doutrina conservou suas funções políticas, tanto as principais quanto as secundárias, provendo apenas adaptações à virada pluralista. No tipo de governo da maioria, a doutrina preservou sua predileção pelo presidencialismo, mas passou a mencionar a possibilidade do *parlamentarismo*, quando realiza as distinções clássicas de chefe de governo, de Estado e forma de eleição (Brasil, 1993, p.93-94; 2002, p.74-75; 2006b, 18-19; 2009b, p.27-28; 2014b, p.28). Em relação às funções, a referência genérica de formular, implantar e executar a “Política Nacional” (Brasil, 1975, p.128; 1983, p.124; 1988, p.75) foi complementada pela distinção entre “Política de Estado” e a “Política de Governo” guiados pelo “interesse público” (2014b, p.28).

O *poder de polícia* também recebeu acomodações. Antes de 1988, a doutrina o apontava genericamente como a atribuição do executivo em “condicionar ou restringir, discricionariamente, o exercício de direitos, tendo em vista o interesse público” (Brasil, 1975, p.128; 1983, p.124; 1988, p.75). A partir de 1988, a doutrina se preocupou em distinguir a

polícia administrativa, destinada a “disciplinar diversas atividades da sociedade, tais como setores da saúde pública, costumes, comunicação, produção, atividades econômicas, situação de estrangeiros, profissões, ecologia, uso e fruição da propriedade” (Brasil, 1988, p.75; 2002, p.75; 2006b, 18-19; 2009b, p.27-28; 2014b, p.28). Já a anterior “Polícia Judiciária” (1975, p.128) ou “Polícia de Manutenção da Ordem Pública” (Brasil, 1983, p.124; 1988, p.75) destinadas a “prevenir e reprimir infrações penais – crimes e contravenções – e assegurar a ordem interna” (1975, p.128; 1983, p.124) foram substituídas, a partir da edição de 1993, pela *Polícia de Segurança Pública* enquanto a instituição responsável pelo “poder-dever estatal de prevenir e reprimir o crime e a criminalidade” e, conseqüentemente, oferecer “condições de segurança à sociedade, seja no plano pessoal seja no coletivo” (Brasil, 2002, p.75; 2006b, 18-19; 2009b, p.27-28; 2014b, p.28). Com essas adaptações, a doutrina suprimiu referência direta sobre sua destinação para a ordem interna, assim como a justificativa de que o poder de polícia nas democracias “é discricionário, mas não é arbitrário” porque seu uso respeitaria os requisitos de competência legal, finalidade pública, proporcionalidade e legalidade de meios (Brasil, 1975, p.128; 1983, p.125; 1988, p.75).

Nessas adaptações, chamou a atenção a *supressão do Ministério Público como órgão auxiliar do Poder Executivo*, antes lembrando como parte do Executivo no presidencialismo e responsável em “zelar pela fiel observância da Constituição e das leis, tutelando o interesse público e da ordem jurídica” (Brasil, 1988, p.75), e do acréscimo do Serviço Diplomático enquanto uma instituição permanente do Estado, responsável “pela elaboração das propostas de Política Externa, pela definição de Diretrizes de Política Externa e, também, pela estruturação e implementação da Estratégia Externa” (Brasil, 2002, p.75; 2006b, 18-19; 2009b, p.27-28; 2014b, p.28). Aqui há uma clara mudança em conferir um nível maior de autonomia a uma instituição de governo, diretamente subordinada ao Executivo no presidencialismo, a equiparando à própria sobrevivência do Estado nacional.

Acerca do *Poder Legislativo*, as edições após 1988 buscaram ser mais genéricas do que as anteriores. Quanto ao sistema legislativo, a doutrina preservou sua predileção pelo *bicameral*, formado pela Câmara dos Deputados, representante do povo, e pelo Senado Federal, representante dos Estados federados, ambas casas formando o Congresso Nacional. A preferência pelo bicameralismo se justificaria porque ele “não só permite a representação das unidades federadas paralelamente à da população, no caso das federações, mas, ainda, instaura uma dupla instância no processo legislativo, que permite o aprofundamento e a ampliação da discussão da *lege ferenda*” (Brasil, 1988, p.76; 2002, p.76; 2006b, p.19; 2006b, p.19; 2014b, p.29). Porém, a doutrina reconhece o *sistema unicameral como o mais adequado para os*

estados federados e seus municípios, seguindo “a tradição recente brasileira” (Brasil, 1988, p.76; 2002, p.75; 2006b, p.19; 2009b, p.30; 2014b, p.30).

É interesse anotar que *a doutrina suprimiu as referências indiretas sobre a soberania popular na investidura do Legislativo* - pelo voto “direto e secreto”, proporcional na Câmara e majoritário no Senado (Brasil, 1975, p.129) e até mesmo a última referência genérica de “eleito pelo povo” (Brasil, 1983, p.125; 1988, p.76). Por outro lado, passou a destacar *o Legislativo como o principal centro do processo decisório nacional*, pois cumpriria as funções legiferante (produção de leis em geral), controle dos atos do Executivo (fiscalização, supervisão e auditoria) e o papel de “educação política” do povo e sua socialização como ator político nacional (Brasil, 2002, p.75; 2006b, p.19; 2009b, p.29; 2014b, p.29). Por delegação, seria o Legislativo que representaria “a vontade do Eleitorado” e, no exercício dessa representação, buscaria “agregar, em torno de objetivos e soluções comuns, os interesses dos diferentes segmentos da sociedade” (Brasil, 2002, p.75; 2006b, p.19; 2014b, p.29). Entretanto, reforçando suas incongruências com a teoria democrática, a doutrina conservou a possibilidade do voto indireto para delegar a representação popular, pois não o rechaça e tão pouco faz referência expressa ao sufrágio universal e direto como uma condição de legitimidade democrática da representação política. Na poliarquia de segurança nacional, sequer a soberania popular é mencionada.

Nesses termos, o Estado de Direito (ordenamento jurídico) e os três poderes do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário) formam o quadro de instituições políticas do poder nacional. Para além disso, a mudança mais significativa foi a expansão das organizações consideradas no poder político. Até 1988, a doutrina apenas menciona de forma genérica os “órgãos e funções” do sistema político (Brasil, 1975, p.126; 1983, p.123; 1988, p.86). A partir da edição de 2006, a doutrina já refere ao conjunto de outros “atores políticos que interagem na arena política”, regulados pelas instituições políticas e em diferentes formas - singulares ou coletivas, mais ou menos estruturadas, estatais ou da sociedade civil (Brasil, 2006b, p.17; 2009b, p.26-27; 2014a, p.26-27). Em mais um sintoma da virada pluralista, a doutrina conferiu maior detalhamento a esses atores políticos por considerar indevido “confundir as ‘Instituições Políticas’ com os grupos, órgãos e organizações que lhes dão concretude e cujas inter-relações o complexo institucional conforma e possibilita, nem os fatores, que correspondem às variáveis comportamentais e interacionais do Sistema” (Brasil, 2002, p.63; 2006b, p.8; 2009b, p.17-18).

O principal ator desse complexo de interações permaneceu sendo o *Partido Político*. De um modo geral, os partidos seguiram considerados como fundamentais para a democracia, sejam como “indispensáveis à vida democrática para a captação dos anseios e aspirações,

difusos no povo” (Brasil, 1975, p.127; 1983, p.127; 1988, p.77-78) ou enquanto a organização “de maior importância para a preservação e o desenvolvimento dos regimes democráticos” (Brasil, 2002, p.78; 2006b, p.22; 2009b, p.32; 2014b, p.32). Por definição, inicialmente eram retratados como uma “entidade representativa de uma parcela da opinião quanto à forma de governo, ao regime político e aos programas de atividades governamentais, entidade essa criada e organizada essencialmente para tentar alcançar o exercício do governo, por intermédio de seus representantes” (Brasil, 1975, p.126; 1983, p.123; 1988, p.77). Após 1988, a doutrina excluiu a especificação sobre os termos de atuação para caracterizá-lo de forma mais genérica e segundo suas funções sistêmicas: i) estruturação de opiniões, articulação de interesses e organização do eleitorado em “diversas linhas de pensamento político”; ii) expressão “da vontade dos governados” e mobilização para os canais institucionais de competição política; iii) recrutamento, renovação e distribuição de papéis políticos das elites políticas; iv) legitimação e estabilização do sistema político; v) viabilização da alternância de poder; vi) crítica e proposição alternativa ao governo (Brasil, 2002, p.78; 2006b, p.22; 2009b, p.32; 2014b, p.33).

Desse quadro geral, uma adaptação importante foi em relação aos limites da atuação partidária na poliarquia de segurança nacional. Até 1988, a doutrina atribuía aos partidos o papel de harmonizar os conflitos de interesses, se postando como “o primeiro entrechoque de interesses” (Brasil, 1975, p.132; 1983, p.127), visto que o dinamismo das opiniões no seio social “se polariza” e “se aglutina” em correntes de opiniões que poderiam “gerar antagonismos e promover a integração ou a desintegração nacional” (Brasil, 1975, p.131; 1983, p.127, 1988, p.77). Após 1988, *a ênfase na coesão ideológica foi substituída por uma versão dos partidos políticos mais receptiva ao conflito de interesses*, agora responsáveis por “captar os anseios e aspirações difusos no ambiente social” e, uma vez “devidamente filtradas e articuladas”, politizar e viabilizar de forma coerente esses anseios e aspirações em propostas e projetos (Brasil, 2002, p.79; 2006b, p.23; 2009b, p.32-33; 2014b, p.33). Entretanto, essa abertura ao conflito foi acompanhada por um “consenso de fundo” entre os diferentes partidos que possibilitasse a preservação do regime democrático.

Primeiro, um *pacto de pluralismo político*, em que se garantisse a *sobrevivência partidária*, uma vez que “a ascensão de um partido ao poder não pode significar risco mortal para os demais”, a *possibilidade real de alternância de poder*, considerada a “existência de partidos, no quadro geral do sistema partidário, com possibilidades reais de realizar a alternância de poder, invertendo as posições de situação e oposição” (Brasil, 2002, p.78; 2006b, p.22; 2009b, p.32; 2014b, p.32). Segundo, que o *pluralismo partidário* - desde a edição de 1975 descrito pela doutrina como “essencial às democracias” (Brasil, 1975, p.132; 1983, p.127; 1988,

p.78) - seja capaz de *representar as diferentes correntes de opinião sem promover uma fragmentação excessiva* “a ponto de, por sua atomização, impedir a formação de maiorias estáveis e desorientar o Eleitorado” (Brasil, 2002, p.78; 2006b, p.22; 2009b, p.32; 2014b, p.32). Terceiro, visando a qualidade da representação, que as agremiações partidárias apresentassem *fidelidade programática*, *superação das práticas oligárquicas e personalistas*, *abertura aos segmentos que buscam representar e responsabilidade social* (Brasil, 2002, p.78; 2006b, p.22; 2009b, p.32; 2014b, p.32).

O quarto elemento desse pacto prescrito pela doutrina sobre os partidos políticos sugere que, por exigência “democrática”, os partidos deveriam “resguardar os objetivos fundamentais da nacionalidade, ou sejam, aqueles que dizem respeito à existência, identidade e possibilidades evolutivas da Nação, o que significa preservá-la como Estado organizado, soberano e viável” (Brasil, 2002, p.78; 2006b, p.22; 2009b, p.32; 2014b, p.32). É neste ponto que se observam os limites da virada pluralista na poliarquia de segurança nacional. Embora mais aberta ao pluralismo e ao conflito político, *a doutrina conservou um dique ideológico à atuação partidária que conteste ou mesmo se oponha a seu núcleo ideológico dos objetivos nacionais*.

Embora os partidos políticos tenham se mantido fundamentais, com essas adaptações, após 1988 a doutrina acrescentou, além do Eleitorado, os *Grupos de Pressão como atores relevantes do sistema político que condicionam as instituições políticas*. Nesse sentido, enquanto os partidos objetivam “conquistar o poder para exercê-lo com um sentido global de cada qual à sua maneira e sob seu prisma, beneficiar a sociedade como um todo”, os Grupos de Pressão “não pretendem assumir a responsabilidade do exercício do poder, mas tão-somente influenciá-lo e sempre em sentido fragmentário de atendimento a um interesse ou reivindicação setorial ou específica” (Brasil, 2002, p.79; 2006b, p.23; 2009b, p.33; 2014b, p.33). Ademais, enquanto parcelas desses grupos assumiriam uma “natureza eminentemente política”, como grupos de opinião ou movimentos ideológicos, outras frações corresponderiam “a organizações que, tendo o papel preponderante em outras Expressões do Poder Nacional, atuam junto a órgãos da Expressão Política, buscando influenciá-la” (Brasil, 2002, p.79; 2006b, p.24; 2009b, p.33; 2014b, p.33-34). Por essa característica fragmentária, para a doutrina esses atores coletivos “não raro” se apresentariam subdivididos em subgrupos sob intensa competição, representando “verdadeiros centros de poder político interno, atuando em interação com os órgãos tipicamente políticos, mas com vontade e meios próprios” (Brasil, 2002, p.79-80; 2006b, p.24; 2009b, p.33-34; 2014b, p.34). É importante notar que a doutrina exemplifica esses Grupos de Pressões como Empresariado, Sindicalismo, Mídia, Igreja, Universidade e “outras organizações”, sem deixar claro se as próprias instituições militares, enquanto organizações da

expressão militar do poder nacional, poderiam também assumirem a forma de Grupos de Pressões. De todo modo, a relevância desses atores para a expressão política dependeria “das peculiaridades de cada sociedade nacional e da conjuntura de exame”, sendo que qualquer análise de conjuntura política restaria incompleta se desconsiderasse esses fatores (Brasil, 2006b, p.24; 2009b, p.33; 2014b, p.34).

Colocadas nesses termos, as instituições políticas, os partidos, o eleitorado e os grupos de pressão revelam um sistema de comportamento orientado pela poliarquia de Dahl, com expressa adaptação às relações de poder na democracia liberal-pluralista e rejeição à democracia participativa. Contudo, a conservação dos “objetivos nacionais” como condicionantes do sistema político democrático estabelece um dique preventivo, de natureza ideológica, nos limites dessa versão poliárquica que atua pelos mecanismos de estabilidade política.

Segurança Institucional e política nacional

De todas essas acomodações doutrinárias, a mais relevante para a poliarquia de segurança nacional foi a adaptação da noção anterior de democracia ao sistema aberto das sociedades democráticas sem abdicar dos mecanismos de garantia da ordem estabelecida. Guiada pela persistência sistêmica, permeável à dinâmica de mudanças contemporâneas, a doutrina resolve o problema da alocação autoritária de valores pelos mecanismos de freios e contrapesos entre os poderes, próprios do liberal-pluralismo, regulando o espectro político nacional pela gestão de demandas e respostas entre atores políticos relevantes e instituições políticas para garantir sua estabilidade e sobrevivência.

É importante dizer que a tradução da *estabilidade política como manutenção da ordem estabelecida em face de contestações* se faz presente desde a primeira edição da doutrina. Nesse sentido, o comprometimento da democracia seria provocado “por atitudes contestatórias, quase sempre violentas, oriundas de setores minoritários inconformados, extremados ou radicalizados em suas teses ou convicções” (Brasil, 1975, p.367). Fiel a sua base ontológica evolucionista, a doutrina distinguia os “inconformismos” que visassem “mudanças incrementais”, de aperfeiçoamento da ordem, daqueles que mirassem “mudanças fundamentais”, pois estes colocariam “em risco os pontos sobre os quais se assentam os valores essencialmente fundamentais de uma sociedade” (Brasil, 1975, p.136). Postando a contestação dos objetivos nacionais como um fator de insegurança, a doutrina considerava a estabilidade do “regime democrático” uma função militar, visando manter “um grau adequado de segurança” (Brasil,

1975, p.367-368) pela supervisão da intensidade dos inconformismos e de sua potencialidade “para provocar situações de crises” (Brasil, 1975, p.132; 1983, p.128).

Assim, aplicando a metodologia de supervisão política analisada no capítulo nono, a doutrina formulava um *índice de estabilidade política a partir de indicadores de contestação à ordem*: i) inconformismos; ii) coesão e harmonia no ambiente social; iii) harmonia no relacionamento entre os componentes da expressão política; iv) harmonia no relacionamento entre diferentes unidades territoriais; v) eficiência e eficácia dos órgãos da expressão política do poder nacional; vi) influência ideológica medida pela taxa de postulados ideológicos transformados em decisões governamentais (Brasil, 1975, p.133-135; 1983, p.128-130); vii) “lealdade às Instituições Nacionais” (Brasil, 1983, p.130). Com esse monitoramento permanente, seria possível guiar avaliações e decisões aplicadas ao sistema político mirando “atingir uma eficácia sempre maior no desempenho de suas funções e uma eficiência que tenha como resultado a otimização de sua estruturação sistêmica, orgânica e funcional” (Brasil, 1975, p.136-139; 1983, p.130-133).

Após 1988, essa concepção de estabilidade política foi adaptada à virada pluralista e ao vocábulo sistêmico. A doutrina refinou o complexo de interações políticas, considerando que os atores individuais e coletivos “competem, cooperam e, eventualmente, mas não raramente, entram em conflito” visando uma melhor posição junto “ao centro (ou centros) do processo decisório nacional” (Brasil, 2002, p.81; 2006b, p.25; 2009b, p.35; 2014b, p.35). Neste ponto, a “expressão aberta de divergências” poderia ser resolvida pela “competição” política, conforme seus canais institucionais “que possibilitam a negociação e a alternância” e pressupõem existir entre os atores políticos “um consenso em profundidade quanto à suas regras básicas de funcionamento, isto é, as regras estruturadoras, concernentes à conquista, à manutenção, ao exercício e ao controle do poder” (2002, p.80-82; 2006b, p.24-27; 2009b, p.35; 2014b, p.35-37).

Entretanto, *na poliarquia de segurança nacional o conflito político foi incorporado como uma disfunção do sistema político*. Assim como os inconformismos, para a doutrina os conflitos admitem diferentes graus e em determinadas hipóteses poderiam acarretar a desestabilização ou até a derrubada da ordem estabelecida. Como resultado, o anterior índice de estabilidade e suas variáveis do inconformismo político foram substituídos pelos fatores de interação dos Poderes do Estado e de estabilidade do sistema político democrático a serem mensurados pela *qualidade da interação entre os Poderes de Estado, segundo* seus mecanismos de freio e contrapesos.

Até 1988, a doutrina se referia ao equilíbrio entre os poderes para traduzir uma situação hipotética em que “nenhum dos poderes monopoliza qualquer das funções básicas do Estado e cada um deles respeita as decisões emanadas dos outros dois no âmbito de suas competências” (Brasil, 1975, p.125; 1983, p.121; 1988, p.72). Depois de 1988, a doutrina enfatizou a qualidade das relações entre Executivo e Legislativo, frisando que o “centro decisório estatal – O Governo, com seu braço executivo e seu suporte legislativo – deve ser capaz de responder com decisões adequadas, suficientes e oportunas, às demandas do Povo” (Brasil, 2002, p.72-73; 2006b, p.16; 2009b, p.26; 2014b, p.26). Quanto melhor a qualidade dessa interação, maior seria a capacidade do centro decisório estatal em “responder com decisões adequadas, suficientes e oportunas às demandas do Povo” (Brasil, 2002, p.72-73; 2006b, p.16; 2009b, p.26; 2014b, p.25-26).

Quadro 9 – Disfuncionalidades do sistema político

	Executivo	Legislativo
Disfunções	populismo	fisiologismo clientelista
	perda de iniciativa	atitudes meramente eleitoreiras
	perda do poder de barganha	ausência ou excesso de liderança
	desvios no exercício da representação	
	tentativa da concentração hegemônica do Poder	
	inadequação do processo legislativo	
	desestruturação ou polarização ideológica do quadro partidário	

Fonte: autor (2020)

No caminho inverso, seria a “baixa qualidade” dessa interação que produziria as *disfuncionalidades do sistema político*. É neste quadro conceitual que a doutrina exemplifica os fatores desestabilizantes da ordem que “ultrapassam os níveis ordinários de tolerância” (2009b, p.35; 2014b, p.36). Sem a doutrina revelar o significado de cada comportamento evocado, tampouco quais seriam esses “níveis ordinários de tolerância”, é interessante notar como esses fatores desestabilizantes se apresentam de forma altamente discricionária e, implicitamente, interpretados pelo conjunto de crenças ontológicas e políticas da doutrina. Primeiro, se observa uma aparente contradição: se a hegemonia é estruturante da sociedade hierárquica, orgânica, funcional e evolutiva da doutrina, por que seria uma disfuncionalidade? Apenas outra concentração de poder hegemônica seria disfuncional? Essa questão é fundamental para a teoria democrática, pois se remete a diversos fatores relacionados diretamente ao exercício da soberania popular, seja pela representação ou por seu exercício direto. Segundo, apontar a “polarização” ou “desestruturação” ideológica como uma disfuncionalidade é estabelecer um dique intransponível para qualquer regime democrático,

inclusive para o liberal-pluralismo, pois implica um cerceamento às ideologias que se oponham a ordem estabelecida. Terceiro, o que seria uma “inadequação legislativa” e um “desvio de representação”? Uma vez mais, é um caminho amplo para abrigar os comportamentos de atores políticos que contestem o núcleo ideológico da doutrina.

De regra, tais disfuncionalidades, num primeiro estágio, seriam superadas pelos “mecanismos reequilibradores” do sistema político, seja ele presidencialista ou parlamentarista (Brasil, 2002, p.80-82; 2006b, p.24-27; 2009b, p.36; 2014b, p.35-37). Porém, na poliarquia de segurança nacional, uma vez fracassados os mecanismos as disfuncionalidades caminhariam rumo ao *estado de tensão*, gerado tanto por “intransigência dos atores” quanto pela “dimensão das demandas ante a capacidade de resposta do Sistema” que, uma vez agravado, se desdobraria “em manifestações de inconformismo, mais ou menos agressivas, oriundas do ambiente político-social interno” (Brasil, 2002, p.80-82; 2006b, p.24-27; 2009b, p.36). É neste terceiro estágio disfuncional do sistema político que as *manifestações de inconformismos revelariam indesejadas tendências revolucionárias*, especialmente porque as crises geradas por tentativas de atores em estabelecer “comunicação paralela em relação aos canais institucionalizados e com os ocupantes do centro decisório do Sistema” poderia abrir caminhos a serem explorados “por outros atores políticos no sentido de atacar as bases estruturais desse mesmo Sistema, para rompê-lo e substituí-lo, em claro processo de mudança revolucionária” (Brasil, 2002, p.80-82; 2006b, p.24-27; 2009b, p.36; 2014b, p.35-37).

A partir da edição de 2009, a doutrina passou a prever que tanto na crise quanto no processo de mudança revolucionária ocorreria um *vácuo de poder*, isto é, um conflito no “processo decisório central” provocado tanto por decisões quanto por ausência delas, a respeito de demandas sociais ou específicas (Brasil, 2009b, p.36; 2014b, p.37). Uma vez instaurado, seria inevitável que esse vácuo fosse “preenchido por meio de mecanismos institucionalizados de reequilíbrio do Sistema” ou, frisa a doutrina, se os mesmos não chegarem “a tempo”, o vácuo de poder seria resolvido “seja pelo deslocamento, não institucionalizado, do poder decisório para determinados atores conjunturalmente relevantes, no que se denomina golpe de Estado, seja pela mudança radical do próprio Sistema em suas estruturas, no que se denomina ‘Revolução’” (Brasil, 2002, p.80-82; 2006b, p.24-27; 2009b, p.36; 2014b, p.35-37). A doutrina não é categórica, mas *pode-se concluir que o golpe de Estado seria a solução estabilizante* – definida assepticamente como um “deslocamento não institucionalizado do poder decisório para determinados atores conjunturalmente relevantes” – e *a Revolução a solução desestabilizante*.

Nesses termos, a qualidade das interações entre os poderes e a estabilidade democrática, garantida pelo controle das disfuncionalidades políticas, constituem a *segurança institucional da poliarquia de segurança nacional*. É o que fica mais evidente quando se observa seu campo principal de atuação, a *Política Nacional*. Inicialmente descrita como “a arte de estabelecer os Objetivos Nacionais, mediante a interpretação dos interesses e aspirações nacionais, e de orientar a conquista ou preservação daqueles objetivos” (Brasil, 1975, p.82), nas edições seguintes a doutrina incorporou atualizações e repetiu a caracterização tautológica que define a Política Nacional como “o conjunto dos Objetivos Fundamentais bem como a orientação para o emprego do Poder Nacional, atuando em conformidade com a Vontade Nacional” (Brasil, 2006a, p.35; 2009a, p.44; 2014a, p.52).

Por seu turno, vimos que na poliarquia de segurança nacional os objetivos fundamentais brasileiros são uma atribuição das elites políticas, cabendo a estas “identificá-los” entre a vontade do eleitorado e a vontade da memória histórica da doutrina, cuja síntese produziria a “Vontade Nacional”. Nesse labor das elites, para a doutrina o “normal” seria que os governos “buscando situarem-se como intérpretes fiéis da vontade do povo, fixem objetivos que respondam com clareza e propriedade às aspirações nacionais” (Brasil, 1983, p.93; 1988, p.134; 2002, p.138-139; 2006a, p.35; 2009a, p.43; 2014a, p.52). Na aplicação do “método histórico-cultural”, até 1988 a doutrina afirmava expressamente a independência desses objetivos da representação política ou da soberania popular, visto que “este tipo de definição não surge, necessariamente, pela voz de seus eventuais governantes, podendo mesmo, em alguns casos, contrariar posições dos detentores do poder” (Brasil, 1983, p.93; 1988, p.134). Após 1988, a autonomia desses objetivos da representação política foi substituída pela *previsão de crises políticas como consequência de sua inobservância*, visto que “eventuais governantes podem contrariar essas posições, fato que, conforme o grau de discordância, conduzirá até mesmo a eclosão de crises” (Brasil, 2006a, p.35; 2009a, p.43; 2014a, p.52). Aqui há uma clara previsão doutrinária que aponta para a instabilidade política caso governos venham definir políticas contestatórias a seu núcleo ideológico. Considerando os mecanismos de estabilização para as crises, trata-se de *prever a solução de golpe de Estado para governos que desviem dos “interesses” e das “aspirações” nacionais na condução da política nacional*. É frontal a colisão com qualquer corrente da teoria democrática, inclusive com a liberal-pluralista.

Conceitualmente, depois de se referir até a edição de 2006 a uma “verdadeira Política Nacional” (Brasil, 1975, p.82; 1983, p.93; 1988, p.134; 2002, p.139; 2006a, p.35), a doutrina encerrou sua definição tautológica argumentando que a Política Nacional “se manifesta quando se busca aplicar racionalmente o Poder Nacional, orientando-o para o Bem Comum, por meio

do alcance e manutenção dos Objetivos Fundamentais” (Brasil, 2009a, p.43; 2014a, p.52). Neste ponto, algumas classificações foram modificadas, reduzindo seguidamente a caracterização das variáveis, mas sem alterar a estrutura e os significados centrais ao longo de todas as edições (Brasil, 1975, p.38-49; 1983, p.44-52; 1988, p.35-45; 2002, p.40-43; 2006a, p.18-21; 2009a, p.27-30; 2014a, p.28-32).

Quadro 10 – Objetivos nacionais

	Antes 1988	Depois de 1988	Características do Poder Nacional
Objetivos Nacionais	Permanentes	Fundamentais	disponível e potencial de longo prazo
	Atuais	De Estado	potencial para necessidades de médio prazo
		De Governo	disponível para necessidades de curto prazo

Fonte: Autor (2020), Manual da ESG

Em termos práticos, a doutrina refinou a divisão das dimensões de objetivos e políticas, visando os interesses e as aspirações nacionais. *Os Objetivos Atuais foram subdivididos nos Objetivos de Estado e de Governo*, adaptando-se ao poder disponível e o prazo das necessidades de políticas para atingir ou manter os objetivos nacionais. Com a retirada de referências ao “desvirtuamento” do Estado e à “desagregação nacional” como causas de eventuais “interesses alienígenas” (Brasil, 1988, p.35), na tautologia doutrinária os *Objetivos de Estado* seriam os “Objetivos Nacionais intermediários, voltados para o atendimento de necessidades, interesses e aspirações, consideradas de alta relevância para a conquista, consolidação e manutenção dos Objetivos Fundamentais” (Brasil, 2006, p.17; 2009a, p.26; 2014a, p.27). Concretamente, nas relações de poder, esses objetivos representariam um “consenso nacional sobre aspirações relevantes”, uma vez que essas aspirações ultrapassariam “os compromissos que caracterizam a ação governamental” e seguiriam perseguidas por diferentes governos sucessivos (Brasil, 2006, p.17; 2009a, p.25; 2014a, p.27). Na edição de 2014, a doutrina acrescentou que mesmo não “chancelados por consenso nacional, os Objetivos de Estado devem resultar de amplo debate e serem aceitos pela maioria, condição que destaca a importância da participação das Elites no seu estabelecimento” (Brasil, 2014a, 27). Neste caso, a doutrina deixou mais claro que os objetivos de Estados, em última análise, são os objetivos políticos hegemônicos das relações de poder entre as elites políticas assimilados por uma maioria.

Até 1988, a doutrina não fazia separação entre “Políticas de Estado” e “Políticas de Governo”, valendo-se de uma série de classificações confusas, seja por temática - “segurança” e “desenvolvimento”, seja por âmbito – interno ou externo, ou ainda por ramificações – setoriais, específicas, regionais (Brasil, 1975, p.82-85; 1983, p.94-97; 1988, p.135-138). Após

a edição de 2006, a *Política de Estado* seguiu os mesmos parâmetros conjunturais dos Objetivos de Estado, repetindo a definição tautológica de um “conjunto de Objetivos de Estado, bem como a orientação para o Emprego do Poder Estatal, atuando em consonância com os relevantes interesses nacionais” (Brasil, 2006a, p. 36; 2009a, p.44; 2014, p.53).

Já os *Objetivos de Governo*, sem maiores distinções anteriores (Brasil, 1975, p.37. 1983, p.43; 1988, p.35), correspondem aos “Objetivos Nacionais intermediários, voltados para o atendimento imediato de necessidades, interesses e aspirações, decorrentes de situações conjunturais em um ou mais períodos de Governo” (Brasil, 2006a, p.18; 2009a, p.26; 2014a, p.27-28). Igualmente, fiel aos conceitos tautológicos, a doutrina resumiu as *Políticas de Governo* como “o conjunto dos Objetivos de Governo, bem como a orientação para o emprego do Poder Nacional, atuando em consonância com a conjuntura” (Brasil, 2006a, p.36; 2009a, p.44-45; 2014a, p.53-54). De novidade, pode se mencionar a diretriz doutrinária para que se destinem aos “esforços da sociedade como um todo, influenciando as decisões autônomas de seus diferentes segmentos ou grupos componentes, tendo em vista os objetivos que buscam alcançar”, mas adaptando a política de governo à capacidade disponível do Poder Nacional, sem fixar “objetivos inexecutáveis”, o que reduziria a probabilidade de frustrações na sociedade nacional (Brasil, 2006a, p.36; 2009a, p.44-45; 2014a, p.53-54).

Por fim, a doutrina prescreve que no momento da fixação dos “Objetivos de Governo” seria necessário distinguir entre necessidades ligadas à “preservação” e outras à “evolução” dos interesses e aspirações nacionais, assim como o âmbito de atuação do Poder Nacional, se interno ou externo (Brasil, 2006a, p.36; 2009a, p.44-45; 2014a, p.54-55). Com isso, os dois campos de atuação da Política de Governo – Segurança e Desenvolvimento – se dariam por meio de Políticas Setoriais (transporte, saúde, educação, agricultura, comunicações e outras atividades próprias da administração pública dos três entes da federação), Políticas Regionais (abordagem espacial, de atuação conjunta de vários órgãos da federação, sob coordenação federal) e Políticas Específicas (atividades consideradas, por um determinado Governo, de fundamental relevância ou problemas emergenciais graves). (Brasil, 2006a, p.36; 2009a, p.44-45; 2014a, p.55).

Conclusão

Neste capítulo, abordamos a segunda categoria do núcleo político do sistema de crenças da doutrina. Basicamente, tratava-se de analisar o conjunto de concepções sobre o regime político considerado democrático, demarcando as mudanças e interpretando algumas implicações para a teoria democrática no Brasil.

Sem dúvida, a mudança mais significativa foi a incorporação de diversos elementos poliárquicos na concepção de regime democrático da doutrina. Reforçando a virada pluralista, a doutrina ampliou o espectro de centros de poder como atores relevantes do sistema político (grupos de pressão e eleitorado), valorizou o poder da influência na formação de comportamentos e do papel politizador dos partidos políticos e integrou o respeito às minorias e aos direitos individuais. Além disso, a doutrina deixou de apresentar a democracia a partir de seus antagonistas, excluindo o “princípio da autodefesa” e pondo no centro de seu modelo a formação de consensos, maiorias e solução pacífica de conflitos.

Essa virada pluralista foi absorvida pela permanência de convicções que já se aproximavam da democracia liberal-pluralista e se afastavam da democracia participativa. Ao manter as elites como as intérpretes legítimas da “Vontade Nacional”, a doutrina conservou o confinamento da participação política ao voto, relegando a grande maioria “não-elite” ao papel de eleitor na democracia, sem engajamento da cidadania no processo decisório nacional. Pelo contrário, haveria uma tácita relação de subordinação entre elites e não-elites associada às relações entre capital e trabalho na hierarquia social, pois a doutrina reconhece sua preferência pelo Empresariado nas relações eleitorais. Nessa direção chamou atenção a supressão dos meios de comunicação como fator preponderante para o comportamento dos atores políticos, especialmente na formação da opinião pública, justamente quando a doutrina enfatiza a cultura política e a ideologia hegemônica no sistema político contemporâneo. Há, no mínimo, uma incoerência relevante, ainda que a disposição de camuflagem da relação de dominação se mostre mais provável.

Outro elemento a destacar foi a ausência dos direitos humanos na democracia de segurança nacional. Nos fins, a doutrina conservou o humanismo cristão como tradução dos direitos fundamentais no regime político, condicionando o sistema democrático à sua ontologia eclesial. Embora a colisão seja mais direta com a corrente multiculturalista, essa disposição central se mostra contraditória inclusive ao liberal-pluralismo, na medida em que restringe os direitos humanos a um cânone religioso. Mesmo assim, se observou que o próprio recorte cristão da doutrina se tornou mais restritivo, pois excluiu a justiça social dos direitos fundamentais. Com a saída dos direitos sociais, ainda que em sua tradução eclesial, a dimensão individual da democracia liberal-pluralista foi fortalecida na doutrina, assim como seu distanciamento da crítica fundamental às desigualdades materiais da democracia participativa. Nos meios, igualmente o respeito aos direitos humanos não aparecem como limites para eficácia da ação política nas democracias. Embora seu julgamento moral seja

relevante, a doutrina é tácita em reconhecer que certos objetivos ao menos mitigariam o comportamento ético em razão da natureza pragmática da política.

Por outro lado, a poliarquia de segurança nacional revelou que sua principal vocação é contrarrevolucionária, pois a estabilidade política da ordem de segurança nacional presidiria o processo decisório nacional. Reconhecendo o conflito político como uma disfunção do sistema político, a doutrina estabelece diversos parâmetros de natureza ideológica para os atores políticos do regime democrático, visando condicionar sua interação política e a própria política nacional ao núcleo de crenças dos objetivos nacionais. Neste ponto, ressaltasse a importância da memória política, pois seria a interpretação da mesma que estabeleceria um veto ideológico aos atores políticos no exercício do poder político. Há um claro dique ideológico incompatível com o pluralismo-liberal ou qualquer outra corrente democrática.

Nesse caminho, a doutrina não apresenta o sufrágio universal e a soberania popular como elementos indispensáveis para um governo ser considerado democrático. Ainda que se alicerce no voto, a democracia da doutrina prescreve a eclosão de crises políticas como consequência da incongruência entre o comportamento de elites políticas e “objetivos fundamentais”, assim como a solução de golpe de Estado para governos que desviem dos “interesses” e das “aspirações” nacionais na condução da política nacional.

Portanto, pode-se concluir que a poliarquia de segurança nacional é um regime humanista-cristão estruturado no Estado de Direito, na democracia representativa e eleitoral, na hierarquia entre capital e trabalho, no consensualismo e no controle do pluralismo político. Do ponto de vista histórico, seria uma poliarquia contrarrevolucionária, pois visa conservar a ordem de segurança nacional produzida após o regime de 1964 e condensada em dois campos de atuação: desenvolvimento e segurança.

CAPÍTULO 7 – Desenvolvimento [categoria 5]

Prosseguindo no exame do núcleo político do sistema de crenças da doutrina, neste capítulo analiso a categoria destinada a reunir as principais concepções sobre o poder econômico e suas relações com o sistema político. Basicamente, importa testar a hipótese da mudança conservadora na visão doutrinária sobre o desenvolvimento econômico, incluindo os valores da atividade econômica, a questão da desigualdade e o papel do Estado na economia.

Como apontado nas demais categorias analisadas, a questão do poder é central para o pensamento político da doutrina. Após 1988, a virada pluralista reafirmou o papel instrumental do poder em condicionar comportamentos na direção de determinados objetivos de uma sociedade nacional estruturada por classes sociais. Nessa ordem – social, política, cultural – a economia também se define como uma expressão de poder responsável, no âmbito econômico, por estabelecer uma hierarquia e um disciplinamento social, ou seja, uma ordem econômica.

Em termos teóricos, a principal questão dissolvida pela doutrina, desde sua origem, foi a relação entre segurança e economia. Nessa direção o pensamento de Roberto de Oliveira Campos emerge como a principal bússola. Em conferência proferida em 1953 na ESG, Campos elaborava seu enfoque da segurança nacional à luz da economia, isto é, da “escolha racional” que buscava equacionar o poder, “essencialmente competitivo”, e a economia, “essencialmente cooperativa”, fazendo com que “o poder econômico e o poder nacional sejam objetivos compatíveis e convergentes” (Campos, R., 1983[1953], p.55). Para os dilemas entre poder e economia, no caso brasileiro e dos demais países subdesenvolvidos, Campos defendia investir em desenvolvimento econômico no presente para ter segurança no futuro, visto que o novo paradigma da guerra moderna - altamente industrializada - é que emprestaria uma “conciliação entre uma ideologia de desenvolvimento e uma ideologia de segurança” (Campos, R. 1983[1953], p.70). Assim, convergentes a longo prazo, segurança e desenvolvimento se conflitariam a curto prazo, visto que países em desenvolvimento teriam problemas em solucionar fundamentos industriais (Campos, R., 1983[1953], p.71). Por isso, a principal saída estratégica, versada por Campos, seria priorizar os “investimentos militares bivalentes, isto é, susceptíveis de servirem tanto a propósitos de defesa quanto a propósitos de desenvolvimento econômico” (Campos, R., 1983[1953], p.67).

É nessa conciliação original entre segurança e economia que a doutrina organizou suas crenças de natureza política no campo econômico, em grande parte concentradas nas seções do Manual Básico destinadas aos temas da expressão econômica do poder nacional, no regime político e na teoria de conflitos. Para compreendê-las, além dessa conferência de Campos,

utilizo artigos de Mário Rotberg (1984, 1985), Roberto Cavalcanti de Albuquerque (1985), Marcos Coimbra (1985, 1988), Armindo Augusto de Abreu (1990) e José da Cunha Faria (1990). Além de todos serem ligados ao corpo permanente da ESG, quando publicaram seus textos, e ainda que não respondam pela doutrina em si, muitas de suas ideias são nela percebidas e auxiliam na melhor compreensão sobre a relação entre política e economia na doutrina.

De maneira geral, a sólida dicotomia entre capitalismo e socialismo foi preservada pela doutrina para caracterização dos sistemas econômicos. Embora reconheça seu traço “de caráter ideológico, levando a uma divisão mecânica e reducionista de sistemas econômicos em capitalismo, de um lado, e socialismo marxista-leninista, de outro” (Brasil, 1996a, p.104), a doutrina manteve sua convicção de que “capitalismo e socialismo abrigam em seu contexto as atuais correntes do pensamento econômico” (Brasil, 1996a, p.129).

Na manutenção dessa dicotomia, a doutrina divide o pensamento econômico em três grandes correntes: *capitalismo clássico*, *socialismo marxista-leninista* e *neocapitalismo*. Apesar de mantidos, esses conceitos passaram por um refinamento na última revisão teórica da doutrina em que se observou um esforço em identificar “sucessos e fracassos” dos três modelos, não apenas apontando as “qualidades” do sistema de sua preferência ideológica e os “defeitos” do modelo rechaçado. Por fim, a própria noção doutrinária de neocapitalismo foi atualizada pelo neoliberalismo.

Economia socialista-marxista

Pressupondo a vida social como um grande sistema, a economia na doutrina estaria diretamente ligada ao regime político que, por sua vez, refletiria a ordem da estrutura social e cultural de cada sociedade nacional. Nesse complexo sistêmico, o anticomunismo doutrinário se fundamenta em sua interpretação humanista-cristã da natureza humana e caracteriza o “comunismo” como um inatural regime de bens e de relações de trabalho, produção e trocas.

Por esse ângulo ontológico, até a edição de 2002 o foco doutrinário era o sistema econômico do *socialismo marxista*, estruturado pelos conceitos da *teoria econômica de Marx* (valor de uso, valor de troca, salário, mais-valia), da *luta de classes* (conflito antagônico entre capital e trabalho) e do *período de transição* (eliminação da propriedade privada e monopólio empresário do Estado). Esta transição se daria por meio da *ditadura do proletariado* (derrubada da burguesia pela dominação do proletariado) e, assim como no capitalismo, exigiria comunicação com as instituições não-econômicas e desaguaria historicamente no fim do Estado num regime comunista (Brasil, 1975; 1996a).

Na leitura da doutrina, esse socialismo marxista teria passado por duas fases. A primeira foi a fase filosófica, formulada por Karl Marx [1818-1883] e Friedrich Engel [1820-1895], conforme as ideias publicadas no “manifesto comunista”, de 1847, e na obra “O Capital”, com primeira parte publicada em 1867. Para doutrina, o socialismo marxista filosófico teria os seguintes caracteres: a) *evolucionismo artificial*, não surgido “espontaneamente” por “sucessivas experimentações reguladas pela conjuntura”, como ocorreria no capitalismo; b) *cosmologia político-econômica*, com um desfecho histórico inevitável de dominação da burguesia pelo proletariado devido a inevitabilidade das crises de superprodução em face do subconsumo que levariam a superexploração do operário e, conseqüentemente, sua revolta; c) *protagonismo operário* em sua emancipação e seu caráter apátrida; d) e “*Lei de Formação do Valor*”, baseada na exploração do homem pelo homem geradora da “mais valia” concentrada no acúmulo de capital em mãos dos capitalistas (1996a, p.158-160). Em termos de política econômica, segue a doutrina, essa fase filosófica sustentaria medidas como: i) organização da produção nas indústrias por associações de trabalhadores em cada fábrica e na reunião dessas associações em uma confederação; ii) condenação de toda a centralização rigorosa e ditatorial do poder nas mãos do novo governo revolucionário e o distribuindo à federação livre de comunas criadas pela própria nação; iii) destruição do exército, da polícia, da burocracia e todos os instrumentos de opressão dos antigos governos; iv) abolição do Estado (máquina de opressão) e sua substituição por um Estado operário-revolucionário (verdadeiramente democrático), a ditadura do proletariado (Brasil, 1996a, p.161).

A segunda fase seria a científica, do *socialismo pragmático e institucionalizado*, atribuído à Lênin - Vladimir Ilyich Ulianov [1870-1924], após a Revolução Russa de 1917. Visando substituir a propriedade privada pela propriedade comunitária, com divisão dos ganhos de produção de forma igualitária, o objetivo desse socialismo pragmático seria “derrubada da burguesia pela dominação do proletariado, na supressão da antiga sociedade burguesa baseada no antagonismo de classe e na fundação de uma nova sociedade sem classes, na qual seja extinta a propriedade privada” (Brasil, 1996a, p.158). A grande distinção de Lenin é que este teria “pulado etapas” decidindo que a “emancipação dos operários (que de acordo com Marx deveria ser obra da própria classe proletária) fosse realizada através da “intervenção partidária induzida e consciente” conseguindo, assim, a coesão operária pelo partido e pela propaganda (Brasil, 1996a, p.161).

Porém, para a doutrina, esse *marxismo-leninismo* “da ditadura do proletariado evoluiu rapidamente em direção oposta ao marxismo filosófico”, produzindo as condições para o surgimento da União Soviética e de seu Estado “centralizado e burocratizado que Marx tanto

deplorava”, aumentando e não extinguido a “opressão ao proletariado” por meio do “terrorismo político” (Brasil, 1996a, p.162). Nessa “deturpação” pragmática da visão filosófica, o socialismo marxista-leninista desempenharia o *capitalismo de estado*, marcado por políticas de: i) intervenção “direta e total” do Estado, ii) propriedade estatal dos meios de produção e de seu uso, iii) lucro apropriado pelo Estado, iv) inexistência da livre iniciativa, v) e planificação centralizada e global da economia por eficiência, estabelecendo objetivos macroeconômicos, determinação dos recursos necessários, fixação de preços, previsão do ritmo de crescimento da atividade econômica. Esse modelo de sistema econômico teria obtido alguns “êxitos”, como adaptar a produção às necessidades do Estado, promovendo o “equilíbrio forçado” da economia e o estímulo ao progresso tecnológico, mas também exposto seus “fracassos ou deficiências” como a imposição do consumo, desigualdades, inflexibilidade, “ditadura de minorias” e outras disposições contrárias à “natureza do homem”, resultando nos piores resultados práticos para os mesmos problemas identificados no capitalismo liberal ou clássico, pois implicavam no “prejuízo das liberdades dos indivíduos ou à sujeição desses às instituições opressoras” (Brasil, 1996a, p.162).

A premissa “antinatural” do socialismo-marxista, em que está assentada a doutrina, se observa na descrição usada por Rotberg para classificar esse regime como “anti natureza humana”, pois prospectaria “a segurança do indivíduo através de uma consciente automutilação de vontade, como no caso da propriedade individual”, de uma perene “auto-vigília quanto aos supostos excessos individuais” (Rotberg, 1984, p.106). Especialmente na escola materialistas de Karl Marx [1918-1883], argumenta Rotberg, “a natureza hedonista do homem” se choraria com a crença na luta de classes como motor das transformações evolucionistas, no “irrealismo e romantismo” de ideias e na igualdade “mecanicamente niveladora” do socialismo-marxista (Rotberg, 1984, p.106).

Sem abandonar essa crença ontológica com repercussão direta para sua concepção de desenvolvimento democrático, se percebeu que a doutrina buscou argumentos técnicos-econômicos para abrigar seu anticomunismo. A partir de 2002, a própria menção direta ao socialismo foi substituída por referências sistêmicas, evolutivas e humanista-cristãs, tornando o anticomunismo doutrinário um elemento intrínseco. Trata-se da tendência geral de profissionalização do discurso ideológico da doutrina que, neste caso, revela um processo de *pasteurização do discurso anticomunista*.

Evolução capitalista e a democracia

Ao contrário do socialismo-marxista, a doutrina vislumbra uma afinidade ontológica entre a natureza humana e o capitalismo, razão pela qual seria este regime econômico o mais congruente com a democracia doutrinária. Apesar de presente em todas as edições, apenas nas edições de 1975 e 1996 a doutrina buscou fundamentar essa crença.

Inicialmente, o capitalismo foi retratado como uma das formas de administração do capital (conjunto de bens capaz de produzir outros bens) regida pela propriedade privada que objetiva o lucro para quem o possui. Em sua versão *liberal* ou clássica, o capitalismo seria marcado pela grande comunicação ideológica com as demais instituições da sociedade: *comportamento racional* (homem econômico que busca maximizar ganhos e minimizar os custos), *propriedade privada* (decisão econômica é da empresa e do indivíduo, sendo o capital acumulável), *herança* (continuidade da propriedade privada e a não-estatização do capital), *liberdade de iniciativa* (extensão da propriedade privada e condição de “eficiência” frente aos “fatores produtivos”), *concorrência* (condição de “eficiência” e limitadora de monopólios) (Brasil, 1975).

Depois de 1988, a doutrina buscou amparo nos “primeiros teóricos” do capitalismo liberal –François Quesnay [1694-1774], Adam Smith [1723-1790], Thomas R. Malthus [1766-1834], Jean Baptiste Say [1767-1832], David Ricardo [1772-1823], Charles Dunoyer [1786-1862], Nassau W. Senior [1790-1864], Frederic Bastiat [1801-1850] e John Stuart Mill [1806-1873] para sugerir que a grande ideia-síntese dessa escola clássica “até hoje aceita pelos libertários conservadores” seria a de que o indivíduo “agindo estritamente em interesse próprio, estaria trabalhando em harmonia com objetivos de máximo bem-estar para a Sociedade” (Brasil, 1996a, p.144-145). Da mesma maneira, que as intervenções, regulamentações, concessões de monopólios ou subsídios especiais, deferidos pelos governos “tendiam a alocar de maneira incorreta o capital” e, com isso, diminuiriam “a contribuição para o bem-estar econômico da sociedade” (Brasil, 1996a, p.148). Partindo desse individualismo, o capitalismo liberal reuniria o seguinte conjunto de crenças: i) propriedade privada dos meios de produção e seu uso; ii) lucro como móvel da atividade econômica; iii) livre iniciativa e a livre competição; iv) funcionamento racional dos agentes econômicos (empresários, melhor perspectiva de lucro; consumidores, maximizar satisfação em função dos rendimentos); v) livre “jogo de forças” do mercado conciliando os interesses, segundo padrões de eficiência e de racionalidade; vi) Estado restrito a agir para a garantia contra a injustiça e a opressão, prestação de serviços de utilidade pública e salvaguarda contra agressões estrangeiras (Brasil, 1996a, p.149).

No período moderno, segundo a doutrina, esse capitalismo clássico teria apresentado uma série de êxitos, como a flexibilidade de adaptação, elevação dos padrões de vida, estímulo ao progresso tecnológico e pleno emprego dos fatores de produção. Por outro lado, também revelado deficiências como conflitos entre ganhos pecuniários e bem-estar social, tendência à concentração da riqueza, motivação para criar escassez, desperdícios na utilização dos recursos, crises periódicas de superprodução e geração de rendas não ganhas (Brasil, 1996a, p.148-157). Por essa razão, o capitalismo liberal “na prática mostrou-se desumano e fez emergir enérgicas ideias reformistas”¹⁰⁶ (Brasil, 1996a, p.129). Essas ideias reformistas, incluindo o próprio socialismo-marxista, são retratadas pela doutrina como uma resposta aos “desequilíbrios econômicos e excessos produzidos no campo social pelo Sistema Capitalista liberal” (Brasil, 1996a, p.157).

Visando sanear essas disfunções, o capitalismo liberal teria sido superado pelo *neocapitalismo ou capitalismo moderno*, incorporado pela doutrina desde sua primeira edição como a fase evolutiva contemporânea do capitalismo. Fabricado pela escola “neoclássica”, o neocapitalismo teria conciliado as ideias liberais originais com as novas formulações científicas do fim do século XIX, com destaque para as sínteses de Alfred Marshall [1842-1924] e Keynes, este último apontado pela doutrina como o maior artífice do arcabouço teórico neocapitalista. Embora rejeite o “Estado empresário”, o neocapitalismo defenderia a *necessária intervenção do Estado na economia para exercer um papel ajustador do capitalismo e coordenador da economia*, em seu processo evolutivo, especialmente na função-consumo, promovendo o equilíbrio das relações econômicas do mercado por meio de taxaço, direitos sociais e distribuição de renda (Brasil, 1996a, p.176). Porém, sem jamais substituir *o protagonismo do Mercado no sistema e na atividade econômica*, pois seria o Mercado o principal centro de decisões do sistema econômico democrático e a instituição econômica integradora de empresas e famílias/indivíduos fundamentada na natural liberdade de iniciativa (Brasil, 1983, p.141; 1988, p.82; 2002, p.88; 2006, p.35; 2009, p.43; 2014, p.44):

a interação entre oferta e procura de bens e serviços, determinando relações de livre troca entre produtores e consumidores pelo mecanismo de preços. A ordem espontânea e a natureza impessoal das decisões do mercado baseiam-se na adoção de práticas econômicas estabelecidas historicamente e que prevaleceram porque obtiveram êxito nas sociedades que as adotaram. É uma instituição que se fundamenta na reciprocidade de interesses e propicia conciliação de diferentes objetivos para benefício mútuo dos participantes

¹⁰⁶ Uma das fontes usadas para tal conclusão é a obra “Industry and Empire”, do historiador marxista Eric J. Hobsbawm (Brasil, 1996a, p.152).

Nenhuma outra forma de organização econômica seria capaz de potencializar ao máximo o uso do conhecimento e da habilidade “de todos os membros da sociedade” (Brasil, 1983, p.141; 1988, p.82; 2002, p.88; 2006, p.35; 2009, p.43; 2009, p.43; 2014, p.44). Somente no chamado *mercado livre* seria possível a livre oferta e demanda, capaz de “ajustar a produção ao consumo e assegurar a liberdade econômica essencial ao regime democrático”, cabendo à sociedade “buscar os meios para assegurar seu funcionamento” (Brasil, 1983, p.141-142; 1988, p.82; 2002, p.88; 2006, p.36; 2009, p.43; 2014, p.44). Nesse único mercado “naturalmente” democrático, seria desejável a “concorrência perfeita”, o tipo ideal em que “ninguém pode exercer o domínio sobre outrem no mercado”, cabendo à sociedade evitar a concentração de mercado dos monopólios (Brasil, 1996a, p.108). Ao mirar a *expansão da propriedade privada pela acumulação de capital*, na lógica evolutiva de quanto mais capital, mais investimentos em sua expansão (Brasil, 1996a, p.113), a *Empresa seria o principal vetor de produção e de acumulação de capital* e “em princípio, privada, atuando o Estado em caráter complementar para suprir carências que o sistema empresarial apresenta” (Brasil, 1988, p.83; 2002, p.89; 2006, p.36; 2009, p.44; 2014, p.45). Ao lado das empresas, estariam as *famílias consumidoras*, responsáveis por equilibrar as relações de troca na economia quando mantidos padrões de bem-estar que atendam a um mínimo de consumo, referentes às necessidades mínimas da população (Brasil, 2002, p.90; 2006, p.37; 2009, p.45; 2014, p.45). Enfim, o “mercado livre” seria a expressão da própria natureza humana e, por isso, a *intervenção do Estado* visaria proteger o mercado de si mesmo, através da criação de salvaguardas ao declínio da atividade econômica e de estímulos ao desenvolvimento, impedindo que níveis de emprego e produção sejam “deixados ao sabor do mercado” (Brasil, 1996a, p.176).

Essa síntese “neoclássica” do capitalismo representaria a transição evolutiva do “Sistema Capitalista Liberal” para o “Sistema Capitalista Intervencionista” que, caso fosse ampliada, “poderia assumir características de um “Sistema Capitalista de Estado” (Brasil, 1996a, p.171). Assim, o neocapitalismo seria a evolução do *regime de bens* (extensão do direito de propriedade), do regime de trabalho (legislação protetora e o seguro social), dos *regimes de produção e trocas* (dirigismo, planejamento e corporações) e da estrutura econômica (nacionalizações e participação na gestão) (Brasil, 1996a, p.172-1973). Por essas características, para a doutrina esse neocapitalismo se comunicaria com a crítica socialista porque ambos praticam, em diferentes graduações, o “Capitalismo Regulamentar, Moderno ou Intervencionista” dado que este viria “ocorrendo em determinadas estruturas assumidas pelo ‘Sistema Socialista Marxista-Leninista’, segundo as experiências chinesa, iugoslava, búlgura, húngura, etc.” (Brasil, 1996a, p.179). Além disso, ambos compartilhavam o diagnóstico de que

o capitalismo liberal “havia conduzido à irrestrita e desumana busca do lucro”, sobretudo por causa da autorregulação do mercado tida como insuficiente para conter seus efeitos cíclicos – inflação e concentração, por exemplo (Brasil, 1996a, p.170). A respeito, a doutrina é cristalina (Brasil, 1996a, p.183):

O sistema capitalista, em sua evolução, tem, em maior escala, atendido à satisfação das necessidades humanas mais elevadas no campo econômico. Contudo, os ganhos econômicos que os sistemas vêm historicamente gerando, psicologicamente não têm sido suficientes para elidir tendências crescentes para a transformação das relações humanas em relação de troca de mercadorias. O comportamento das relações capital/trabalho, a má distribuição de renda, os descaminhos da poluição, a importância dada aos aspectos materiais são canais inibidores do calor humano, afeição e amor genuíno. Da mesma forma, a redução do processo de produção a uma série de tarefas controladas, obrigatórias, repetitivas e enfadonhas rouba quase toda a satisfação de domínio intelectual e da competência profissional, comprometendo a autoestima e a satisfação social que acompanham a criatividade. A alienação e a fragmentação emocional criam ansiedade, medo e autodesconfiança

Portanto, os dois sistemas (socialista-marxista e neocapitalismo) fariam parte de uma mesma “evolução histórica”, estando ambos em busca de “minimizar as grandes latitudes na distribuição da riqueza nacional” e sujeitos à disputa de dominação política capitaneada por minorias (Brasil, 1996a, p.179). Porém, por não se opor à “natureza humana”, o neocapitalismo seria capaz de “humanizar” as relações econômicas, garantindo a liberdade econômica individual sem que a atividade econômica fosse reduzida “a meras relações entre mercadorias” e sem perder de vista “a meta primeira de todos os sistemas econômicos, a busca determinada do ‘Bem Comum’” (Brasil, 1996a, p.130).

Depois da revisão teórica de 1996, a doutrina passou apenas a mencionar exemplos de políticas econômicas, sem atribuí-las ao neocapitalismo diretamente, tais como “aplicação eficiente dos recursos produtivos; criação e aperfeiçoamento de instituições econômicas; melhoria da repartição da renda; elevação dos padrões de consumo e do bem-estar; ampliação das oportunidades econômicas” (Brasil, 2002, p.83; 2006b, p.30; 2009b, p.38; 2014b, p.39). Nessa internalização do neocapitalismo como sinônimo de desenvolvimento econômico, a doutrina aponta a necessidade de adaptação do sistema e dos agentes econômicos às mudanças do ciclo evolutivo, especialmente pelo aumento das capacidades de conhecimento científico e tecnológico, acumulação e absorção de capital fixo, empresarial, financiamento e consumo (Brasil, 2002, p.91-92; 2006b, p.389; 2009b, p.46; 2014b, p.47-48).

É interesse notar, após 1988, o “sentido evolutivo” da concepção de poder e sistema econômico democrático da doutrina. De um lado, *a doutrina suprimiu os limites morais da*

busca pelo lucro e a responsabilidade social da empresa privada, antes responsáveis por se ajustarem “à evolução social, com adoção de um tipo de ética empresarial, no qual o lucro não seja a única motivação, mas também onde haja preocupação em concorrer para o atendimento das necessidades individuais e sociais” (Brasil, 1983, p.144). Conforme argumentava Coimbra, então chefe da Divisão de Assuntos Econômicos da ESG, o lucro não seria “amoral”, pelo contrário, porque “nada mais é do que a remuneração do fator de produção iniciativa” que cumpre uma função social de “reaplicação de uma parcela dos lucros recebidos, traduzindo-se esta aplicação por um aumento de produção, aumento na oferta de empregos, aumento na arrecadação de impostos”, contribuindo assim “para o ideal de proporcionar igualdade de oportunidades, de um regime democrático, de um Sistema Econômico Neocapitalista” (Coimbra, 1988, p.50-51).

Outro teórico do departamento de estudos da ESG sentenciava que somente no capitalismo seria possível uma “otimização econômica do relacionamento indivíduo e sociedade” na direção de um “um sentido concessivo no que tange à sua personalidade” capaz de evitar “a prevalência da ação da sociedade sobre o indivíduo” (Rotberg, 1984, p.109). Por isso, a propriedade privada individual seria o “resultado de um processo histórico de evolução da sociedade que consubstanciava a continuidade do esforço a ser desenvolvido pelo homem para, como prêmio, conseguir em nível individual, as condições de sua segurança” (Rotberg, 1984, p.106). Essa segurança seria moderadora do comportamento do indivíduo “naturalmente” livre, razão pela qual a interferência coletiva na liberdade individual residiria apenas na dimensão “reguladora do comportamento dos indivíduos em termos de sua segurança institucional e o que deseja o indivíduo em sua própria atividade visando a sua própria segurança” (Rotberg, 1984, p.108). É a noção de *mérito individual e democracia*, viga do pensamento doutrinário reforçado com a supressão da responsabilidade social da propriedade privada (Rotberg, 1985, p.78):

“animados pela propriedade de seu saber, do processo realizador e dos frutos de sua realização, se lançam ao trabalho que lhes confere o direito à existência, ao progresso individual e à garantia de que seus bens, adquiridos com o esforço honesto e digno de seu trabalho, confirmam a conotação política de que a Democracia premia o mérito circunscrito pelos padrões da contribuição do indivíduo para o bem-estar da sociedade”

Em consequência sistêmica, a emergente “estrutura econômica da livre iniciativa” altera a estrutura política, buscando congruência entre poder econômico e poder político, e tornando a democracia “o ambiente propício para a produção com ordem, o ambiente necessário para atender ao universo de querenças que a vontade humana expressa no que tange aos bens e

serviços que necessita” (Rotberg, 1985, p.78). Nesse sentido evolutivo, o neocapitalismo representaria uma “economia modificada de mercado”, nitidamente “inspirada pelos ideais do neoliberalismo” (Albuquerque, 1985, p.85). É essa transição do neocapitalismo ao neoliberalismo que passo a examinar.

Neoliberalismo: o sistema econômico democrático

Partindo da relação ontológica entre capitalismo e democracia, a doutrina estrutura as bases de seu sistema econômico considerado democrático. Embora voltadas para o poder nacional, as premissas econômicas da doutrina se referem diretamente ao papel do poder político na economia. Na comparação dos períodos, se observou um significativo deslocamento das crenças neocapitalistas em direção ao capitalismo “clássico” e sua incorporação na caracterização do sistema econômico.

Em termos gerais, a doutrina conservou sua visão sistêmica da economia, considerada um “conjunto de elementos e relações que abrange todas as atividades econômicas de uma sociedade” em que estariam incluídos “os órgãos e organizações, bem como as funções que desempenham, as instituições que regulam tal funcionamento e os fatos que atuam sobre todos esses componentes”, produzindo um sistema “includente de toda a produção, circulação e consumo de bens e serviços, da repartição da renda, do crescimento da economia, seu desenvolvimento e da segurança na área econômica” (Brasil, 2002, p.88; 2005, p.35; 2009b, p.42; 2014b, p.44).

Atuando nesse amplo espectro, o sistema econômico organizaria os regimes de bens (relação dos homens com as coisas) e de pessoas (relação dos homens entre si) conforme suas *instituições econômicas*, estas compreendidas pela doutrina como uma “herança coletiva” que expressaria os “padrões de comportamento dos homens no que concerne às atividades econômicas, às leis que regem esse comportamento, à importância atribuída ao mercado, às formas de apropriação do lucro e à conformação do sistema econômico vigente” (Brasil, 2002, p.87; 2006b, p.34; 2009b, p.41-42; 2014b, p.42-43). A maior dessas instituições seria o próprio sistema econômico, responsável pela unidade entre as demais instituições econômicas – as famílias (consumidores e detentores dos fatores de produção), as empresas (produção dos bens), o governo (atendimento das necessidades coletivas), acumulação de capital (poupança e investimentos) e o “resto do mundo” (transações econômicas comerciais e financeiras com o exterior).

Partindo dessas premissas, para a doutrina o cerne do “problema econômico” seria o conflito entre demanda (necessidades e desejos ilimitados) e disponibilidade (recursos

econômicos escassos), visto que a história econômica da humanidade se resumiria “na luta empreendida pela sociedade para suprir o problema da escassez de recursos em face de suas crescentes necessidades” (Brasil, 1996a, p.95). É nesse sentido que a doutrina vai compreender o significado da economia, uma “ciência social que estuda a adequação entre satisfação das necessidades humanas ilimitadas e os recursos escassos” (Brasil, 1996a, p.98).

Com base nessa interpretação histórica, a natureza dos problemas econômicos seria escolher “a melhor utilização dos recursos pelos diferentes setores produtivos e de decidir sobre a melhor maneira de organizar a atividade econômica” (Brasil, 1996a, p.95). Quer dizer, seria uma questão de coerência e racionalidade, especialmente em situações complexas, que implicaria na “minimização dos custos, a maximização dos benefícios e a satisfação máxima tanto para consumidores, quanto para produtores” através da observância da “Curva de Possibilidade de Produção”: considerando que os recursos são escassos (e não mal distribuídos), “a escolha pela produção de maior quantidade de um bem fatalmente leva ao sistema abrir mão de produzir alguma quantidade de um outro bem” estabelecendo o limite da “fronteira de produção” (Brasil, 1996a, p.96-97). Daí vem a máxima de que “estaticamente, quando uma sociedade está operando em regime de máxima eficiência, só poderá aumentar a produção de alguns bens, se desistir total ou parcialmente da produção de outros” (Brasil, 1996a, p.96-97). De tal modo que a economia teria três questões básicas: i) o quê e quanto produzir - satisfação plena dos desejos e necessidades humanas, com expansão das fronteiras de produção; ii) como produzir - busca de eficiência produtiva, plena mobilização de recursos e maximização dos resultados; iii) para quem produzir - eficiência repartitiva, atingimento do bem-estar individual e coletivo (Brasil, 1996a, p.97).

Seguindo essa mentalidade, o sistema econômico democrático da doutrina tem como seus principais atores o Mercado, a Empresa, o Consumidor e o Estado. Do ponto de vista sistêmico, as principais funções desempenhadas seriam as funções administrativa, normativa, produtiva, circulativa e repartitiva. Essa estruturação sistêmica da economia se manteve intacta, sem mudanças essenciais em relação à primeira edição consolidada da doutrina, em 1975.

Contudo, se observou uma *revisão do pensamento da doutrina sobre o papel do Estado na economia*. Embora em nenhum momento, de todas as edições pesquisadas, a doutrina tenha prescrito a natureza estatal e/ou nacional de determinada atividade econômica, a partir de 1988 foi dispensada ênfase no perfil subsidiário e regulador do Estado. A presença do Estado estaria destinada às “funções reguladoras das atividades econômicas, assegurada a liberdade de iniciativa” (Brasil, 1988, p.82; 2002, p.88; 2006, p.35; 2009, p.43; 2014, p.44), visto que “a maior parcela” das atividades econômicas deveria “cabem ao setor privado, entrando o setor

público no processo da produção e circulação de bens e serviços de modo subsidiário, isto é, complementando a iniciativa privada” (Brasil, 1988, p.86; 2002, p.94; 2006b, p.41; 2009b, p.49; 2014b, p.50).

Nessa revisão, a intervenção do Estado no sistema econômico permaneceu necessária. Enquanto o detentor do monopólio da violência e expressão de ordem política da Nação, a intervenção do Estado se justificaria pela necessidade de exercer influência “na estrutura dos mercados com a finalidade de permitir que o processo competitivo produza resultados socialmente aceitáveis” (Brasil, 1996a, p.174). Sendo assim, visando corrigir as disfunções do Mercado, a intervenção do Estado deveria incidir no comportamento micro (agentes individuais e equilíbrio setorial) e no comportamento macro (estudo agregado dos agentes globais e do equilíbrio geral do sistema econômico) tanto na conjuntura econômica por meio do dirigismo, do planejamento e das corporações, quanto na estrutura econômica com nacionalizações e participação na gestão de atividades econômicas (Brasil, 1996a, p.94).

Porém, *a mudança significativa foi a supressão da intervenção do Estado para resolver disfunções repartitivas*, ou seja, para distribuir a renda na sociedade nacional, cabendo esta função ao Mercado, segundo suas leis, e não ao Estado.

Resumidamente, para a doutrina *a desigualdade de renda seria um problema de capacidade individual*, naturalmente desiguais, sendo essa desigualdade reconhecida pelo “próprio socialismo marxista-leninista” por admitir a “diferença salarial” (Brasil, 1996a, p.104). Diferentemente dos países desenvolvidos, em que o problema da repartição de renda estaria associado à escassez temporária de algum fator produtivo ou à situação de minorias étnicas ou religiosas, resolvido pela taxaço, nos países subdesenvolvidos como o Brasil as desigualdades de renda estariam relacionadas “com a aptidão ou o conjunto de habilidades de cada indivíduo no mercado de trabalho”, razão pela qual (Brasil, 1996a, p.121-122):

A melhoria do perfil repartitivo está ligada muito mais a custosos e lentos programas educacionais e de saúde do que, propriamente, à eliminação brusca das rendas excessivas pela taxaço ou de aumentos salariais acima dos ganhos de produtividade que acabam por ter reflexo econômico negativo, no que respeita ao próprio desenvolvimento

Dessa forma, a longo prazo, para a doutrina a renda individual seria determinada “por sua capacidade e pela disponibilidade de capital físico ou financeiro de que desfrute”, sendo naturalmente desuniforme devido as diferenças de capacidade de cada indivíduo (Brasil, 1996a, p.102-103). A curto e médio prazos, o efeito sistêmico da desigualdade de renda poderia ser equacionado “pela maior ou menor utilização de um determinado fator de produção em relação aos demais”, visto que (Brasil, 1996a, p.104):

Num sistema competitivo, os bens e fatores de produção escassos obtêm valores de um modo geral, abundantes. A repartição da renda consequente da interação de fatores escassos e abundantes é inevitavelmente desigual. Tal fato, inerente ao sistema competitivo, é, ainda, estimulado pelas disponibilidades em termos de propriedade privada

Essa crença na capacidade individual como explicação para a desigualdade de renda fundamenta as críticas da doutrina às políticas econômicas de “países atrasados” que imbuídos por desejos de alta eficiência em curto prazo, optam por “subsídio ao consumo, fixação de aumentos salariais superiores aos incrementos de produtividade e preços subsidiados” que deságuam em crescimento inflacionário (Brasil, 1996a, p.122). Para a doutrina, esse tipo de política econômica produziria o efeito reverso, a piora na distribuição de renda, devendo ser substituída por outras “que conjuguem, de forma adequadamente positiva, metas de desenvolvimento econômico com políticas gradualistas de repartição de renda” obtendo assim o aumento de produtividade do sistema através de “maior mobilidade horizontal e vertical da população” capaz de gerar um círculo virtuoso de mais empregos, aumento de renda e expansão do mercado consumidor estimulado por “políticas de integração regional e nacional e pela ampliação da fronteira econômica” (Brasil, 1996a, p.122).

Os problemas de poupança para o investimento, embora possam sofrer pequeno reflexo da forma que a renda é distribuída, não preocuparia a doutrina, pois quem poupa são os ricos, os pobres consomem, daí que “da maneira como a renda estiver concentrada no setor, haverá um aumento mais do que proporcional no consumo ou na poupança” (Brasil, 1996a, p.105). Da mesma forma, ainda que “todo sistema deve buscar o pleno emprego dos fatores de produção”, para a doutrina o pleno emprego seria um objetivo “de difícil realização”, razão pela qual o desemprego e o subemprego seriam “problemas graves que devem ser minimizados” (Brasil, 1983, p.140; 1988, p.80; 2002, p.85; 2006b, p.31; 2009b, p.39; 2014b, p.40).

Embora um problema do Mercado, a repartição de renda é apontada pela doutrina como uma das variáveis “mais importantes no processo de desenvolvimento econômico” (Brasil, 1996a, p.121). Portanto, distribuir a renda seria uma “condição inegável para um crescimento econômico consistente, consolidado e seguro para o sistema econômico” (Brasil, 1996a, p.104). Para a doutrina, renda e crescimento econômico estariam ligados porque “para um crescimento econômico regular e ordenado, é essencial que se promova a constante expansão do mercado, fundamentalmente, pela elevação da capacidade de seu poder aquisitivo” e, por isso, a “repartição de renda é importante” (Brasil, 1996a, p.120).

Embora exista essa interdependência com a renda, o mesmo não ocorre com o bem-estar, pois este “extrapola o campo circunscrito das variações consideradas na equação do

crescimento econômico” (Brasil, 1996a, p.121). Por isso, a participação do Estado que vise a promoção do bem-estar social deveria se limitar a “corrigir disfunções eventuais da economia de mercado” para garantir um nível amplo de participação econômica da população, ou seja, garantir a função circulativa do capital via segurança econômica e de canais de participação criados pelo governo para uma “ação efetiva do indivíduo no controle da atividade do Estado” (Brasil, 2002, p.93; 2006b, p.40; 2009b, p.48-49; 2014b, p.49-50).

Conforme esses fundamentos, o sistema econômico democrático da doutrina é retratado em suas *quatro formas cíclicas: prosperidade, crise, depressão e recuperação*. Cada ciclo seria marcado “pela sucessão de períodos de elevação e declínio que atravessa o sistema econômico”, considerando que a duração de cada ciclo seria variável e “as suas quatro fases produzem repercussões em toda a estrutura econômica, tais como: no nível de preços, na repartição de renda, nos lucros, nos investimentos, no consumo, nos salários, nos empregos, nas taxas de juros” (Brasil, 1996a, p.115). Devido essa “flutuação” da vida econômica, seu destino inevitável não levaria necessariamente ao equilíbrio, fazendo-se necessário o permanente monitoramento da conjuntura política “visando um bom nível de emprego e índices elevados de renda” (Brasil, 1996a, p.115).

A virada neoliberal da doutrina também é percebida nas formulações de teóricos do departamento de estudos da ESG. Armindo Augusto de Abreu, então adjunto da divisão de extensão da ESG, sustentava que as “ações políticas num Sistema Democrático, de cunho neoliberal, deveriam autolimitar e regular o papel do Estado, ao tempo em que incentivariam e favoreceriam a prosperidade e a liberdade de atuação da livre empresa e do mercado” (Abreu, 1990, p.149). Para Abreu, o Brasil sofreria com a “herança interventora” de um Estado tradicionalmente “paternalista”, originado pelo modelo português de colonização que ganhou sobrevida com o “populismo demagógico” contemporâneo e desaguou na “crescente intervenção do Estado Brasileiro nas atividades da sociedade produtiva” (Abreu, 1990, p.145-148). Dessa maneira, historicamente o Estado terminava “interferindo, regulando, legislando, privilegiando e, não raro, asfixiando a capacidade empreendedora do particular, inibindo a iniciativa privada e impedindo a ação das forças naturais e reguladoras do mercado” (Abreu, 1990, p.145). A retórica contrária à intervenção do Estado na atividade econômica atribuía “déficits públicos crônicos ou persistentes” ao aumento da participação do Estado no sistema econômico “seja para compensar prejuízos através de subsídios e incentivos fiscais, seja em tentativas de promover e aumentar o bem estar social”, resultando a intervenção do Estado na economia, a priori, uma ameaça ao regime democrático (Abreu, 1990, p.149):

Cabe ressaltar e advertir que tais avanços e excessos do Estado têm a probabilidade de desservir à causa democrática e à economia de mercado, já que essa ação intervencionista poderia servir de pano de fundo para a prosperidade das doutrinas socialistas, ditas ou autodenominadas estruturalistas, neokeynesianas ou neomarxistas que, a pretexto da ineficiência ou incapacidade de auto-regulação do mercado, justificaria, pela conquista e manipulação do Poder constituído, a ação agressiva do Estado como regulador supremo e único da economia, através da total e abrangente utilização de três instrumentos essenciais: 1º) administração dos principais preços da economia (preços das mercadorias, taxa de câmbio, taxa de juros e salários) por meio de controles diretos; 2º) política fiscal; e 3º) política monetária

Albuquerque, outro teórico do departamento de estudos da ESG, argumentava que a “transformação do Estado em seu relacionamento com a ordem econômica dá-se progressivamente, na continuidade de um processo – não pela ruptura” (1985, p.85). Nesse sentido, a virada neoliberal seria um natural movimento evolutivo da relação entre Estado e Mercado, mas desta vez visando limitar a intervenção do Estado na economia para favorecer o livre Mercado, conforme uma série de diretrizes a respeito da função reguladora do Estado das quais se destacam (Abreu, 1990, p.149):

Predominância no “exercício das funções NORMATIVA e ADMINISTRATIVA”; Excepcional “participação na produção de bens indispensáveis à Segurança Nacional e nos empreendimentos essenciais ao DESENVOLVIMENTO em que a iniciativa privada se revele incapaz de executar ou que não convenha, ao interesse nacional, confiar ao capital privado”; Executor da “prestação de Serviços essenciais”; Apenas facilitar da “função repartitiva”, visando “promover melhor repartição da renda e equilíbrio econômico-social, resguardando os postulados custos de Justiça Social”; Interferência na economia somente para “correção de rumos” e condicionada “ao justificável objetivo de condicionar a atuação do setor privado aos Objetivos Nacionais”

Manifestando essa virada neoliberal, a partir de 1988 *a doutrina passou a restringir a participação do Estado às funções normativas e administrativas*, admitindo sua atuação nas funções produtiva, circulativa e repartitiva *apenas de forma subsidiária e temporária* (Brasil, 1988, p.87; 2002, p.94-95; 2006b, p.42; 2009b, p.50; 2014b, p.51). Conseqüentemente, a participação do Estado na gestão de empresas ou políticas nacionalizantes deveria ocorrer apenas, e tão somente, por razões de segurança nacional e/ou de desinteresse lucrativo privado (Brasil, 2002, p.94; 2006b, p.41; 2009b, p.49; 2014b, p.50):

No moderno capitalismo de mercado, a ação econômica direta dos órgãos governamentais deve limitar-se a empreendimentos que não suscitem a ação da iniciativa privada e que sejam: geoeconomicamente pioneiros, de risco elevado, de lenta maturação ou que exijam grande aporte de recursos e que, por sua natureza, sejam considerados imprescindíveis e de interesse para a Segurança Nacional

Nesse cenário, as funções administrativas e normativas seriam exercidas pelo Estado através do *planejamento econômico indicativo*, visando influenciar especialmente na conjuntura econômica. Retratado pela doutrina como tecnocrático, racional, profissional especializado e mais congruente com os agentes capitalistas, o planejamento indicativo seria o modelo “de sentido liberal, com imagem participativa, em face de interesses a serem beneficiados” (Brasil, 1996a, p.126). Alimentado pela observação mais judiciosa da realidade em um enorme campo objeto de domínio, esse planejamento seria *antagônico ao planejamento centralizado* “de sentido coercitivo das economias ditas socialistas marxista-leninistas” que teria se revelado em grande parte de suas metas “um verdadeiro fracasso” e produzido o “desinteresse, o corrompimento, o sentido de nepotismo político e a outros aspectos de caráter psicossocial” (Brasil, 1996a, p.126).

Apesar de preservar esse nítido anticomunismo, a doutrina passou a considerar uma modalidade intermediária, o *planejamento concertante*, retratado como um “congregado de empresários, técnicos governamentais e trabalhadores, representados, todos, por delegados capazes de equacionar os interesses a serem satisfeitos, de um modo paritário” e uma alternativa conciliatória aos dois modelos que teria como principal qualidade intervir na conjuntura econômica gerando maior renda, melhor distribuição e “por consequência, um elevado coeficiente de segurança econômica ao sistema, em face do caráter abrangente da participação e corresponsabilidade” (Brasil, 1996a, p.126).

Entretanto, a preferência da doutrina é expressa pelo planejamento indicativo porque teria o caráter orientador, não somente na função normativa do antigo Estado liberal (avesso ao planejamento macroeconômico), mas também na função administrativa (Brasil, 1996a, p.27). Segundo a doutrina, a descentralização do centro de decisões desse modelo seria a principal solução a longo prazo para os problemas de solvência e estabilidade de preços do sistema econômico, visto que evitariam “saídas simplistas de economistas” em muitos casos imersos em “áreas de desinformação econômica” sobre a realidade complexa da economia (Brasil, 1996a, p.123-124). Daí esse planejamento ter como um de suas principais ferramentas os *indicadores econômicos* (pleno emprego, crescimento econômico, balanço de pagamentos, índices de preços, repartição de renda e outros) visando orientar a política econômica e seus instrumentos monetários, fiscais, cambiais, salariais e complementares (Brasil, 1996a, p.125).

Além disso, o planejamento indicativo resultaria na definição de “objetivos e metas a atingir” por determinado Governo, possibilitando o controle da ação governamental a fim de: i) assegurar a liberdade de decisão e de iniciativa à economia nacional; ii) proporcionar igualdade de oportunidades à sociedade pela justa repartição de renda e pela criação de

empregos; iii) satisfazer os requisitos de bem-estar, através do aumento das disponibilidades de bens e serviços; iv) e acelerar a integração da economia, promovendo o equilíbrio regional e expandindo a fronteira econômica (Brasil, 1996a, p.124). Portanto, esse planejamento permitiria o controle da política econômica, garantindo que a participação do Estado na economia fosse gradual, sem rupturas ou “choques”, visto que “o tratamento de choque, em agravando a recessão econômica que geralmente o acompanha, traz consigo a possibilidade de fracasso no combate à inflação” (Brasil, 1996a, p.116-117).

Dessa forma, podemos concluir que o Estado interventor do neoliberalismo doutrinário visa garantir estabilidade da economia de Mercado, segundo o pensamento de Keynes evocado pela doutrina sobre o equilíbrio econômico: quanto maior a renda (consumo), maior a poupança para se aplicar em investimentos, ou seja, em aumento da acumulação de capital (Brasil, 1996a, p.118). O Estado, ao prover equilíbrio entre renda geradora de consumo e produção, se tornaria um produtor “de estabilidade e, por sua vez, de segurança” porque harmonizaria os fatores “do comportamento econômico global do sistema” (Brasil, 1996a, p.119).

Contudo, adverte a doutrina, essa intervenção do Estado seguiria perigosa, não podendo ser vista como a panaceia para as crises em países desenvolvidos ou como suporte para a política de desenvolvimento de “países atrasados” sendo agenciador de “distorções de comportamento econômico, de caráter aético, burocrático e paralisante da atividade econômica” (Brasil, 1996a, p.125). Por essa razão, em 1989 a divisão de assuntos econômicos da ESG¹⁰⁷ passou a defender abertamente *uma Reforma do Estado brasileiro que privilegiasse a privatização de suas atividades produtivas e a abertura da economia nacional à globalização da economia nacional*. Basicamente, essa pauta neoliberal de reforma do Estado visaria (ESG, 1989, p.79-80):

Racionalização dos recursos públicos – “rigorosa escala de prioridades e reorganização dos serviços técnicos encarregados da orçamentação e sua execução”; Eficiência e menor custo da máquina pública - “Reorganização estrutural e operacional da administração executiva do governo federal”;

Maior liberdade ao comércio externo – remoção de “eventuais embargos ao ingresso de capital estrangeiro, mantida, porém, a lei atual de remessa de lucros e editado uma espécie de código nacional para investimentos externos no País”; Privatização – “ativação dos trabalhos de privatização de empresas estatais, sob a seguinte orientação: a) empresas não-privatizáveis ‘tout court’”; b) “empresas abertas à participação minoritária (ou sob ações sem direito a voto) de capital privado”; c) “empresas completamente privatizáveis”; d) “empresas desativáveis”; Capital privado - regulamentar participação do “capital privado nacional e/ou estrangeiro em empresas estatais existentes ou que venham a ser constituídas, à luz de prévia definição quanto a essas

¹⁰⁷ Embora assinado pela Divisão, o texto teria sido fruto de trabalho produzido por Marcos Coimbra, então chefe da divisão de Assuntos Econômicos da ESG, e dos economistas Jayme Magrassi de Sá, Amílcar Manoel de Menezes e Aloísio Braga, estes “Adjuntos” da mesma divisão.

empresas, no que concerne a: a) ‘goldem shares’; b) acordos de acionistas; c) regime de concessão de serviços públicos”; d) “outros instrumentos legais”; Exportação – “esforço adicional de exportação; Mercado interno - Programa de desenvolvimento com foco no mercado interno; Ciência e Tecnologia - Investimento na promoção “nas áreas de ciência e tecnologia”; Competição internacional - Impulso “à interação competitiva nas grandes globalizações mundiais”

Com essas reformas, argumentava o departamento de estudos da ESG, o país seria capaz de “superar suas dificuldades” e retomar sua “senda de desenvolvimento que percorreu nas décadas de 50, 60 e sobretudo na de 70” (ESG, 1989, p.80). Nessa mesma direção se reportava Faria, então chefe da Divisão de Assuntos de Informações, ao defender o programa apresentado pelo então presidente eleito, Fernando Collor de Melo, de “modernização do Estado” visando um “novo estado mais enxuto e financeiramente equilibrado”, um “estado menor, mais ágio e naturalmente, melhor informado” fruto de reformas administrativas com o “grande mérito” de discutir temas “polêmicos” para setores representativos da sociedade nacional, como a eliminação da “garantia de estabilidade dos funcionários públicos” e outros temas “tabus” como “gratuidade de ensino superior, perda da competitividade, falência do Ensino, aposentadoria por tempo de serviço, privatização, crimes ambientais, proteção da indústria de informática/eletrônica” (Faria, J., 1991, p.81).

É interessante notar que essa pauta neoliberal incorporada pela doutrina foi acompanhada da *supressão de reservas às empresas multinacionais por questões de Segurança Nacional*. Até a edição de 1983, essas as empresas eram consideradas “poderosos complexos capazes de exercer ponderável influência sobre e em todas as expressões do poder nacional, nos âmbitos internos e externos, em vários países simultaneamente”, com interesses “nem sempre” coincidentes aos “os interesses na Nação onde funcionam” (Brasil, 1983, p.145). Depois de 1988, essas reservas por razões de segurança foram superadas.

Derradeiramente, a virada neoliberal da doutrina também incorporou novas formulações para a equação *recursos naturais e meio ambiente*. Essa relação é abordada a partir do pressuposto da existência de novas relações socioeconômicas, especialmente marcadas pela ampliação espacial do mercado, formação de megablocos com influência direta nos mercados, assim como novos padrões de produção, organização e administração empresarial e a rediscussão sobre o papel do Estado na economia (Brasil, 2002, p.86; 2006, p.33; 2009, p.41; 2014, p.42). Considerando que, para efeito doutrinários, a terra e suas riquezas constituem recursos para a atividade econômica, o problema do meio ambiente se conforma como uma

nova “externalidade” contemporânea (Brasil, 1988¹⁰⁸, p.81; 2002, p.86; 2006, p.33; 2009, p.41; 2014, p.42):

A utilização do ecossistema exige práticas conservacionistas que contribuem para a conquista dos objetivos a que se propõe a sociedade. Assim, o equilíbrio ecológico se apresenta como assunto de fundamental importância, em face da escassez ou da possibilidade de exaustão dos recursos, em especial, os não renováveis”.

Essa abordagem representa uma revisão daquela em vigor até a edição de 1983, quando os recursos naturais eram tratados apenas “como riquezas e forças que a natureza oferece na medida de sua incorporação às atividades produtivas”, especialmente possibilitadas pelo desenvolvimento tecnológico (Brasil, 1983, p.137). Após 1988, a doutrina passou a reconhecer a necessidade de intervenção do Estado para evitar o desequilíbrio sistêmico em razão de determinadas atividades empresariais causadoras de danos ao meio ambiente que produzissem “efeitos adversos” às demais atividades econômicas, visando “propiciar condições para que as empresas causadoras de tais problemas possam funcionar” (Brasil, 1996a, p.128).

Conclusão

Neste capítulo o objetivo foi examinar a categoria *desenvolvimento*, que integra o núcleo político do sistema de crenças da doutrina. Embora com amplas permanências, se observou uma inflexão da doutrina pelo neoliberalismo, em estágio “evolutivo” do neocapitalismo de Keynes, com consequências importantes para a teoria democrática.

De maneira ampla, a concepção de sistema econômico democrático manteve sua estreita relação com o liberalismo capitalista, fundamentando a expressão econômica do poder nacional nos valores da livre iniciativa individual, do livre mercado, e da expansão e acumulação do capital privado. Além disso, em todas as edições, a doutrina conservou sua visão de Estado regulador e ajustador do Mercado, apenas excepcionalmente desempenhando atividades produtivas, circulativa ou distributivas.

Nesse cenário, um elemento contundente é a relação imanente que a doutrina conservou entre humanismo cristão, democracia e capitalismo. Ao considerar a liberdade de iniciativa e a igualdade de oportunidades como intrínsecas ao capitalismo, a doutrina aponta outros sistemas econômicos – em particular o socialista – como ontologicamente antagônicos à democracia. As desigualdades sociais, sobretudo a econômica, seriam um problema de mérito individual, a ser conjugado com a escassez de bens em face da “demanda ilimitada” - a fome e a segurança

¹⁰⁸ A redação da edição de 1988 apresenta duas mudanças descritivas: Usa “Recursos Naturais” e não “ecossistemas” ou apenas “recursos”.

alimentar, por exemplo, poderiam ser interpretadas como um problema de conjugação desses três fatores.

Tal virada neoliberal ficou mais nítida pela revisão de seu humanismo cristão, que subtraiu a dimensão social da finalidade do lucro, até 1988 subordinado ao “bem comum” e responsável por promover a justiça social. A propriedade privada, finalmente, se tornou um bem absoluto para a doutrina, como forma de realização de seu fundamento religioso na direção da prosperidade individual.

Outro elemento importante é a abordagem conferida pela concepção de desenvolvimento da doutrina a respeito dos direitos sociais. Visando promover a liberdade de iniciativa e a igualdade de oportunidades no livre mercado, a educação e a saúde são apontadas como forma de sanear os problemas de capacidade individual que causariam as desigualdades sociais, especialmente a de renda. Esses e demais direitos sociais, como moradia, trabalho, cultura, lazer e comunicação, por exemplo, são concebidos pela doutrina enquanto componentes do “bem-estar”, incluídos no rol da livre iniciativa, mas não como direitos humanos. Aliás, mais uma ausência a respeito, desta vez em relação ao desenvolvimento econômico.

Se percebe também que, nem nas edições pré 1988, a doutrina apresentava alguma crença sobre a necessidade de um nacionalismo econômico em determinadas áreas ou atividades, como saúde e educação, por exemplo, muito menos em relação ao caráter estatal de determinadas empresas, como dos setores de energia e finanças. Pelo que se examinou, esses casos corresponderiam a situações conjunturais, justificadas por interesses de segurança nacional ou desinteresse do livre mercado. De regra, o desenvolvimento econômico na doutrina era e se aprofundou como uma função privada, para qual o Estado nacional deve atuar de forma subsidiária e indicativa, a partir do planejamento.

Dessa maneira, a participação do Estado na distribuição de renda pela taxaço e no desempenho de atividades produtivas ou circulativa, por exemplo, são consideradas pela doutrina, a priori, prejudiciais ao regime democrático. Mesmo a globalização da economia e as multinacionais, antes vistas com reservas, deixaram de ser potencialmente um problema de soberania nacional. Portanto, exceto nas hipóteses permissivas, temporárias e conjunturais, a intervenção Estado na economia para além das funções normativas e administrativas seriam uma potencial ameaça à segurança nacional.

CAPÍTULO 8 – Segurança [categoria 6]

Encerrando o núcleo político do sistema de crenças doutrinário, o presente capítulo tem por objetivo abordar o conceito chave da “segurança nacional” com enfoque para as relações de poder político. A proposta segue a orientação metodológica de testar a hipótese de mudanças conservadoras, que preservem as principais vigas do pensamento adaptadas às transformações do mundo contemporâneo.

Desse modo, cumpre ponderar que a noção de segurança nacional agrega diversas áreas do conhecimento, especialmente das relações internacionais, com uma imensa produção de estudos sobre geopolítica – área específica de conhecimento sobre as relações entre poder e território que intersecciona a geografia com aspectos de política, história, estratégia, segurança e defesa nacional (Costa, W., 2018). Antes disso, o próprio significado de “segurança” – ou de *securitização* - reúne conceitos de âmbito sociológico, antropológico, histórico, econômico, psicológico, jurídico e da ciência militar (Motta, B., 2018). Toda essa vastidão de áreas de conhecimento estarão fora do que segue, por razões metodológicas e pela integral impossibilidade para o propósito desta tese.

De maneira que o problema da segurança nacional, nesta abordagem restrita à política, se insere no bojo das crenças ontológicas (categoriais 1 e 2) e políticas (categoriais 3, 4 e 5) da doutrina, vistas até aqui. Primeiro, no sentido de ordem evolutiva das mudanças, permanências e transformações da sociedade. Segundo, na organização das relações sociais condicionada ao regime hierárquico de classes, conforme um sistema de unidades-partes formadoras de um todo integrado, coeso e harmônico. Terceiro, no funcionamento orgânico (e não mecânico) das interações humanas, administradas por instituições de Estado e da Sociedade hegemonicamente cristãs, liberais e capitalistas.

Toda essa estrutura – sistêmica, funcional e ideológica - se manifesta de forma ampla na concepção geral de segurança da doutrina, voltada para a sociedade nacional brasileira com repercussões diretas na disputa do poder político. Como se verá a seguir, conceitos chaves como ameaças, óbices, antagonismos, pressões, crises, disfuncionalidades, estabilidade, guerra e paz se baseiam, muitas vezes implicitamente, nessas premissas. Principalmente após 1988, importantes mudanças foram promovidas nesses conceitos visando a adaptação da doutrina às transformações das relações de poder. Para a compreensão dessas mudanças, além do exame das edições do Manual Básico, utilizo formulações de Arruda (1990), Easton (1968) e Lima (1983[1954]) que, embora não façam parte da doutrina, revelam alguns fundamentos do pensamento aplicado ao conceito de segurança nacional.

Nesse sentido, o primeiro passo foi analisar as razões de insegurança da doutrina, ou seja, como se apresenta a concepção de “ameaça” e quais seriam os “perigos” à nacionalidade brasileira. Em seguida, a teoria de conflitos tanto em períodos de conflitos antagônicos abertos quanto em tempos de paz, quando ocorrem de forma velada no contexto da democracia liberal, cristã e capitalista. Por fim, considerada as dimensões da guerra contemporânea, o sistema de segurança nacional.

Razão evolutiva da insegurança

Ao se abordar o problema da segurança nacional é preciso resgatar o que, na visão doutrinária, requer segurança. Como vimos ao longo do estudo, cuida-se dos *objetivos nacionais brasileiros*, mais especificamente dos objetivos fundamentais: Integridade do Patrimônio Nacional (preservando a identidade nacional tradicional), Integração Nacional (manutenção equilibrada das desigualdades), Paz Social (dominação pacífica entre capital e trabalho), Progresso (desenvolvimento da ordem estabelecida), Soberania (autonomia relativa no plano internacional) e Democracia (liberalismo político e capitalismo de mercado)¹⁰⁹.

Esse programa ideológico se estrutura nos três grandes fundamentos da nacionalidade - homem, terra e instituições. Seriam nesses fundamentos, a partir da noção de sistemas, que se conquistaria e manteriam os “objetivos fundamentais” num complexo de interações sociais de cooperação/competição e, não raras vezes, de conflito. É aí que reside a chave do conceito de segurança da doutrina: o *controle dos desequilíbrios e das instabilidades decorrentes dessas interações desiguais visando a sobrevivência e a manutenção dos alicerces da ordem estabelecida*.

Uma ilustração do raciocínio evolutivo da doutrina sobre a segurança é externada por Lima, para quem “a natureza e o destino” de qualquer nacionalidade seriam orientados por *três grandes forças evolutivas*, não mecânicas ou deterministas, mas dirigidas pelo “homem” (Lima, 1983 [1954]). A primeira seria a *força estática*, de conservação (ou de concentração), representando a estática social da tradição, concebida como continuidade, a “preservação de valores” e a “fidelidade às fontes” que concentra “o próprio núcleo vital de uma nacionalidade” (Lima, 1983[1954], p.125). A segunda seria a *força dinâmica*, responsável por contrabalancear a força conservadora na direção do progresso e do futuro, a força social que canalizaria a busca “de novas formas, de novos processos de dominar a terra e de organizar os grupos sociais”, constituindo um “processo de aperfeiçoamento constante e de reforma perene a que tem de estar

¹⁰⁹ A respeito de cada um desses objetivos, e sua respectiva dimensão ideológica, ver capítulos 5, 6 e 7.

sujeito o organismo social, como tem de estar sujeita a pessoa humana, sob pena de decadência” (Lima, 1983, p.125).

Como se nota, se tratam de duas forças contraditórias, que “marcham” em sentidos opostos. Daí, segundo Lima, a necessidade evolutiva da *força da estabilidade* a completar “o jogo recíproco da estática e da dinâmica”, com a função de produzir o “equilíbrio social entre os dois conjuntos com sinal contrário” (Lima, 1983, p.126). Logo, sob a ótica de uma “orgânica social”, essa força estabilizante teria como finalidade estabelecer as condições de uma interação harmônica entre as forças dinâmicas e estáticas, evitando uma “destruição recíproca” em benefício do “bem comum” (Lima, 1983, p.126):

Estática e dinâmica são duas forças ativas e (...) forças humanas que tendem sempre a chocar-se e a produzir a luta social que estala constantemente na luta de classe ou nas guerras de todo o tipo, que provocam sempre um estado de ameaça, de risco e de desperdício social, que é preciso precisamente evitar, em benefício comum. Pois uma das faces do bem comum é, precisamente, o ajustamento adequado entre esses dois feixes contrários de tensões vivas. Ora, o que chamamos a orgânica social, e que completa o jogo recíproco da estática e da dinâmica, é o equilíbrio social entre os dois conjuntos com sinal contrário. É uma terceira força, tão via e humana como as outras duas, tão carregada de tensões com elas, mas cuja natureza e finalidade são justamente estabelecer a conjunção harmoniosa das duas forças de sinal antitético, para que de seu contato resulte o progresso harmonioso e não a luta, o ódio e a destruição recíproca

É visando cumprir esse papel evolutivo da nacionalidade brasileira, de força estabilizante dos “efeitos colaterais” do progresso, isto é, das “lutas sociais”, que se assenta a teoria de segurança nacional da doutrina. O grande objetivo seria justamente atingir o equilíbrio entre as constantes transformações sociais e a preservação dos “valores vitais” – as tradições ideológicas da força estática. Em suma: conservar e manter a hegemonia social e política fundacional brasileira.

Nesse sentido, até a edição de 1988, a principal razão de insegurança apontada era o *socialismo marxista-leninista*. Conforme dizia a doutrina, o maior perigo à nação brasileira seriam as pressões antagônicas “desencadeada[s] pelo movimento comunista internacional para a propagação da revolução marxista-leninista, adotando, predominantemente para tal, a chamada estratégia de ação indireta” (Brasil, 1983, p.217; 1988, p.172). Consoante a razão evolutiva da insegurança, a maior preocupação estava na “luta ideológica, explorando contradições e vulnerabilidades internas e advogando soluções radicais” (Brasil, 1983, p.217; 1988, p.172).

Após 1988, a doutrina praticamente eliminou as menções diretas ao comunismo – e, mais ainda, à sua modalidade “marxista-leninista”. No entanto, *seguiu no horizonte a*

preocupação com a chamada “politização” das lutas sociais, sendo as razões da insegurança “tudo o que pode ameaçar a tranquilidade do Homem, individual ou coletivamente, dificultar ou impedir a proteção que julga ser seu direito, causar temores, e o que é capaz de gerar conflitos, constituem as chamadas razões de insegurança” (Brasil, 2005a, p.49; 2009a, p.59; 2014a, p.75).

Especialmente no plano interno, os *efeitos das contradições materiais seguiram considerados uma ameaça*, pois uma sociedade organizada por classes desiguais estaria condicionada à “escassez de recursos essenciais à satisfação de necessidades básicas da população” (Brasil, 1988, p.165; 2002, p.163; 2005a, p.49; 2009a, p.59; 2014a, p.75). A insegurança interna por esse fator poderia se originar pela “falta de compatibilização entre as demandas de setores sociais que desejam incentivos diversos e o seu atendimento”, muito em razão das “distorções políticas e psicossociais que impedem a participação de segmentos da sociedade no processo político global e na evolução cultural” (Brasil, 1988, p.165; 2002, p.163; 2005a, p.49; 2009a, p.59; 2014a, p.75-76). No plano externo, a insegurança configurada em “ameaças à soberania, à integridade patrimonial ou territorial da nação” seria provocada por “formas bastante sutis como, por exemplo, aquelas advindas da intromissão indevida de culturas externas que agridem a identidade cultural nacional” (Brasil, 2005a, p.49; 2009a, p.59; 2014a, p.76).

Para a teoria democrática, esses termos das razões de insegurança são muito relevantes. Primeiro, porque conservam os conflitos em geral, especialmente de natureza ideológica e política, como uma ameaça ao regime democrático. Muito além da virada consensualista do liberal-pluralismo, trata-se de dispender políticas de segurança à polarização de ideias, à disputa de projetos políticos antagônicos e, em última análise, à oposição ou contestação da ordem estabelecida. Ademais, a exposição das contradições materiais da ordem desigual, assim como as expressões de oposição à mesma, permanecem como fontes de insegurança interna. Com isso, em franco prejuízo não apenas à concepção participativa de democracia, centrada na redução das desigualdades, mas também ao componente de livre oposição do liberal-pluralismo. No plano externo, chama atenção a persistência de “culturas externas” como ameaças à democracia, quando forem consideradas uma agressão à “identidade nacional”, demonstrando o distanciamento da doutrina às concepções multiculturalistas de democracia. De todos esses pontos, é possível verificar os mesmos elementos do antigo anticomunismo, sem dizer seu nome.

Para essa “nova” noção evolutiva de sobrevivência nacional, seria imprescindível identificar e caracterizar, com maior aproximação possível, as forças sociais que ameaçam os

objetivos nacionais. Neste ponto é que reside um conjunto de mudanças doutrinárias na definição de oponentes em geral que constituem obstáculos, em diferentes graus de intensidade, ao principal objetivo da segurança nacional: preservar e manter os valores vitais do que entende por nacionalidade brasileira.

Antagonismos e fatores adversos

Se valendo do pensamento de Bertrand Russell [1872-1970],¹¹⁰ até a edição de 2002 a doutrina argumentava que o poder exercido no campo social jamais seria “neutro” e por isso sua prática enfrentaria um desgaste “natural” gerador de óbices na sociedade (Brasil, 1975, p.86; 1983, p.104; 1988, p.145; 2002, p.145). A partir da edição de 2005, suprimindo essa fundamentação, a definição doutrinária se restringiu à referência genérica aos obstáculos que “se antepõem aos interesses nacionais” (Brasil, 2005a, p.35-36; 2009a, p.46; 2014a, p.56). Tais óbices seriam gerados não mais apenas pelo efeito “natural do poder”, mas em razão das adversidades crescentes para a *formação do consenso político*, uma vez que “a arte de governar torna-se cada vez mais difícil e complexa” (Brasil, 2005a, p.35; 2009a, p.46; 2014, p.56). Nos tempos contemporâneos não bastariam “a simples persuasão”, sendo que “a obtenção do consenso quanto aos resultados nem sempre significa a participação, e o valor da liderança e o prestígio da autoridade são, muitas vezes, insuficientes para vencer determinadas resistências” (Brasil, 2005a, p.35-36; 2009a, p.46; 2014, p.56). Assim, para a doutrina, *óbices seriam os obstáculos na formação do consenso para atingir o resultado esperado*, ou seja, na conquista e manutenção dos “objetivos nacionais”.

Apesar dessa mudança de justificação, que aponta uma adaptação à virada consensualista do liberal-pluralismo, o conceito de óbices sofreu apenas variações de redação. Antes de 1988, óbices seriam aqueles “obstáculos de toda a ordem, materiais e imateriais, representando condições estruturais ou conjunturais, resultantes de fatos naturais ou sociais, ou vontade humana, e que dificultam ou impedem a conquista e a manutenção dos objetivos nacionais” (Brasil, 1975, p.86; 1983, p.104). Após 1988, os óbices passam a serem definidos como aqueles “obstáculos de toda a ordem que dificultam ou impedem a conquista e a manutenção dos Objetivos Nacionais” (Brasil, 2002, p.145; 2005a, p.36; 2009a, p.46; 2014a, p.56). Como se observa na descrição atual, foi mantida sua ampla extensão, sendo desde a edição de 1983 “existentes ou potenciais”, de ordem “material ou espiritual”, advindos da natureza “como secas ou inundações” ou da própria “vontade humana”, de condições

110 Embora na edição de 1975 a doutrina não se refira a qual obra, na edição de 1983 consta em sua bibliografia: RUSSEL, Bertrand. O poder: uma nova análise social. Rio de Janeiro, Zahar, 1979 (BRASIL, 1983, p.83).

“estruturais ou conjunturais”, de “fatores sociais, como a pobreza e o analfabetismo” e, finalmente, podendo variar em “essência, intensidade e na maneira como se manifestam” (Brasil, 1983, p.104; 1988, p.145; 2002, p.145-146; 2005a, p.36; 2009a, p.47; 2014a, p.57).

Esse amplo leque de potenciais ameaças, que abastecem as razões de insegurança da doutrina, revela a persistente influência da teoria de sistemas aplicadas à política, elaborada por Easton, a partir de três conceitos chaves: *distúrbios, pressão e ameaça à sobrevivência do sistema político*. Conforme Easton, distúrbios seriam “todas as atividades no meio ambiente ou dentro de um sistema que podem ter feito ou fazem um sistema deslocar-se de seu padrão corrente de funcionamento, sem considerar se provoca ou não pressões no sistema” (Easton, 1968, p.128-129). Tais distúrbios, de origem interna ou externa ao sistema, poderiam ser “neutros, benignos ou causadores de pressão” e, neste caso, gerariam pressão por “ameaçar e pôr em perigo são os termos chaves” de um sistema político (Easton, 1968, p.129). Por seu turno, a grande característica das noções de “ameaça” e de “perigo” seria sua potencialidade em alterar o funcionamento considerado “padrão” do sistema, ou seja, o seguro. Nessa linha, que posiciona a *potência de ameaça aos valores vitais*, um distúrbio seria considerado uma pressão “mesmo se as variáveis essenciais não tiverem ultrapassado seus limites críticos”, pois quando “um distúrbio obstaculiza, ao contrário de ajudar, uma variável essencial, podemos considerá-lo causador de pressão” (Easton, 1968, p.134). Outra importante característica desse “potencial de ameaça” seria sua “coexistência” com o sistema, sem destruí-lo, razão pela qual mesmo sem “crises especiais [guerras, revoluções ou outros traumas sociais]” os óbices ameaçadores seriam capazes de “causar sérias dificuldades para a capacidade de sobrevivência de qualquer sistema político ou para a habilidade dos membros de uma sociedade em encontrar alguma fórmula de fazer e cumprir decisões autoritárias” (Easton, 1968, p.114).

De plano, tudo aquilo considerado um obstáculo ao núcleo ideológico da doutrina – os interesses e aspirações nacionais – seria uma razão de insegurança a reclamar políticas de segurança. Para a teoria democrática, trata-se de *severa restrição à pluralidade ideológica*. Porém, os diferentes tipos de óbices previstos pela doutrina receberam uma maior sofisticação ideológica voltada para a necessidade da formação de consenso político, isto é, na alocação coercitiva de valores visando a sobrevivência da ordem estabelecida. Em todas as edições pesquisadas, os óbices aos objetivos nacionais permaneceram gerados em razão de fatores adversos e/ou por antagonismos, ambos distinguidos pela natureza de suas motivações.

Antes de 1988, a doutrina definia os *fatores adversos* como aqueles “óbices de toda ordem, internos ou externos, que se anteponham aos esforços da comunidade nacional para alcançar ou manter os Objetivos Nacionais” (Brasil, 1975, p.86). A partir da edição de 1983, se

limitavam aos óbices “destituídos de sentido contestatório” (Brasil, 1983, p.104; 1988, p.146). Após 1988, a doutrina chegou a acrescentar ao conceito o termo “destituídos de sentido doloso”, visando acomodar espaço às oposições políticas (Brasil, 2002, p.146). E, a partir da edição de 2005, consolida a definição de fatores adversos como “óbices que se interpõem aos esforços da sociedade ou do Governo para alcançar e preservar os Objetivos Nacionais” (Brasil, 2005a, p.36; 2009a, p.47; 2014a, p.57). Quer dizer, após 1988, seu espectro foi ampliado, sem a distinção motivacional anterior.

Outra alteração visível foi a *supressão do subdesenvolvimento como fator adverso aos objetivos nacionais*. Antes de 1988, a doutrina adotava um tom bastante assertivo a respeito, argumentando que a tarefa de “arrancar um país do subdesenvolvimento” exigiria uma “uma luta determinada contra as forças de toda a natureza” capazes de interferir “no processo de desenvolvimento” e, com isso, afetar “direta ou indiretamente, a Segurança Nacional” (Brasil, 1975, p.96). Porém, já a partir da edição de 1983 essa referência se abrandava (Brasil, 1983, p.104; 1988, p.145) e, após a edição de 1988, desaparecem o subdesenvolvimento ou os problemas vinculados ao desenvolvimento como obstáculos aos objetivos nacionais que reclamem uma atuação ampla das expressões de poder nacional e, em especial, do Estado.

O segundo tipo de óbices seriam os *antagônicos*. Até 1988, a doutrina caracterizava esses obstáculos por se originarem de forma “deliberada” e “contestatória” aos Objetivos Nacionais (Brasil, 1975, p.86; 1983, p.104; 1988, p.146). Em termos exemplares, essa oposição “intencional” seria praticada por nacionais “subversivos”, por meio de atitudes como a “violência, a subversão, corrupção, tráfico de influência, infiltração ideológica, domínio econômico, desagregação social ou quebra da soberania” (Brasil, 1975, p.245). Após 1988, termos muito semelhantes foram mantidos nas amostras doutrinárias sobre atitudes “deliberadamente antagônicas” e, por isso, atentatórias aos objetivos nacionais (Brasil, 2002, p.168):

“tais antagonismos podem ser de variada natureza – política, econômica, psicossocial, militar ou científico-tecnológica; variada forma de manifestação – corrupção, subversão, violência em diferentes graus e modos; e diversa intensidade dolosa, seja de um querer indireto, caracterizado pela assunção consciente do risco do resultado lesivo àqueles objetivos permanentes”

A partir da edição de 2002, a doutrina apenas suprimiu o rol descritivo, mas preservou a noção ampla de que os “antagonismos são óbices de toda a ordem, internos ou externos, que impedem o alcance e à preservação dos Objetivos Fundamentais” (Brasil, 2002, p.146; 2005a, p.36; 2009a, p.47; 2014a, p.57). Sendo assim, de uma maneira geral, a doutrina manteve dois

campos de ameaças que, preservados em seu antagonismo, receberam novas formulações. O primeiro seria de *ordem cultural*, também agregado à *ordem moral e espiritual*, afeito ao sistema de *crenças imateriais*. Já o segundo, mais de *ordem social*, relativo às questões materiais do sistema social.

A ordem cultural anuncia a *conservação da pauta de valores na doutrina face aos antagonismos internos*. Antes de 1988, no topo de sua atenção estavam as ameaças de “ordem moral e espiritual” colocadas pelo contexto da “mais profunda crise do mundo contemporâneo, razão maior da insegurança generalizada entre as nações e dentro das próprias comunidades nacionais” (Brasil, 1975, p.231). Para a doutrina, o mundo estaria sob a “idade do protesto, que inclui assim os confrontos de gerações, de classes, de ideologias, de bens materiais e de bens espirituais” (Brasil, 1975, p.231). No fundo, se colocavam duas concepções de mundo antagônicas, em muito aceleradas pelo desenvolvimento tecnológico que, segundo a doutrina, polarizavam indivíduos e nações entre “uma concepção espiritualista ou materialista, para definir os objetivos teleológicos de cada uma daquelas parcelas da humanidade” (Brasil, 1975, p.231).

A partir da edição de 1988, essa pauta de valores fundamentada na guerra fria e no anticomunismo doutrinário, foi renovada, mas seguiu voltada para os conflitos “de gerações, de classes e de ideologias” capazes de produzirem “a perplexidade, a insatisfação, o radicalismo e a ambição, a um só tempo” (Brasil, 1988, p.165). A preocupação doutrinária não seria com atitudes individuais nesse sentido, mas sim com a “existência de padrões de comportamentos divergentes” que indicassem uma “tendência anômica”, ou seja, de uma *inicial cristalização em grupos sociais* (Brasil, 1988, p.92). Por isso, segue a doutrina, *seria necessária uma permanente vigilância à pauta de valores*, uma vez que tais “comportamentos divergentes” poderiam gerar eventual “instabilidade de algum aspecto de vida social” (Brasil, 1988, p.92).

Essa “cautela” da doutrina com a divergência entre classes, gerações e ideologias subiu nitidamente nas edições seguintes. Temerária com a *degradação moral* provocada pelas transformações modernas, a doutrina indicava os crescentes *riscos ao complexo ético da nacionalidade devido à desintegração de duas instituições basilares da organização social: a família e a escola*. Nesse cenário contemporâneo de degradação moral, argumentava a doutrina, a função de “transferência da pauta de valores fica grandemente prejudicada” e consequentemente “todo complexo ético parece ameaçado” (Brasil, 2002, p.109). As mudanças do mundo urbano representariam “séria ameaça à construção democrática”, capazes inclusive de conduzir a nação ao “esfacelamento político” por reduzirem a capacidade de integração

tradicional da instituição familiar, em especial (Brasil, 2002, p.100-101; 2006b, p.49; 2009b, p.57-58; 2014b, p.58-59):

“Estes fatos estão gerando condições inéditas de amplitude de opções, fazendo com que a continuidade de valores, sentimentos, ideias e hábitos perca eficácia, desfavorecendo assim a compreensão comum de fatos políticos, a comunhão de certos sentimentos sociais, a hierarquização dos valores segundo uma escala compartilhada por todos, enfim, prejudicando a capacidade de ação conjugada da sociedade e a cooperação social (...) a pluralidade, a comunicação, a perda de força dos valores mais centrais, o descompromisso social, a ausência da sanção, o anonimato, a universalização e o ritmo frenético da vida estão acarretando novos problemas às sociedades contemporâneas, com séria ameaça à construção democrática, de vez que este sistema depende essencialmente da participação voluntária e das escolhas morais dos agentes sociais”

É relevante notar que a pluralidade e a ausência de compreensão comum sobre fatos políticos seja considerada pela doutrina uma ameaça à democracia, pois fundamenta sua concepção atualizada de *ameaça cultural* ao regime democrático. A integração cultural, de valores comuns e, em verdade, de uma mínima coesão ideológica, estariam em franca e crescente ameaça. E, conforme o dizer doutrinário, “se a sociedade não é capaz de se sentir como uma mesma sociedade, não é capaz de agir como tal” (Brasil, 2002, p.100; 2006b, p.49; 2009b, p.57; 2014b, p.58). Aqui há a permanência de uma oposição ao pluralismo sociocultural, revelando a continuidade do pensamento ideológico refratário à ampliação do espectro cultural da sociedade pela igual integração de culturas e classes marginalizadas no ideal de cultura nacional da doutrina.

Nessa conexão de ameaças à democracia, figuram os *antagonismos sociais*, mais diretamente ligados aos aspectos da ordem material que desestabilizariam *a paz social entre capital e trabalho*, assim como a própria *integração nacional*. Embora tendo mencionado a “escassez de recursos” nas edições anteriores, foi a partir de 1988 que a doutrina conferiu maior extensão ao *problema da desigualdade social*. Especificamente na edição de 1996, os “conflitos sociais” originados pelo “fator socioeconômico” seriam apontados como a *principal causa de antagonismos sociais*, capazes de constituir considerável ameaça à conquista e manutenção dos objetivos nacionais (Brasil, 1996a, p.71-72).

Entretanto, a doutrina é clara em argumentar que a desigualdade social, por si só, não levaria ao conflito antagônico. As disparidades de renda, de prestígio e/ou de poder, para fomentarem ação política antagônica, necessitariam estarem conjugadas com o “fator ideológico”, quer dizer, seria necessário “associar-lhes uma interpretação, que demonstre a injustiça do quadro predominante e predisponha os cidadãos ao esforço da contenda social” (Brasil, 1996a, p.71). É quando ocorreria o que a doutrina define como *ideologização das*

desigualdades sociais, voltada para a conquista do poder político em contextos de consideráveis desigualdades regionais. Inclusive, assevera a doutrina, capaz de conduzir alianças entre o “partido de massa” e poderosas oligarquias “provinciais ou regionais” em oposição às políticas econômicas que “privilegiem certos setores – financeiro, por exemplo” para viabilizar a mudança no comando do poder político (Brasil, 1996a, p.71). Neste ponto, a doutrina reafirma sua posição de classe e parcialidade nas relações de subordinação social, filiando-se ao quadro predominante. Outro fator de ordem econômica potencialmente causador de antagonismos seria a crescente migração do campo para as periferias de grandes centros urbanos. Conforme a doutrina, o resultado tem sido a formação de uma ampla “população pobre periférica”, favorecendo a “agudização de tensões sociais urbanas que tendem a engrossar o conjunto de antagonismos” (Brasil, 1996a, p.72). Neste caso, o perigo seria que massas de eleitores pobres e periféricos fossem “manipulados pelos políticos de atuação demagógica, pelas correntes políticas que exercem crítica social de fundo ideológico e, principalmente, nos dias atuais, por pesadas campanhas publicitárias” (Brasil, 1996a, p.72).

A principal corrente política capaz de conferir interpretação ideológica às desigualdades sociais seria o *marxismo*. Conforme a doutrina, a mais grave ameaça estaria na revelação da “mais-valia” e o intento da socialização dos meios de produção, visto que “Marx apontou a propriedade privada dos meios de produção como a base de todas as diferenças sociais, pois ela é que faz nascer duas classes de interesses sociais”, antagônicos e impelidos à “luta de classes, entre proprietários e não-proprietários” (Brasil, 1996a, p.72). A novidade em relação às edições anteriores foi a *inclusão da Teologia da Libertação como uma corrente política de viés antagônico aos objetivos nacionais*¹¹¹. É que para a doutrina a “força da mensagem evangelizadora” multiplicaria o potencial antagônico da desigualdade social por ser “indiscutível a importância prática das ideias e proporções da Teologia da Libertação onde haja vastos contingentes marginalizados, desprovidos de esperança e sem recursos mais elaborados de compreensão política” (Brasil, 1996a, p.74). De tal modo que essa teologia, cujo expoente nacional seria Leonardo Boff, preencheria uma lacuna do marxismo: a exigência de uma maior elaboração política para a “tomada de consciência” que leve à ação política, especialmente por aliar a evangelização ao “amplo uso do materialismo histórico como instrumento de análise da realidade social concreta” (Brasil, 1996a, p.74).

¹¹¹ Note-se que a ligação entre teologia da libertação e marxismo foi muito presente na configuração do inimigo interno no regime de 1964, inclusive tornando muitos religiosos alvo do terrorismo de estado. No entanto, não se localizou menções nas edições anteriores.

Um terceiro potencial antagônico para doutrina seria a *globalização e seus efeitos de precarização do trabalho*. A modernização impulsionada pela intensa competição “em capital e alta tecnologia”, teria como efeito a “excludente de mão de obra”, fator que majoraria os problemas sociais “das massas deserdadas, que têm agora necessidade de procurar um capitalista que as explore...” (Brasil, 1996a, p.76). Como consequência, se instaura uma relação antagônica entre “os que pretendem valorizar os direitos da cidadania e aqueles que defendem as propostas modernizadoras, com olho no mercado (interno e, principalmente, externo) e no retorno de seus investimentos” (Brasil, 1996a, p.76). Essas tensões antagônicas da modernização só não seriam mais intensas em razão da “alienação dos grupos sociais excluídos que, na verdade, não têm a menor noção do que se passa e são conduzidos por campanhas políticas de ocasião e bem planejada programação da mídia eletrônica” (Brasil, 1996a, p.76). Mesmo com essa *domesticação pela alienação*, seria inevitável “um novo conjunto de antagonismos entre a pessoa e o Estado, à medida que são permitidas práticas sociais que violam direitos sociais historicamente estabelecidos ou, mesmo, violam os direitos humanos” (Brasil, 1996a, p.76).

Após a edição de 1996, a doutrina reduziu consideravelmente o tratamento dispendido aos conflitos sociais de natureza antagônica. Como se verá ainda neste capítulo, a linguagem e os conceitos expressamente anticomunistas passam às formas mais genéricas e tecnicizadas. No entanto, sem perderem a representação central dessas ameaças: a *mudança revolucionária como resultado final do conflito político*.

Paz em tempos de guerra: espectro revolucionário, progressismo e operações psicológicas

Sem ultrapassar os limites da tese, o objetivo desta seção é observar a noção de guerra da doutrina em suas implicações mais relevantes para a política. Portanto, não se trata de um estudo sobre a doutrina militar propriamente dita, de combate, estratégias, história das guerras e toda sorte de uma enciclopédia teórica e prática da humanidade. Mas, tão somente, quais foram as mudanças e permanências na percepção doutrinária sobre a guerra que produzem implicações para a disputa do poder político.

Nesse caminho, para a surpresa da pesquisa, das oito edições da doutrina apenas duas trataram abertamente sobre a guerra. Uma foi a edição de 1975, que abordou, sob o prisma político, a chamada “teoria de conflitos”. A guerra só voltou a ser analisada na edição de 1996, ocasião de uma visível revisão teórica. Nas demais, ou simplesmente não se tratou de guerra – como na edição de 1983 – ou apenas se mencionou vagamente a nova conformação doutrinária.

De todo modo, considerando que uma abordagem ocorreu antes e a outra depois de 1988, foi possível realizar comparações.

A primeira questão de importância foi *a manutenção da guerra como um meio de atingir objetivos políticos em face de um conflito antagônico*. No entanto, essa permanência foi acompanhada por uma mudança de foco: *a busca permanente pelo controle dos conflitos em geral visando a antecipação ao conflito antagônico*. Antes de 1988, a doutrina descrevia a guerra como a existência de “centros autônomos de decisões, com poder suficiente para tentar concretizá-las” que possuam claramente “objetivos conflitantes, permanentes ou conjunturais estabelecidos pelas políticas desses centros” (Brasil, 1975, p.279).

Após 1988, a doutrina adere à escola polemológica¹¹², campo de estudo da guerra que “comporta outros métodos e campos de visão, como, por exemplo, o das ciências políticas, da biologia, da teoria dos sistemas, etc.” (Brasil, 1996a, p.252). A “nova abordagem” doutrinária confere *maior vulto aos conflitos em tempos de paz, enquanto parte da própria guerra*. É o que se pode chamar de uma *virada polemológica: o foco da guerra se desloca para a prevenção dos conflitos antagônicos por meio de mecanismos institucionais e psicológicos*. Assim, a guerra passa a estar situada nos estudos relativos “ao conflito humano, que abrange também tempos de paz” e, por essa razão, pressupõe a “existência de aspectos comuns entre os vários tipos de conflitos humanos, entre os quais, como fenômeno social, existe um grau máximo, a guerra” (Brasil, 1996a, p.251). No plano geral, o conflito permaneceu como um “choque de vontades expressas e deliberadas”, ou ainda como “um choque de interesses, de qualquer natureza” (Brasil, 1988, p.147; 2005a, p.37; 2009a, p.48; 2014a, p. 58).

Da mesma forma ocorreu com a noção de *conflito antagônico* da doutrina, ou seja, aqueles choques de vontades que ameacem a sobrevivência dos “objetivos nacionais”. Em se tratando de antagonismos, a *noção de amigo-inimigo seguiu orientando as ameaças e perigos no ambiente interno da nacionalidade*. Especialmente após a edição de 1996, *o conflito político no âmbito interno de uma nacionalidade seria uma evolução dos conflitos sociais e culturais que potencialmente levariam ao seu extremo - a guerra*. Em muito, conforme a doutrina, pela característica do conflito em fomentar a “vontade hostil, ou seja, a intenção de causar danos ou prejuízos ao adversário” (Brasil, 1996a, p.252). Essa marca distintiva seria decisiva para a doutrina porque no conflito “os protagonistas encaram-se como inimigos, o que significa, pelo menos, o desejo de neutralização dos membros do campo oposto” (Brasil, 1996a, p.251). E, de

¹¹² Essa escola está baseada nas teorias de guerra revolucionária e de insurgência, centrada nos aspectos sociológicos e culturais, em que os mecanismos psicológicos são o principal instrumento de prevenção de comportamentos antagônicos de grupos e indivíduos (FOTIA, 1980).

forma mais contemporânea, essa agressividade não se manifestaria “apenas pela violência física, podendo evidenciar-se por outras formas (econômicas, psicológicas, diplomáticas, etc) (Brasil, 1996a, p.252).

A *permanência do inimigo-interno* pode ser melhor compreendida pela influência de Antônio de Arruda, por muitos anos conselheiro da ESG¹¹³, e sua interpretação sobre “a essência da política” de Freund¹¹⁴. Especialmente no artigo “Grandes linhas do pensamento político”, publicado em 1990 na revista da ESG, Arruda se vale das três dicotomias de Freund - comando-obediência, público-privado, amigo-inimigo – para sustentar que “o inimigo é o outro, o estrangeiro, e basta essa evidência para que, em casos extremos, as relações que com ele se mantêm possam degenerar-se em conflito, às vezes irreconciliáveis” (Arruda, 1990, p.35). Ainda que não coubesse ao Estado, em tese, definir um nacional como inimigo, Arruda argumenta por essa possibilidade (e necessidade) quando nacionais adotassem comportamentos de divisão interna entre amigos e inimigos (Arruda, 1990, p.35):

“Nestes casos, os conflitos assumem caráter nitidamente político e os motivos que dariam razão de ser ao pressuposto passam para um segundo plano – caso estes, aliás, que se tornam frequentes, nos últimos tempos. Daí o esforço do Estado em superar a inimizade, no interior do seu território, pois a evolução dos antagonismos internos pode levar à desordem, à anarquia, à guerra civil e à própria quebra de unidade política”

Assim a doutrina diferencia a competição e o conflito, pois na competição “cada participante não procura impedir os restantes competidores de alcançar seus objetivos” e, ao contrário do conflito antagônico, tais competidores buscam “triunfar ou atingir objetivos de acordo com regras que se encontram definidas e, em tese, rejeitam o ataque à integridade física ou moral do outro” (Brasil, 1996a, p.251). Neste caso, o maior exemplo dado pela doutrina de competição seriam as eleições democráticas, pois as disputas não representariam “um processo conflitual, mas sim competitivo” (Brasil, 1996a, p.251).

De plano, para a teoria democrática, duas implicações merecem destaque. A primeira se refere ao conflito em geral na política tratado como um problema de guerra, neste caso de sua prevenção, visando evitar sua modalidade mais violenta, a bélica. Aqui há uma clara restrição ideológica, discricionária, nas relações de poder político à divergência de projetos de sociedade, à contestação a ordem e ao embate de interesses conflitantes e inconciliáveis, inerentes ao

¹¹³ Antônio de Arruda foi um desembargador que integrava a chamada “junta consultiva” da escola e se tornou um dos grandes intérpretes da doutrina da ESG. E, como se nota, um dos grandes influenciadores da filosofia política da escola.

¹¹⁴ O filósofo francês, muito influenciado pelo pensamento de Carl Schmitt sobre a política, foi citado diretamente em três edições do manual básico (Brasil, 1975, p.24-25; 1988, p.130; 1996a, p.251).

pluralismo político, especialmente em sociedades profundamente desiguais. Considerando os termos do núcleo ideológico da doutrina, *a oposição à interpretação histórica da formação nacional e da própria identidade nacional seriam um problema de guerra*. A segunda decorre da manutenção da mentalidade do inimigo-interno nas relações de poder democrático, porque incompatível tanto com a noção basilar dos direitos humanos quanto à admissão dos conflitos antagônicos solucionados pela soberania popular.

Com esse pano de fundo, a virada polemológica indica conservar a mentalidade anticomunista de forma mais genérica, sem dizer seu nome, acompanhando um processo de remodelagem histórica da guerra depois da segunda guerra mundial. Da concepção clássica dos conflitos armados entre nações, de forma declarada, executada em determinado território, a concepção de guerra se ampliou para os diferentes tipos de conflitos tomados como permanentes.

No geral, a concepção de *guerra contemporânea* – regular e/ou irregular - foi preservada na doutrina, tendo suas origens no pensamento de Carl von Clausewitz [1780-1831], apontado pela doutrina como o grande responsável pelos fundamentos da noção moderna de guerra¹¹⁵. As *guerras regulares*, sejam convencionais e/ou nucleares, seriam marcadas pelo caráter externo, entre Estados nacionais, declaradas, reconhecidas e empregando a plena capacidade das forças militares (Brasil, 1996a, p.258). Trata-se da “guerra total”, de Clausewitz, uma vez que “a destruição das forças principais do inimigo, no campo de batalha, constituía o único e verdadeiro objetivo da guerra” (Brasil, 1975, p.280).

Após a 2gm, o emprego de armas nucleares moveu essa guerra tradicional “ao retorno, por enquanto, às guerras curtas e localizadas”, devido ao “pavor do apocalipse” da guerra nuclear (Brasil, 1996a, p.266). Com isso, se tornariam preponderantes as chamadas *guerras irregulares*, concebidas pela doutrina como um “conflito armado executado por forças não regulares de um país contra um governo estabelecido ou um poder de ocupação, compreendendo ações interligadas de guerra de guerrilha, de evasão e fuga e da subversão” (Brasil, 1996a, p.259). Esse segundo tipo de guerra – também chamada de *guerra indireta* ou da *estratégia de ação indireta* – se originaria em outro conceito de Clausewitz: a depender do objetivo político da guerra, não seria necessário sequer lutar no campo de batalha ou ainda que essa luta terminasse com a eliminação do inimigo (Brasil, 1975, p.281).

¹¹⁵ Apesar de se basear fundamentalmente no pensamento clássico de Clausewitz, a doutrina menciona conceitos sobre a guerra de diversos autores, tais como Immanuel Kant [1724-1804], Friedrich Engels [1820-1895] e Karl Marx [1818-1883], Lênin, Gen Von Seeckt [1866-1936], Quincy Wright [1890-1970], Raymond Aron [1905-1983], Gabriel de Tarde [1843-1904], Gaston Bouthoul [1896-1980] e Nicolou Maquiavel [1469-1527] (Brasil, 1996a, p.254).

Apesar de adotar essa classificação mais concisa, a doutrina ressalta que são bastante diversas as classificações possíveis sobre os tipos de guerra, chegando a esboçar um quadro geral de distinções do qual se destaca aquelas guerras com repercussão mais direta na disputa pelo poder político, especialmente no ambiente interno de regimes democráticos:

- **Guerra interna** - “conflito armado no interior de um país, de caráter regular ou não, visando atender, tanto a interesses políticos internos de um grupo ou povo, como a objetivos políticos de um Estado ou coligações de Estados” (Brasil, 1996a, p.261);
- **Guerra civil** - “guerra interna desencadeada por nacionais de um país contra o governo, para substituí-lo, ou, pelo menos, forçá-lo a modificar suas normas; ou entre esses grupos nacionais, em disputa do poder ou busca de uma situação relativa mais favorável” (Brasil, 1996a, p.261);
- **Guerra eletrônica** - “envolve ações que empregam a energia eletromagnética para determinar, explorar, reduzir ou impedir o uso do espectro eletromagnético por parte do inimigo, em detrimento das forças amigas, e as ações que assegurem a liberdade de emprego do espectro eletromagnético pelas forças amigas” (Brasil, 1996a, p.261)

Ainda desse quadro geral, a doutrina destaca do ponto de vista “quanto ao ponto de vista ideológico ou psicológico”, prevendo as modalidades “quente, fria, psicológica, de nervos e de classe”; quanto ao seu âmbito, de natureza “insurrecional, revolucionária” e “patriótica”; e sob o aspecto dos fins políticos, de “equilíbrio” e de “propaganda”, assim como “religiosa e social” (Brasil, 1996a, p.257). Note-se que, apesar de seu pretense término, a *guerra fria foi mantida como uma das modalidades de guerra irregular da doutrina*, sendo essa variação de guerra contemporânea descrita como um “conflito que abrange todas as ações, não caracterizadas como guerra, limitada ou geral, que podem ser usadas na luta pela hegemonia entre nações ou coligações de nações” (Brasil, 1996a, p.261).

Isso nos remete à *permanência do espectro do comunismo*. É de se frisar que a ênfase à guerra revolucionária, que como vimos ingressou na doutrina no final dos anos 1950, a partir da edição de 1983 perdeu centralidade. Entretanto, as formas indiretas de guerra, muito ligadas à teoria da guerra revolucionária, ganharam maior relevância. Mesmo antes de 1988, a grande ideia-chave doutrinária sobre a guerra contemporânea seria justamente o manuscrito de Clausewitz acerca da *estratégia indireta*, que marcou boa parte do pensamento de guerra no século XX (Brasil, 1975, p.281-283)¹¹⁶. Lênin (chamado pela doutrina de “Lenine”) seria um “profundo estudioso das obras de Clausewitz” e o responsável por ampliar a concepção de guerra em vigor até então, se apropriando da analogia entre guerra e comércio, feita por Clausewitz, e fornecendo “ideias militares gerais” para os fundamentos do marxismo,

¹¹⁶ Destaque para as escolas alemã - Von Ludendorff [1865-1937]¹¹⁶; estadunidense - Spykman; francesa – Beaufre [1902-1975]; russa - Lênin; e chinesa – Mao Tse-Tung.

concebendo o conceito de “guerra única, indivisível, global e permanente” para alcançar o objetivo político de “vitória da revolução comunista no mundo” (Brasil, 1975, p.282). Outro discípulo de Clausewitz, segundo a doutrina, Mao Tse-Tung [1893-1976], teria desenvolvido em sua “Escola de Guerra Política” a noção de “guerra total”, de preponderante estratégia indireta e visão da guerra como um meio “com sangue” de atingir objetivos políticos quando os meios políticos, “sem sangue”, falhassem (Brasil, 1975, p.283-300). Assim, conforme a doutrina fazia questão de destacar, “nesta escola, mesmo que apareça escrita apenas a expressão guerra revolucionária, deverá entender-se que se trata de guerra revolucionária comunista” (Brasil, 1975, p.293)¹¹⁷. E, como comunista, seria considerada toda ideologia política baseada no “marxismo-leninismo”, o principal antagonismo político doutrinário (Brasil, 1975, p.301-302).

Esse temor se justificava pela a eficácia atribuída à estratégia indireta de *coexistência pacífica*¹¹⁸, para a doutrina uma “guerra por procuração” que, por meio do *progressismo*, fomentaria no ambiente interno a luta de classes com os objetivos de “impor a ideologia marxista e conquistar mentes”, enfraquecer o “patrimônio social – solapando as instituições de coesão, como família, a religião” e, enfim, para “conquistar o povo, e estar sempre com o povo, e falar em nome dele, e solidarizar-se com ele” até lograr aniquilar “cada vez mais a influência e popularidade do governo” (Brasil, 1975, p.301-302). Essa estratégia de guerra indireta, também chamada de *revolução institucional*, ocorreria em tempos de paz e teria como grande exemplo histórico Tcheco-Eslováquia, apontada como “um caso típico de transição de um país da democracia para o socialismo, através da revolução institucional, em particular mediante a ação revolucionária do Parlamento” (Brasil, 1975, p.306-307). Nessa variação “institucional” da guerra revolucionária, diversos elementos de estratégia indireta são elencados pela doutrina, tais como a “conquista planejada do poder”, a “desmoralização dos partidos adversários”, o “uso da máquina estatal para a conquista do poder”, a “neutralização” das Forças Armadas e a “precisão e rapidez do uso da violência para provocar a crise final que leve à conquista do poder” (Brasil, 1975, p.307). Segundo a doutrina, a estratégia do progressismo combinava de forma intensiva o binômio “Pressão de Cúpula/Pressão de Base” que, por sua vez, se apoiava “na pressão psicológica” convencendo a nação a abdicar da “ação reacionária” (Brasil, 1975,

¹¹⁷ Do ponto de vista histórico, os principais exemplos de guerra revolucionária seriam Rússia [1917], China [1921-1949], Tcheco-Eslováquia [1948], Grécia [1946-1949], Cuba [1953-1959], Indochina [1946-1954]. A doutrina cita o conceito de “geopolítica da guerra revolucionária” extraída do livro “Guèrre Revolutionare el Conscience Chrétienne” (Guerra Revolucionária e Consciência Cristã, tradução livre). (BRASIL, 1975, p.304-310)

¹¹⁸ O conceito é atribuído ao russo Nikita Krushev [1894-1971], secretário-geral do Partido Comunista da União Soviética (1953-1964), assim como a revista “Kommunist”.

p.307). Dessa maneira, o país teria acreditado “na possibilidade de um governo de coalização entre democratas e comunistas” e, devido à essa postura dos “líderes democráticos” causada por “ignorância do processo histórico”, ou por “comodismo e falta de combatividade” ou ainda, por “falta de patriotismo”, o caminho teria se facilitado “para a vitória comunista” (Brasil, 1975, p.306).

Após 1988, a guerra revolucionária passou a ser descrita como um “conflito interno, geralmente inspirado em uma ideologia, ou auxiliado do exterior, que visa a conquista do poder pelo controle progressivo da nação” (Brasil, 1996a, p.260). Mesmo buscando despersonalizar tal tipologia, a doutrina não se absteve de constar que o “exemplo eloquente de guerra revolucionária que a história nos tem mostrado, nestes últimos 60 anos, como fator onipresente do mundo de nossos dias é a guerra revolucionária comunista” (Brasil, 1996a, p.260). Além da estratégia indireta do progressivismo, a outra modalidade contemporânea ainda em destaque seria a *guerra insurrecional*, ditada pela doutrina como uma guerra interna sem planejamento, mais empírica, em que uma parcela da população “auxiliada e reforçada ou não do exterior, mas sem estar apoiada em uma ideologia, empenha-se contra a autoridade (de direito ou de fato) que detém o poder, com o objetivo de a depor ou, pelo menos, força-la a aceitar as condições que lhe forem impostas” (Brasil, 1996a, p.259). Porém, segundo a doutrina, mesmo as guerras insurrecionais estariam frequentemente “sujeitas à infiltração da ação comunista” (Brasil, 1996a, p.260). Portanto, após 1988, *esses dois modelos ganharam autonomia em relação ao ambiente externo*, uma vez que, em termos teóricos, para a doutrina não estariam vinculados a outro Estado nacional, bastante visarem objetivos revolucionários.

O quadro de restrições ideológicas se acentua por conta da renovação da chamada *guerra psicológica* na doutrina. De maneira geral, todo conflito político antagônico teria uma forte dimensão psicológica, sendo tal premissa presente desde a antiguidade, quando Sun Tzu [544 a.c. – 496 a.c.] preconizava como ganhar uma guerra sem o uso de armas: por meio de ações de corrupção, sedução, humilhação, difamação, discórdia, desconfiança, indisciplina, ludíbrio (Brasil, 1975, p.315). Devido a adaptação dessas ideias na modernidade realizada pela “estratégia comunista”, as circunstâncias teriam compelido as “democracias ocidentais a uma tomada de posição, nesse terreno, para enfrenta-las”, especialmente porque os avanços tecnológicos e da sofisticação dos meios de comunicação teriam aumentando seu poder de “destruição psicológica” no conflito político, sobretudo em tempos de paz (Brasil, 1975, p.316). Por essa razão, tanto antes quanto depois de 1988, o conceito de guerra psicológica seguiu idêntico, caracterizado pelo “emprego planejado da propaganda e da exploração de outras ações com o objetivo de influenciar opiniões, emoções, atitudes e comportamentos de grupos adversos

ou neutros de modo a apoiar a consecução dos objetivos nacionais” (Brasil, 1975, p.316; 1996a, p.260). A única mudança significativa foi a supressão da ampla descrição de suas características (Brasil, 1975, p.315-324).

Quadro 11 – Operações psicológicas

	Ações psicológicas (campo amigo)	Guerra psicológica (campo inimigo)
Objetivos	eleva o moral da população, se antecipar a qualquer trabalho de solapamento desse moral por parte do inimigo, impedindo que façam eco as notícias tendenciosas	desmoralizar o inimigo, dando-lhe uma sensação de insegurança, de impotência e de descrença, levando-o à rendição e colaboração
público-alvo	Ambiente militar - pessoal militar da ativa, conscritos e órgãos de formação das reservas, civis subordinados aos Ministérios Militares, Polícias Militares e outras corporações assemelhadas, pessoal da Reserva Militar;	grupos inimigos nacionais e internacionais (hipóteses de guerra) Indivíduos ou grupos adversários às aspirações e aos objetivos nacionais
	Ambiente civil - imprensa, líderes estudantis e sindicais, grupos influentes rurais, profissionais liberais, operários, estudantes e grupos organizados - clubes, associações, sindicatos	os neutros (ainda que por conveniência pessoal)
Manobras psicológicas	mobilização de sentimentos e inteligência	explora vulnerabilidades políticas, econômicas, psicossociais e militares
	uso dos meios de comunicação	demonstrações ostentivas de força e propaganda bem organizada para impedir ou desencorajar ações contrárias aos interesses nacionais
	informação, propaganda e contrapropaganda	produzir efeitos depressivos no moral

Fonte: elaborado pelo autor (2020), a partir do Manual Básico da ESG (1975)

Antes de 1988, a doutrina incluía a guerra psicológica no rol das denominadas *operações psicológicas*, estas compreendidas como “as ações políticas, militares, econômicas e psicossociais planejadas e conduzidas para criar num grupo – inimigo, hostil, neutro ou amigo – emoções, atitudes ou comportamentos favoráveis à consecução dos Objetivos Nacionais” (Brasil, 1975, p.316). Transcorrendo no “universo inimigo”, pois destinada diretamente aos “grupos inimigos nacionais”, essas operações se dariam por meio da *propaganda e da contrapropaganda*, conduzidas “no sentido de levar ao descrédito o inimigo e seus chefes, fazendo crer que estes apenas buscam satisfazer suas ambições pessoais”, inclusive fazendo uso de “dissimulações táticas”, como “anunciar falsas operações ou de chamar a atenção para indícios relativos a operações diversionistas” (Brasil, 1975, p.320). Ao contrário, as *ações psicológicas* ocorreriam no “universo amigo” e são entendidas como “um conjunto de recursos e técnicas para gerar emoções, atitudes, predisposições e comportamentos de indivíduos ou coletividades, favoráveis à obtenção de um resultado desejado” (Brasil, 1975, p.316). Focadas na prevenção às “informações tendenciosas”, essas ações se adequariam ao público-alvo, pois enquanto aos “menos esclarecidos” um simples “slogan” se faria suficiente para obter “efeitos

espetaculares”, as ações destinadas à elite exigiriam “um planejamento mais sutil” (Brasil, 1975, p.317). Além disso, o conteúdo das ações psicológicas deveria estar vinculado “a uma filosofia de vida cujos valores procura preservar” e, quando voltadas a um público amplo, se abster do “sectarismo religioso” e/ou dos “conceitos político-partidários” (Brasil, 1975, p.317).

Em ambos universos, as *manobras psicológicas* teriam uma “missão psicológica” marcada por uma “ideia-força” que aliasse “inteligência e sentimentos”, visando influenciar e persuadir comportamentos por meio de estímulos transmissores, tais como “as crenças, as superstições, as atitudes e opiniões, os ressentimentos, os desejos e aspirações” (Brasil, 1975, p.318). No âmbito de execução institucional das Forças Armadas, a doutrina ressaltava a relevância da “Ação cívico-social (ACISO) como poderoso instrumento de ação psicológica” (Brasil, 1975, p.319).

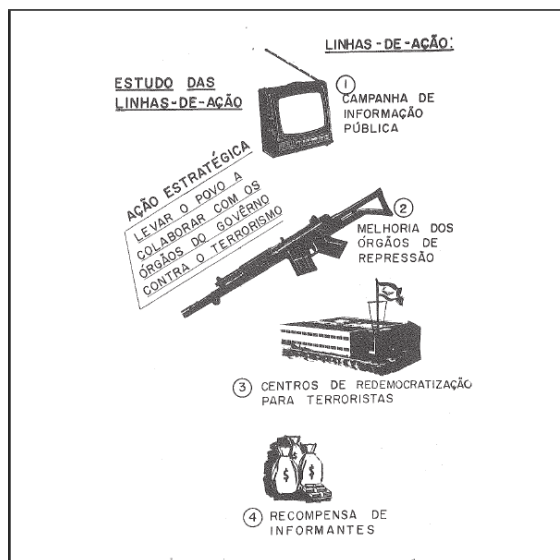
De uma maneira geral, os dois modelos de operações psicológicas teriam como principal instrumento a *propaganda*¹¹⁹, definida pela doutrina como a disseminação de informações com o “aspecto deliberado de influência sobre um determinado público, incutindo nele certas idéias, sejam falsas, verdadeiras ou semiverdadeiras” (Brasil, 1975, p.322). A propaganda eficaz dependeria de um *planejamento em informações estratégicas* - com sugestões de “alvos, áreas de emprego, temas e, até mesmo, meios a utilizar” – que abordasse todos os temas relativos às expressões do poder nacional através dos “mais sofisticados recursos de propaganda e contrapropaganda, demonstrações, pressões ou ameaças, e mesmo apoio ou auxílio, conforme as circunstâncias indicarem” (Brasil, 1975, p.317).

Um bom espécime dessa sofisticação das operações psicológicas se confere no estudo denominado “O planejamento estratégico no campo psicossocial”. Exposto em conferência de 1971 na ESG, pelos autores Cel. Ferdinando de Carvalho e professores José Camarinha Nascimento, Carlos Sanchez de Queiroz e Otto Júlio Marinho, esse planejamento propunha a criação de um “centro de redemocratização para terroristas” para enfrentar “os antagonismos e pressões estreitamente relacionados com o campo psicossocial e com diversas áreas humanas” (Carvalho, F., Et al, 1991, p.165-166). Conforme a proposta – que não chegou a integrar a doutrina – a construção de um “centro de educação democrática para terroristas aprisionados” contribuiria para o objetivo de “dar à opinião pública a confiança no trabalho de recuperação e evitar escalada do crime”, tudo para convencer “o povo a colaborar com os órgãos de segurança do governo, proporcionando as informações que permitam a destruição dos grupos terroristas urbanos” (Carvalho, F., Et al, 1991, p.171). Tal ação psicológica visando adesão da opinião

¹¹⁹ A doutrina destaca os princípios essenciais de uma “propaganda eficiente”: dinamismo, ofensividade, assertividade, existencialismo e originalidade (Brasil, 1975, p.323).

pública à repressão política estava inserida nas “estratégicas de emergência” para momentos conjunturais marcados por uma “situação de anormalidade” (Carvalho, F., Et al, 1991, p.167-171).

Imagem 2 – linha de ação para situações de emergência



(Carvalho, F., Et al, 1991, p.180)

Muito embora a doutrina tenha suprimido boa parte dessas descrições sobre os tipos e métodos da guerra contemporânea voltadas para a estratégia indireta, foi possível perceber a *preservação da importância da propaganda em relação aos antagonismos*. Até 1988, a doutrina incluía a “comunicação social” como um importante instrumento para “criar e manter uma corrente ponderável de opinião pública voltada para o interesse nacional e imune à ação subversiva” (Brasil, 1975, p.253; 1983, p.225; 1988, p.179). Reconhecendo os “limites para essa ação do Estado dentro dos princípios democráticos”, a doutrina prescrevia a necessidade de que as ações psicológicas ocorressem “em termos de comunicação social legítima, impessoal e veraz” e que, para tanto, o Estado deveria se valer das atividades de Relações Públicas para o “esclarecimento da opinião pública quanto às ações desenvolvidas pelo Governo” (Brasil, 1983, p.225; 1988, p.179). Após 1988, a doutrina passou a destacar o *potencial considerado negativo dos meios de comunicação*, pois acentuariam “obstáculos de ordem individual e social já presentes na sociedade moderna, tais como o consumismo, a desumanização, a manipulação, o indiferentismo e o desinteresse pelas questões sociais” (Brasil, 2002, p.110; 2006b, p.60; 2009b, p.68; 2014b, p.69). Com isso, reafirmando sua visão dual dos meios de comunicação em relação aos antagonismos, para a doutrina (Brasil, 1996a, p.91):

“A Comunicação pode ser usada para gerar ações indiretas que projetem moldar a consciência nacional/a opinião (pública),

reconfigurando as legítimas aspirações da sociedade ou, pelo menos, instaurando a dúvida sobre elas, com o intuito de beneficiar a inserção de interesses antagônicos (internos ou externos)”

É de se notar que a doutrina *suprimiu o conceito “operações psicológicas” para incluir o tópico sobre “a comunicação social ou de massa”* em sua última revisão sobre a teoria da guerra. No entanto, se verificou uma nítida repaginação dos mesmos conceitos. Além de mencionar que “informação é segurança”, a doutrina conservou o realce ao *papel fundamental da persuasão dos meios de comunicação para reverberar a dicotomia amigo-inimigo*, especialmente usando a informação para “elevar o moral dos combatentes e populações, fazendo-os compreender a importância da causa em jogo e a necessidade de se lutar por ela, e também, vacinando-as contra a guerra psicológica” do universo inimigo (Brasil, 1996a, p.266). Porém, a doutrina adverte que tal prática deveria ser “evitada, pelo menos em relação ao amigo”, devido ao potencial perigoso das tentativas em “controlar o espírito livre do homem” (Brasil, 1996a, p.267). Até a descrição da guerra psicológica “inimiga” se manteve muito semelhante, uma vez presente o “hábil” uso comunista de “todos os meios lícitos, até mesmo com a participação ou omissão de adeptos nacionais, para a conquista das mentes, e em consequência para o atingimento de seus objetivos militares e políticos do mais profundo alcance” (Brasil, 1996a, p.267). Mais do que sobrevivido, essa “habilidade comunista” teria se potencializado pelo “desenvolvimento da tecnologia e das ciências sociais” que exigiu um “enorme esforço que as grandes nações despendem com a Comunicação Social, para a propagação de determinadas notícias, ou para a retenção de outras, visando a formação da opinião pública favorável a seus fins” (Brasil, 1996a, p.267).

É de se grifar que a doutrina em nenhum momento se refere diretamente ao papel da internet e/ou redes sociais, mesmo depois da inclusão da expressão de ciência e tecnologia do poder nacional. No entanto, pressupõe que “os tempos mudaram, sofisticaram-se as técnicas e os meios”, inclusive o fundamento “homem” no mundo contemporâneo teria “cada vez mais necessidade de escutar, de falar, de trocar ideias, de manter-se a par dos acontecimentos e de conhecer tudo o que se passa em seu país ou pelo mundo” e, com isso, inevitavelmente comprometendo sua própria segurança devido a “guerra da mente” (Brasil, 1996a, p.267).

Para a teoria democrática, essa *renovação do espectro revolucionário comunista* que ampliou seu escopo político, tem relevantes consequências substantivas. Ao considerar como possíveis vias de uma guerra os canais institucionais das democracias, assim como a organização de grupos de pressão de mobilização social e os próprios meios de comunicação, a doutrina conserva sua visão de guerra pré-1988 que aponta práticas e estratégias comuns de

oposição política democrática – direito de reunião, greves, propaganda, liberdade de expressão, de imprensa e participação social, por exemplo – como potenciais ameaças à segurança nacional. Ademais, o próprio conflito político, sua expressão social organizada e canalização pelas vias institucionais da democracia se tornam um problema de guerra, caso venham potencial ou materialmente serem entendidos como uma ameaça aos “objetivos nacionais”.

Guerra em tempos de paz: o controle de crises

Na ocasião da revisão teórica de 1996, a doutrina demarcou seu antagonismo inclusive na concepção ontológica da guerra. Se contrapondo à perspectiva “determinista” atribuída ao marxismo, de que a guerra seria “necessária à marcha e à evolução da humanidade para estágios superiores”, a doutrina argumenta por uma *visão evolucionista da guerra*, em que esta seja vista como “um produto de fatores materiais e espirituais do homem ou das sociedades humanas, suscetíveis de evolução favorável à anulação da violência ou, pelo menos, a sua redução do controle a limites que não ponham em risco a sobrevivência de grupos e sociedades” (Brasil, 1996a, p.252). Ao menos a longo prazo, a “paz perpétua” seria possível, mas a curto prazo seria preciso evitar a guerra e “controlar, de modo racional, a forma como possam desenvolver-se, caso venham a ocorrer” (Brasil, 1996a, p.252).

É a mentalidade preventiva da guerra que, em tempos de paz, tem como a principal estratégia a *integração dos conflitos pela produção de consensos*. Na perspectiva evolucionista da doutrina, quando ocorre um acordo no litígio social seu resultado “torna-se um reforço da integração social e política” (Brasil, 1996a, p.74). Daí a necessidade de que os mecanismos ordinários do sistema social reflitam “os valores e princípios da sociedade”, levando esta a resolver seus problemas sociais “ao invés de destruir-se” (Brasil, 1996a, p.75). Assim, *as lutas sociais que resultem em acordos ajudariam a integrar* quando as mudanças sociais são absorvidas pelas alternativas no sistema, completando um ciclo virtuoso ao revigorar o conjunto de valores vigentes.

O problema seria quando os litígios sociais extrapolam o sistema, não se encaixando nos amortecedores de conflitos. Geralmente, por questões sociais, para a doutrina “cidadãos, facções, partidos, etc.” disputam o poder político para implementar o seu ideal de justiça e integração e, nestes casos, certo conjunto de atitudes desfavoreceriam “a resolução de problemas graves”, inclusive evoluindo para a “confrontação de sérias ameaças”, quando “a luta assume outra feição” (Brasil, 1996a, p.75). Eis o que caracterizaria o *conflito antagônico com potencial revolucionário*. As alternativas do sistema seriam insuficientes e as práticas antagônicas debilitariam o conjunto de valores da ordem instituída. Segundo a doutrina, poderia

ocorrer um processo de “tomada de consciência pela população de graves injustiças sociais” com potencial de resultar num movimento de “transformações profundas em velocidade crescente de sucessão de medidas” (Brasil, 1996a, p.75). Nessa sequência até à transformação do sistema social, sentida quando “as principais relações estruturais, instituições básicas e sistemas de valores predominantes são alterados drasticamente” com a institucionalização das transformações estruturais, pois o conflito extrapola o sistema e “tecnicamente podemos denominar de revolução” (Brasil, 1996a, p.75).

De um lado, o conflito poderia ser absorvido pela estrutura do sistema social, ao assumir contornos “tipicamente políticos em torno da simples disputa pelo poder (golpes de estado) e que podem, ou não, afetar a estrutura da sociedade (Proclamação da República, Estado Novo etc.)” (Brasil, 1996a, p.76). De outro, o mais ameaçador, o conflito antisistêmico poderia resultar na “mudança da organização da sociedade em termos econômicos, sociais, políticos e culturais” (Brasil, 1996a, p.76):

“Já os conflitos sobre o sistema – revoluções verdadeiramente – resultam em mudanças mais radicais, como a substituição da classe social com cujos valores se identifica a oligarquia que ocupa o poder e, por consequência, a ascensão ao poder de um outro grupo social, sociológica e ideologicamente diferenciado em relação ao anterior”

Desse modo, a questão de classe, especialmente dos termos do marxismo, se manteve como o grande espectro revolucionário da doutrina que se posiciona pela *manutenção da dominação oligárquica da ordem social*. Por isso, o controle dos conflitos e de seu potencial antagonico, segundo diferentes graduações, assumiria fundamental importância para a segurança nacional.

Daí o advento das *hipóteses de crises* que previnam e/ou neutralizem eventuais forças revolucionárias. Até 1988, a doutrina reunia nas “hipóteses de guerra” as pressões (com algum tipo de poder) e pressões dominantes (com significativo poder) sobre o sistema da ordem instituída, em ambos níveis compreendidos como uma efetiva *pressão antagonica* com poder tanto “endogenamente” quanto surgidos por “estímulos de poderes exógenos” (Brasil, 1975, p.86; 1983, p.104-105; 1988, p.146-147). Após 1988, a partir da edição de 2002 *a noção de pressão antagonica foi incrementada pelo conceito de crise: o estágio inicial do conflito potencialmente antagonico*. Conceitualmente, a doutrina define a crise como “um estado de tensão, provocado por fatores internos e/ou externos, sob o qual um choque de interesses, se não administrado adequadamente, corre o risco de sofrer agravamento, até a situação de enfrentamento entre as partes envolvidas” (Brasil, 2002, p.148; 2005a, p.37; 2009a, p.48; 2014a, p.58). Logo, a crise seria um estágio anterior à “defrontação ou ao enfrentamento” e

tampouco requer uma imperativa “extinção do conflito que a originou” (Brasil, 2005a, p.38; 2009a, p.48; 2014a, p.59).

No ambiente externo, a pressão antagônica seria nominada como uma *crise internacional*. Tratam-se de conflitos que tenderiam a ocorrer em razão de um choque de interesses entre Estados Nacionais, sem atingir o estágio “de confrontação armada” (Brasil, 2002, p.148; 2005a, p.38; 2009a, p.49; 2014a, p.60). A solução da crise internacional poderia ser obtida pela forma diplomática e/ou jurídica, ainda que combinadas com dissuasões das Forças Armadas visando “respaldar” gestões diplomáticas que objetivem “soluções favoráveis” (Brasil, 2002, p.148; 2005a, p.38; 2009a, p.49; 2014a, p.60).

Porém, o tipo mais comum seria a *Crise Interna*, provocada pela “exploração de insatisfações quanto ao não atendimento de necessidades vitais da sociedade nacional, anseios políticos, exclusão social, aspirações separatistas, contestação às instituições, entre outras causas” (Brasil, 2005a, p.38; 2009a, p.49; 2014, p.59-60)¹²⁰. As crises internas se projetariam em cada uma das expressões do poder nacional: “crise política”, “crise militar”, “crise econômica”, “crise psicossocial”, “crise científica-tecnológica” (Brasil, 2005a, p.38; 2009a, p.49; 2014a, p.60). No ambiente político, a doutrina aponta que a depender das decisões tomadas na fixação da “Política Nacional”, se poderia “eclodir uma crise” (Brasil, 2005a, p.33; 2009a, p.43; 2014a, p.52):

“o normal é que o Governo, buscando situar-se como intérprete da vontade do povo, fixe objetivos que respondam com clareza e propriedade às aspirações nacionais. Deve-se notar, porém, que eventuais governantes podem contrariar essas posições, fato que, conforme o grau de discordância, favorecerá a eclosão de crises”¹²¹

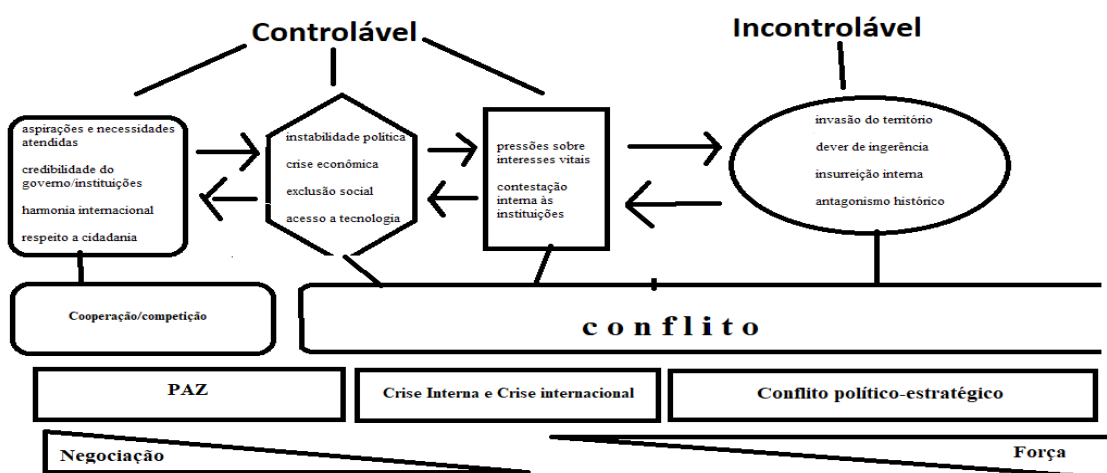
Portanto, *as crises seriam desencadeadas pela incongruência entre governos e as aspirações nacionais*, se remetendo ao próprio exercício do poder político no regime democrático. Aliás, na edição de 1988, a doutrina afirmava que a política nacional de governo sequer surgiria “necessariamente, pela voz de seus eventuais governantes, podendo mesmo, em alguns casos, contrariar suas posições” (Brasil, 1988, p.134). Essa máxima para a definição da política de governo em regimes democráticos, após 1988, foi apenas substituída pela expressão “favorecerá a eclosão de crises”. Foi justamente para prevenir e administrar tais crises que a doutrina passou a se valer das *hipóteses de conflitos*, mecanismos para a “antevisão de um

¹²⁰ Anote-se que, dentre essas outras causas, foi suprimida o “agravamento da injustiça social” como uma das insatisfações capazes de gerar conflito interno (Brasil, 1988, p.147). Neste ponto, apenas confirmando a perda de relevância da justiça social para o humanismo cristão doutrinário.

¹²¹ Na edição de 2002 o conceito é o mesmo, somente alterando-se o último período da última frase, que dizia “conduzirá até mesmo ao aparecimento de crises” (Brasil, 2002, p.138-139).

quadro nacional ou internacional, marcado pela existência de Pressões, em que o Poder Nacional deve ser empregado para enfrentar ações que dificultem ou impeçam a conquista e manutenção dos Objetivos Nacionais Permanentes” (Brasil, 1988, p.147). Depois de 1988, a doutrina substituiu o instrumento das hipóteses por menção genérica de que as políticas de governo deveriam considerar “as Crises em andamento”, sendo a própria administração dessas crises “um dever do Governo” (Brasil, 2005a, p.39; 2009a, p.49; 2014a, p.61).

Figura 2 – Estágios das crises



Fonte: autor (2020), com base nas edições 2002, 2005, 2009 e 2014 do Manual Básico da ESG.

Na escala de gravidade das crises, aquela mais profunda – no vocábulo da doutrina capaz de produzir uma “pressão dominante” – após 1988 deixou de justificar “medidas especiais”, apenas “medidas de emergência”, mas ambas igualmente fugiriam do “comum da vida nacional” (Brasil, 2002, p.147). E, a partir de 2005, essa pressão dominante passou a ser codificada como *Hipóteses de Crises Político-Estratégicas*, sendo estas crises consideradas conflitos transcorridos em “condições irreversíveis que, ao se agravarem, levam as partes ao Conflito Armado” (Brasil, 2005a, p.39; 2009a, p.50; 2014a, p.61).

Para o termo “político-estratégico” a doutrina se refere às áreas estratégicas, definidas como os “espaços, de qualquer natureza, caracterizados pela presença ou pela possibilidade de existência de relevantes interesses para a Nação” (Brasil, 2005a, p.37; 2009a, p.47; 2014a, p.58). Nesse estágio de conflito antagônico, prescreve a doutrina a necessidade de planejamento governamental para uma *Hipótese de Conflito Armado*. Na edição de 2005, a doutrina definia essa hipótese como a “antevisão de um quadro, nacional ou internacional, que exija o emprego violento do Poder Nacional como último recurso para superar conflitos de natureza político-estratégica” (Brasil, 2005a, p.39).

Nas edições seguintes, o conceito foi alterado, visando especificar sua abrangência (Brasil, 2009a, p.50; 2014a, p.58):

“Hipótese de Crise Político-Estratégica é a antevisão de um quadro, nacional ou internacional que exija o emprego do Poder Nacional, por meio de ações, predominantemente diplomáticas ou militares, capazes de administrar crises de qualquer natureza, de origem externa, que comprometem o alcance e a preservação dos Objetivos Nacionais”

Além disso, a doutrina também prescreve a *Hipótese de Emprego*, que consistiria na “antevisão de possível emprego das Forças Armadas em determinada situação ou área de interesse estratégico para a Defesa Nacional” (Brasil, 2009a, p.50). Ausente na edição de 2005, a previsão da Hipótese Emprego também consta na edição de 2014, porém sua descrição conceitual foi suprimida (Brasil, 2014a, p.61).

As hipóteses de crise político-estratégica seriam justamente para o cenário de agravamento das crises internas e/ou internacionais que não receberam uma “administração adequada”, especialmente o tratamento preventivo. Basicamente, esse agravamento do conflito se desenvolveria em duas fases. A *fase de confrontação*, composta “por ações e reações” em que “as partes oponentes buscam manter a iniciativa, mediante uma atuação que inflija, no máximo, dano igual ou ligeiramente superior ao causado pela ação adversária” (Brasil, 2009a, p.48; 2014a, p.58). Já a segunda seria a *fase de enfrentamento*, compreendida como “a disposição de lutar, entre pessoas, grupos ou nações, com a finalidade de obter determinados ganhos, de modo a conquistar ou manter os interesses almejados” (Brasil, 2005a, p.37; 2009a, p.48; 2014a, p.58). Em ambos os casos, havendo o emprego de armamento, tem-se, de fato, um *Conflito Armado* (Brasil, 2005a, p.37; 2009a, p.48; 2014a, p.58).

Essas mudanças preservaram o princípio ideológico do antagonismo doutrinário através de uma maior sofisticação dos conflitos: um fenômeno sociológico, fruto das relações sociais “marcadas por constantes choques de interesses que geram desequilíbrios exigindo, por vezes, ações necessárias à retomada do estado de equilíbrio” (Brasil, 2005a, p.37; 2009a, p.48; 2014a, p.58). É exatamente esse “reequilíbrio” que objetivam as hipóteses de crises: antever e administrar o conflito, visando prevenir e evitar o estágio de conflito “político-estratégico”, ou seja, de uma guerra. Por isso, após 1988 a doutrina dedicou maior atenção para o ambiente interno visando a estabilidade política que, traduzida ao vocábulo doutrinário, significaria a preservação e a manutenção dos objetivos nacionais no sistema político democrático.

Conforme vimos no capítulo 6, o aumento da complexidade das interações políticas e o pluralismo de centros de poder refletiram nas prescrições doutrinárias: *seriam indispensáveis mecanismos que corrijam as “disfunções políticas”, resolvam instabilidades geradas pelo*

conflito e, finalmente, reequilibrem o sistema. Embora a doutrina tenha elencado essas prescrições no âmbito da expressão política do poder nacional, foi possível perceber, por meio da análise global dos manuais, que em verdade se tratam de mecanismos mais sofisticados de um *programa preventivo de segurança nacional em regimes poliárquicos* elaborado a partir da edição de 2005, com uma seção específica sobre o equilíbrio do sistema político pelo controle de suas “disfuncionalidades” (Brasil, 2002, p.72-73; 2005b, p.24-28; 2009b, p.34-37; 2014b, p.34-37)¹²².

Nesse programa de “segurança institucional”, caso falhem os mecanismos de “reequilíbrio”, se instaura uma *crise política* que pode ou não estar associada a outras crises. Segundo a doutrina, ocorreria “um conflito no processo decisório central” que levaria ao “vácuo de poder” a ser resolvido pelo golpe de Estado, a solução estabilizante, ou pela revolução, a solução desestabilizante (Brasil, 2002, p.82; 2005b, p.26; 2009b, p.36; 2014b, p.37). Dessa maneira que os mecanismos de estabilização do sistema político estão dispostos na doutrina, embora veladamente, como um programa preventivo de segurança nacional. Como se pode conferir, muito em razão do espectro revolucionário, mas também dos conflitos políticos em geral, mesmo sem caráter explicitamente antisistêmico. Daí a permanente vigília das graduações de difusão e adesão das ideologias na sociedade, tanto as dominantes (maioria) quanto as subdominantes (minoria), possibilitando “a compreensão das atitudes dos atores políticos, em profundidade e alcance” para subsidiar “cenários prospectivos possíveis na evolução de um Sistema Político” (Brasil, 2014a, p.22-23). E assim, promover um amplo esquema de segurança nacional focado na prevenção de transformações contrárias ao núcleo ideológico doutrinário.

Defesa e segurança nacionais: a permanência da concepção globalizante

De uma maneira geral, *a virada pluralista da doutrina conservou a anterior visão globalizante da segurança, envolvendo todos os campos sociais*, em diferentes dimensões, traduzindo “uma noção de garantia, proteção ou tranquilidade em face de obstáculos e ameaças, ações contrárias à pessoa, às instituições ou aos bens essenciais, existentes ou pretendidos” (Brasil, 1988, p.163; 2002, p.163; 2005a, p.48; 2009a, p.58; 2014a, p.75). Apesar de reduzir as referências diretas ao “universo antagônico” (Brasil, 1983, p.200; 1988, p.164; 2002, p.163), a doutrina permaneceu considerando que “o conceito de Segurança, em sentido amplo, abrange

¹²² A primeira prescrição sobre a estabilidade política se identificou na edição de 1993, como “interação dos poderes do estado”. Se referindo diretamente à gestão do “sistema político”, somente a partir da edição de 1998.

a garantia contra todas as formas de ameaça em relação ao indivíduo ou aos grupos sociais, podendo assumir diferentes matizes” (Brasil, 2005a, p.49; 2009a, p.59; 2014a, p.76).

Trocando os termos, enquanto antes de 1988 as ameaças estavam centradas no “comunismo”, após 1988 o rol de ameaças se pulverizou em “diferentes matizes”, se manifestando tanto no ambiente externo como no ambiente interno da sociedade nacional, mesmo em regimes democráticos. Na prática, a doutrina manteve intacta a visão totalizante de Castello Branco, para quem a segurança seria “a defesa global das instituições, incorporando, por isso, os aspectos psicossociais, a preservação do Desenvolvimento e da estabilidade política interna” (Brasil, 1988, p.167). Na edição de 1988, a doutrina era assertiva nesse sentido, reconhecendo que “a ESG acolheu essa posição, na qual a Segurança incorpora em si os atos de Defesa” (Brasil, 1988, p.167). Nas seguintes, embora tenha suprimido a menção direta à Castello Branco, a visão globalizante se preservou como fundamento.

É o que se evidencia quando *a doutrina mantém a subordinação da noção de defesa nacional ao conceito de segurança nacional*. As origens dessa hierarquia na doutrina se referem ao pensamento de Aurélio de Lira Tavares [1905-1998], ex-presidente da ESG (1966-1967)¹²³, para quem “Segurança é um estado, enquanto Defesa é um ato diretamente ligado a um determinado tipo de ameaça caracterizada e medida” (Brasil, 1975, p.239; 1983, p.204; 1988, p.167). Embora já fosse mencionado desde a primeira edição de 1975, somente após 1988 passou a ser caracterizado no âmbito da Segurança Nacional (Brasil, 2002, p.167). Incorporando a premissa anterior, a doutrina passa a definir a defesa como “um ato ou conjunto de atos realizados para obter ou resguardar as condições que proporcionam a sensação de segurança” (Brasil, 2005a, p.50; 2009a, p.60; 2014a, p.77). De maneira que “segurança é sentimento, ao passo que Defesa é ação” (Brasil, 2005a, p.50; 2009a, p.60; 2014a, p.77).

A permanência da hierarquia entre segurança e defesa foi acompanhada por uma equivalência superficial entre “Segurança e Defesa nacionais”, sem mudança substantiva. Até 2002, a *Defesa Nacional* era classificada pela doutrina como “o conjunto de atitudes, medidas e ações adotadas, com a utilização do Poder Nacional, para superar as ameaças, de origem interna ou externa, que se manifestem ou possam manifestar-se contra os Objetivos Nacionais” (Brasil, 2002, p.167). Em seguida, apenas o acento do protagonismo militar foi inserido, restando a Defesa Nacional um “conjunto de atitudes, medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externa, potenciais e manifesta” (Brasil, 2005a, p.53-54; 2009a,

¹²³ General do Exército, Lira Tavares foi um dos ditadores da junta militar de 1969 que governou o Brasil por três meses. Também ingressou na Academia Brasileira de Letras, em 1970.

p.63-64; 2014a, p.82). Note-se que o movimento de acomodação da virada pluralista foi substituir a menção sobre a “origem interna ou externa” das ameaças pela expressão “preponderantemente externa”. Quer dizer, manteve o ambiente interno no conceito, buscando maior discricção, mas reconhecendo sua crença de que a Defesa Nacional se materializa “quando o Poder Nacional é aplicado, efetivamente, através de ações visando superar antagonismos, internos ou externos, que possam afetar o atingimento e/ou a manutenção dos Objetivos Nacionais” (Brasil, 2002, p.157; 2005a, p.53-54; 2009a, p.63-64; 2014a, p.81-82). E, por consequência, é a *Política de Defesa Nacional* que planeja a materialização dessa mentalidade na direção das instituições de Estado responsáveis por executar o principal instrumento de planejamento dessas ações, definido pela doutrina como o “conjunto de Objetivos de Governo bem como a orientação do Poder Nacional no sentido de conquista-los a mantê-los, superando ameaças e agressões de qualquer natureza que se manifestem ou possam manifestar-se contra a Segurança e o Desenvolvimento da Nação” (Brasil, 2005a, p.56; 2009a, p.66; 2014a, p.84).

Por sua vez, a *segurança nacional* foi gradativamente posta em segundo plano, em contraste da centralidade conferida anteriormente, quando era definida como a “garantia em grau variável, proporcionada à nação, principalmente pelo Estado, por meio de ações políticas, econômicas, psicossociais e militares, para, superando os antagonismos, conquistar e manter os Objetivos Nacionais Permanentes” (Brasil, 1988, p.168). Após 1988, se percebe o esforço de síntese “neutra” e a supressão de referência às ameaças antagônicas, pois a segurança nacional se descreve enquanto uma “sensação de garantia, para a Nação, da conquista e manutenção dos seus Objetivos Fundamentais proporcionada pela aplicação do seu Poder Nacional” (Brasil, 2005a, p.53; 2009a, p.63; 2014a, p.81). Note-se que a ideia de “sensação de garantia” estaria vinculada com a imagem de que “os objetivos de existência soberana, identidade democrática, integração social, integridade patrimonial, progresso e paz social estão sendo buscados e preservados” (Brasil, 2005a, p.53; 2009a, p.63; 2014a, p.81). Quer dizer, na poliarquia de segurança nacional, a política nacional, de governos e da representação política, passa por um juízo de valor ideológico permanente e preventivo da instituição de Estado responsável por “garantir e manter” a sensação de segurança nacional.

Nessa trama de obrigações políticas, a *doutrina conservou como direito e dever dos indivíduos e grupos participar dos esforços de segurança nacional*. A partir de 1983, a doutrina chegou a fazer uso, até então inédito no Manual Básico, da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) para fundamentar a segurança nacional no “direito à segurança” dos direitos

humanos (Brasil, 1983, p.199)¹²⁴. Porém, trata-se para justificar o igual dever de indivíduos, grupos e instituições em colaborar com a “manutenção da ordem pública” (Brasil, 1983, p.199). Tanto foi assim que, após 1988, a fundamentação nos direitos humanos desaparece e, sem descuidar da responsabilidade subsidiária da sociedade em geral, a doutrina destaca que caberia ao Estado responsabilidades e obrigações em razão do “monopólio do uso legítimo da força” voltado para “o interesse coletivo” e, ao cidadão, cumprir seus direitos e deveres “subordinado ao ordenamento jurídico do estado de direito” (Brasil, 1988, p.163; 2002, p.163; 2005a, p.49; 2009a, p.59; 2014a, p.75).

É interessante observar que, além do monopólio da força, a doutrina justifica o protagonismo do Estado na segurança nacional porque o mesmo “representa, por delegação, os interesses da sociedade nacional” (Brasil, 2005a, p.53; 2009a, p.63; 2014a, p.81). Para a doutrina, o Estado seria o portador dos “interesses da sociedade nacional”, uma expressão ontológica do instituto de sobrevivência que produz a “necessidade de proteção da sociedade como um todo e da preservação dos Objetivos Fundamentais, através do atendimento das necessidades, interesses e aspirações nacionais, obtido pela consecução dos Objetivos de Governo” (Brasil, 2005a, p.53; 2009a, p.63; 2014a, p.81). Apesar da doutrina silenciar sobre qual instituição do Estado recairia a centralização dessa função, da leitura global da doutrina sob a perspectiva histórica se percebe ser a única instituição “nacional permanente”, *as Forças Armadas, a principal responsável por garantir a sensação de segurança nacional*.

Nestes termos, cabe destacar que a única variação observada foi um refinamento da dimensão subjetiva da segurança, migrando da noção de “sentimento” – considerado fenômeno complexo de subjetividade - para a *sensação de segurança*, uma impressão provocada no “receptor” por estímulos (internos ou externos) sem exigir grandes elaborações (Brasil, 2009a, p.58; 2014a, p.76)¹²⁵. A sensação de segurança se manifestaria no campo da imaginação humana, razão pela qual as “modernas estratégias nacionais”, conforme dizia a doutrina, consideram “mais importantes a segurança ou insegurança imaginadas do que as realmente existentes” (Brasil, 1983, p.199). Para a doutrina, a impossibilidade de mensurar a sensação de segurança tornaria prioritária a mensuração da *sensação de ameaça*, para que seja conhecida e “devidamente tratada”, uma vez que “a sensação de se sentir seguro é função direta da ausência de fatores perturbadores que tenham a capacidade de alterar esse estado” (Brasil, 2005a, p.50;

¹²⁴ Especificamente, ao art. 3º - “todo indivíduo tem direito à segurança de sua pessoa” – e art.7º - “todos têm direito de ser protegidos”.

¹²⁵ Diferente do sentimento, que seria uma elaboração psicológica mais complexa, exigindo compreensão e integração a valores internos do receptor, a sensação constitui uma elaboração menos complexa e de simples percepção (Cezar; Juca-Vasconcelos, 2016).

2009a, p.59-60; 2014a, p.76). Por isso, no caso brasileiro, a doutrina destaca a prioridade das ações preventivas na “responsabilidade pela preservação da Segurança Nacional” (Brasil, 2005a, p.53; 2009a, p.63; 2014a, p.81).

Para a teoria democrática, como se verá a seguir, a grande implicação é a *permanência do ambiente interno como campo de atuação do programa preventivo e/ou repressivo de segurança nacional*. Além de decorrer da premissa sistêmica do núcleo normativo doutrinário, isso implica em apontar para centros de poder e agentes políticos nacionais como potenciais ameaças de guerra. Na poliarquia de segurança nacional, a oposição política e as posições ideológicas antagônicas ou políticas nacionais contestatórias ao núcleo ideológico dos “interesses nacionais” merecem atenção das políticas de segurança em geral e de defesa em específico. Quer dizer, a segurança interna, especialmente no controle de crises políticas, econômicas e sociais, foi conservada como um problema de guerra, mesmo com o deslocamento da teoria de guerra revolucionária ao espectro de fundo dos conflitos em geral.

Garantia da lei, da ordem e das instituições

A consequência mais latente do amplo espectro da sensação de segurança nacional foi a *manutenção da faixa de sobreposição entre ordem interna e a segurança nacional*. Até 1988, a vasta abrangência da Segurança Nacional se apresentava porque “a luta ideológica, explorando contradições e vulnerabilidades internas e advogando soluções radicais, debilita a segurança no âmago das comunidades e, por extensão, das próprias nações” (Brasil, 1983, p.217; 1988, p.172). Após 1988, embora tenha ressaltado a origem de ameaças “mais frequentemente, no ambiente externo à Nação”, a doutrina manteve sua convicção de que, no ambiente interno, a “insegurança individual e/ou comunitária podem (sic) atingir um grau de generalização e gravidade de tal ordem que, ao pôr em risco algum dos Objetivos Fundamentais, se transformem em importantes fatores de instabilidade para a Nação” (Brasil, 2005a, p.51; 2009a, p.61; 2014a, p.78). Sendo assim, a organização da segurança nacional em níveis e estágios foi integralmente preservada.

A chamada *Segurança Interna* recebeu apenas uma nova distribuição de fatores, pondo em desuso o vocábulo, mas reproduzindo boa parte da sistematização original: *a garantia e a manutenção da ordem pública e institucional do país*. No primeiro plano, a segurança interna seria a *Segurança Individual*, compreendida como a proteção do Estado aos direitos de “liberdade, propriedade, locomoção, proteção contra o crime e também a solução de seus problemas de saúde, educação, subsistência e justiça” (Brasil, 2005a, p.50; 2009a, p.69; 2014a,

p.77-78)¹²⁶. No segundo plano, igualmente se preservou a noção de *Segurança Comunitária*, responsável por garantir níveis de “estabilidade às relações políticas, econômicas e sociais, que preservem e regulem a propriedade, o capital e o trabalho para sua plena utilização no interesse social” (Brasil, 1975, p.233; 1983, p.202; 1988, p.166; 2005a, p.51; 2009a, p.61; 2014a, p.78). A ordem política e a ordem econômica permaneceram como objeto da segurança nacional, visando assegurar um dos objetivos políticos do núcleo ideológico da doutrina da Paz social e Integração Nacional, mais precisamente “a convivência civilizada entre indivíduos e grupos, fator indispensável à harmonização social que é o objetivo sempre presente no exercício do poder institucionalizado” (Brasil, 2005a, p.51; 2009a, p.61; 2014a, p.78).

No âmbito da Segurança Interna, em primeiro está a *Ordem Pública*. Se antes era traduzida apenas como a garantia da segurança individual e comunitária (Brasil, 1975, p.233; 1983, p.203; 1988, p.166), após 1988 a doutrina foi mais diligente em descrevê-la como “a garantia do exercício dos direitos individuais e a manutenção da estabilidade das instituições, bem como o bom funcionamento dos serviços públicos e o impedimento de danos sociais” (Brasil, 2005a, p.52; 2009a, p.62; 2014a, p.79). Note-se que nos termos doutrinários a ordem pública seria “um objetivo a ser alcançado e mantido, não sendo figura jurídica, nem instituição política ou social” (Brasil, 2002, p.165). Efetivamente, trata-se de um estado subjetivo, na prática ideológico, caracterizado pela doutrina como aquela “situação de tranquilidade e normalidade que o Estado assegura, ou deve assegurar, às instituições e aos membros da sociedade, consoante as normas jurídicas legalmente estabelecidas” (Brasil, 2002, p.165; 2005a, p.52; 2009a, p.62; 2014a, p.79). No sentido político, a ordem pública se afigura como uma sensação de segurança das elites nacionais quanto a manutenção de sua hegemonia na ordem social pela via do Estado de Direito.

Para cuidar efetivamente desse aspecto amplo dado à ordem pública, na esfera individual e coletiva, a doutrina a partir da edição de 1983 passou a adotar o conceito de *segurança pública*, compreendida como a “garantia que o Estado (União, Estados-Membros e Municípios) proporciona à Nação a fim de assegurar a Ordem Pública” (Brasil, 1983, p. 205). A partir de 1988, esse conceito preserva sua substância e se especifica como “a garantia relativa da manutenção da Ordem Pública, mediante a aplicação do Poder de Polícia, prerrogativa do Estado” (Brasil, 2005a, p.52; 2009a, p.62; 2014a, p.80). Porém, a responsabilidade pela segurança pública passou a ser descrita com maior equilíbrio entre “a participação direta do Estado, da sociedade e de seus membros, observadas as normas jurídicas que limitam e definem

¹²⁶ Nas edições anteriores, o conceito era o mesmo, apenas substituindo o direito à justiça por de “oportunidade social” (Brasil, 1975, p.233; 1983, p.202; 1988, p.166).

suas ações (Brasil, 2005a, p.52; 2009a, p.62; 2014a, p.79). Apesar dessa distribuição de responsabilidades, a doutrina conservou o papel preponderante do aparelho repressivo do Estado, tratando a segurança pública como atribuição direta do “campo de atuação do Poder de Polícia, expressão do monopólio da força que detém o Estado” (Brasil, 2002, p.165; 2005a, p.52; 2009a, p.62; 2014a, p.80).

Uma segunda dimensão da ordem pública seria a *Defesa Pública*, subordinada à segurança pública e com o objetivo específico de disciplinar o comportamento da sociedade por meio de um “conjunto de atitudes, medidas e ações adotadas para garantir o cumprimento das leis de modo a evitar, impedir ou eliminar a prática de atos que perturbem a Ordem Pública” (Brasil, 1983, p. 205; 1988, p.168). Após 1988, esse conceito recebeu apenas maior delimitação, consumando-se como “o conjunto de medidas, atitudes e ações, coordenadas pelo Estado, mediante aplicação do Poder de Polícia, para superar ameaças específicas, à Ordem Pública” (Brasil, 2005a, p.52; 2009a, p.62; 2014a, p.80). Diferentemente da segurança, essas ações estariam restritas às expressões política e militar do poder nacional, em face das funções delegadas “ao Estado, sob a responsabilidade do Governo” (Brasil, 2005a, p.52; 2009a, p.62; 2014a, p.80).

Nessas dimensões, a *Segurança Interna foi plenamente preservada como um elemento estruturante da noção de Ordem Interna contra ameaças antagônicas*. Apesar de suprimir o destaque anterior, conferindo a sua destinação “às ameaças ou pressões antagônicas, de qualquer origem, forma ou natureza, que se manifestem ou produzam efeito no país” (Brasil, 1975, p.246), a doutrina manteve expressamente a previsão de que, na ESG, o conjunto de “ameaças que possam manifestar-se ou produzir efeitos no âmbito interno do País, trata-se de Segurança Interna” (Brasil, 2005a, p.54; 2009a, p.64; 2014a, p.82).

Com a mesma característica de opor às forças consideradas antagônicas no ambiente interno, a *Defesa Interna* se destinaria especificamente aos fatores “causadores” de antagonismos e pressões, existentes ou potenciais (Brasil, 1983, p.220; 1988, p.175), sendo após de 1988 repaginadas as *Ações de Defesa Interna* para traduzirem “atos planejados e coordenados pelo Governo, limitados e/ou determinados pelo ordenamento jurídico, aplicados sobre objetivos de âmbito interno da Nação e que visam superar situações que possam atuar contra os Objetivos Fundamentais” (Brasil, 2005a, p.55; 2009a, p.65; 2014a, p.84). Sendo assim, essas ações abrangeriam “todo o universo antagônico, onde ocorrem atitudes que são ou poderão ser lesivas aos Objetivos Fundamentais, exigindo que medidas, atitudes e ações sejam adotados na preservação desses objetivos” (Brasil, 2005a, p.53-54; 2009a, p.63-64; 2014a, p.81). Porém, pondera a doutrina que “tais ameaças devem caracterizar-se como infringentes

da ordem jurídica legitimamente estabelecida, estando devidamente evidenciadas por iniciativas e atos que dificultem ou ponham em perigo o atingimento ou a manutenção dos Objetivos Fundamentais” (Brasil, 2005a, p.55; 2009a, p.65; 2014a, p.83). Reconhecido o antagonismo político, essas ações constituiriam “respostas a ameaças específicas contra a Segurança Nacional no âmbito interno” (Brasil, 2005a, p.55; 2009a, p.65; 2014a, p.83).

Quadro 12 – Medidas de defesa interna

	Normalidade	Não normalidade			
		Grave comprometimento da ordem pública	Grave iminente instabilidade institucional	Comoção grave de repercussão nacional	Luta armada
ATITUDE	Preventiva	Repressiva			Operativa
MEDIDAS PREVENTIVAS	Preventivas voltadas para o desenvolvimento e manutenção da Ordem Pública	Repressivas voltadas para o pronto restabelecimento da Lei e da Ordem Pública	Repressivas voltadas para o pronto restabelecimento da Lei e da Ordem Pública e Paz Social	Operativas voltadas para Defesa, do Estado e das Instituições	Operativas com emprego violento da força em Operações Militares
FINALIDADE DAS MEDIDAS	Preservação da situação e da normalidade	Restauração da normalidade interna			
EXPRESSION DO PN	participantes	Todas	Basicamente política e militar		Prevalentemente militar
	direção	Política			
	condução	Política	Política ou Militar conforme a situação interna		Militar
PREVISÃO CONSTITUCIONAL (1988)	Intervenção art. 34, VI (quando for o caso)	Intervenção art. 34, III	Intervenção Estado de Defesa art. 136	Intervenção estado de sítio art.137	

Fonte: autor, com base no Manual Básico da ESG (1975, 1983, 1988, 2002)¹²⁷

Embora não chame pelo nome, as versões contemporâneas de *defesa pública e defesa interna* são uma reconfiguração do princípio de autodefesa da democracia do período pré-1988. De um lado, a doutrina manteve uma “clara distinção de tratamento quando se configuram ameaças à Segurança Nacional” (Brasil, 2005a, p.54; 2009a, p.64; 2014a, p.82). Uma vez destinadas apenas aos “fatores adversos”, tais medidas deveriam ser “predominantemente preventivas, conduzidas em processo caracterizado por sua emergência e

¹²⁷ A respeito dos artigos constitucionais mencionados, respectivamente: 1) art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: (...) VI - prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial; 2) art.34, III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública; 3) art. 136. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, decretar estado de defesa para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçada por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza; 4) art. 137. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, solicitar ao Congresso Nacional autorização para decretar o estado de sítio nos casos de: I - comoção grave de repercussão nacional ou ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa; II - declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira.

excepcionalidade” (Brasil, 2005a, p.54; 2009a, p.64; 2014a, p.82). Em outra ponta, quando dispostas aos obstáculos considerados antagônicos, essas medidas seriam “predominantemente coercitivas, em diferentes graus e níveis” (Brasil, 2005a, p.54; 2009a, p.64; 2014a, p.82). Note-se que, após a edição de 2002, a doutrina suprimiu um considerável conjunto de ações que conferiam maior clareza sobre esse mecanismo de segurança nacional mantido no regime democrático. Basicamente, esses “atos planejados e coordenados” eram divididos em três níveis: *preventivo, repressivo e operativo* (Brasil, 1975, p.247; 1983, p.219; 1988, p.174).

O *nível preventivo* seria o mais valioso para a doutrina porque se destinava a “evitar que se crie e amplie no País o clima propício ao desenvolvimento de processos subversivos” (Brasil, 1983, p.220-221; 1988, p.175). Em relação aos atos “perturbadores”, se estenderiam desde aqueles “propiciados pelo quadro das calamidades públicas que possam vir a comprometer o exercício dos poderes constituídos e o cumprimento da lei, ameaçando as populações, as propriedades públicas e os bens privados” até os atos considerados parte do “processo subversivo”, descritos pela doutrina como a (Brasil, 1988, p.174-1975):

“sequência de atos, normalmente com conotações ideológicas, de qualquer origem, forma ou natureza, que se manifesta no âmbito interno do País - atentando contra a conquista e manutenção dos Objetivos Nacionais Permanentes – seja, entre outras formas, por ação direta contra as Instituições, seja pelo controle progressivo da população e pela destruição dos valores da nacionalidade”

Uma vez insuficientes as medidas preventivas, se aplicariam as *atitudes repressivas e operativas*. As primeiras buscariam *impedir* que se formassem “grupos subversivos no país”; e as operativas teriam como objetivo a literal eliminação de lideranças e seus mecanismos considerados subversivos da ordem instituída (Brasil, 1975, p.247; 1983, p.219; 1988, p.174; 2002, p.174).

Como se pode perceber, todas as mudanças efetuadas nos mecanismos buscaram preservar as noções sobre garantia da ordem pública e da ordem interna. Para a teoria democrática, novamente o pluralismo e a oposição política são limitados claramente pelo núcleo ideológico doutrinário. Mais do que isso, liberdades democráticas contestatórias da ordem estabelecida e elites políticos, especialmente no governo, que estabeleçam políticas em sentido oposto ou até mesmo crítico seriam as destinatárias das políticas de segurança nacional. É a manutenção de uma mentalidade da guerra voltada prioritariamente para o ambiente político interno, incompatível com os diversos sentidos de democracia.

Defesa da pátria: segurança coletiva e defesa externa

Esse movimento de acomodação autoritária à virada pluralista da doutrina também se observou no âmbito das nações. Em todas as edições, *a defesa da pátria se manteve como uma associação à segurança coletiva dirigida pelos EUA*, a potência hegemônica dos continentes americanos, visto que “das ameaças que se podem constituir em antagonismos sobrepõem as de origem externa, exigindo constante acompanhamento do ambiente internacional” (Brasil, 2005a, p.54; 2009a, p.64; 2014a, p.81).

Essa concepção se manteve, primeiro, sob o argumento de se orientar nas tradições políticas intrínsecas ao Brasil. Como vimos no capítulo 5, o processo histórico nacional estaria assentado na tradição brasileira de *conciliação, cooperação e arbitragem nas relações internacionais*. Historicamente, o Brasil teria rejeitado o modelo de relações isolacionista (unilateralidade, não-alinhamento e neutralidade) para aderir ao modelo de *Segurança Coletiva*, marcado pelo “engajamento” na mudança do “status quo” (Brasil, 1983, p.210; 1988, 191-192). Inicialmente, a doutrina referia claramente que esse modelo buscava a defesa do próprio território por meio do atendimento “a compromissos da segurança coletiva do continente americano”, sob liderança dos Estados Unidos da América (Brasil, 1975, p.265-266).

Em termos conceituais, a segurança coletiva se constituía uma “ação comum de um grupo de Nações, em defesa de seus integrantes, vítimas de agressão, mesmo que essa violência seja cometida por outro membro da aliança” (Brasil, 1975, p.262), visando produzir gradativamente “nessa relação mútua a eliminação de controvérsias e uma maior capacidade de conquistar e manter os objetivos de interesse comum” (Brasil, 1983, p.203; 1988, p.166). Após 1988, esse entendimento doutrinário pouco mudou, sendo descrito finalmente como a concepção de segurança coletiva “segundo a qual o Poder Nacional pode ser fortalecido em consequência do apoio estabelecido com outras nações, buscando nessa relação eliminação das áreas de atrito e o aumento da possibilidade de alcançar e preservar os objetivos de interesse comum” (Brasil, 2005a, p.51; 2009a, p.61; 2014a, p.78-79).

Uma das áreas sensíveis desse modelo de “defesa da pátria” seria justamente o eventual *comprometimento da soberania nacional*. Desde sua adoção, a doutrina argumentava que integrar a segurança coletiva não significaria “de maneira nenhuma, que ela se sobreponha à Segurança Nacional”, mas tão somente que a mesma seria “uma complementação” (Brasil, 1975, p.235; 1983, p.203; 1988, p.192). No entanto, mesmo refutando a tese de soberania limitada de Leonid Brejnev [1906-1982] e argumentando pela “associação livre”, a doutrina que reconhecia que “muitas vezes, a Segurança Coletiva será a atitude mais sensata que o Estado deve praticar” (Brasil, 1975, p.239).

Após 1988, a doutrina manteve a mesma linha de defesa da compatibilidade, sustentando que “a Segurança Nacional não está à serviço da Segurança Coletiva, ao contrário, esta complementa a primeira” (Brasil, 2005a, p.51; 2009a, p.61; 2014a, p.79). Apesar disso, a doutrina em todas edições fez uso das três condições de efetividade¹²⁸ a serem seguidas pelas nações do consórcio: que tenham a “mesma concepção de segurança e que estejam dispostas a defende-la”; que gozem de “condições de reunir, a qualquer momento, uma força suficientemente capaz de enfrentar, com vantagem, um agressor potencial ou coalização de agressores, de modo a desencorajar qualquer ataque contra ele”; que estejam “propensas a reavaliar seus interesses políticos conflitantes em nome do interesse coletivo, para poder pôr em prática as necessárias medidas de defesa” (Brasil, 1983, p.211; 1988, p.192; 2002, p.176; 2005a, p.56; 2009a, p.66; 2014a, p.84). Logo, *o princípio da segurança coletiva condiciona uma integração doutrinária e, conseqüentemente, ideológica entre as nações sobre o conceito de segurança nacional*. Mais do que isso, a supressão da hierarquia dos interesses nacionais aos interesses comuns desse consórcio de nações¹²⁹.

No bojo do conceito de segurança coletiva estariam as outras duas variáveis da “defesa da pátria”. Até a edição de 2005, a doutrina adotava uma distinção entre segurança e defesa externa, marcando a segurança externa pelo uso das expressões do poder nacional para a superação de antagonismos que se manifestassem no domínio das relações internacionais (Brasil, 1975, p.261; 1983, p.231; 1988, p.182; 2002, p.173). Depois, sem explicações, *o termo segurança externa foi incorporado à noção de Defesa Externa* (Brasil, 2005a, p.54), finalmente definida como o conjunto de “atos planejados, aplicados e coordenados pelo Governo, aplicados no ambiente externo à Nação e que visam a superar ameaças que possam atentar contra os Objetivos Fundamentais” (Brasil, 2005a, p.55; 2009a, p.65; 2014a, p.83).

Conclusão

Da análise da última categoria do núcleo político da doutrina é possível perceber os efeitos profundos do modelo de transição brasileira. A concepção política de segurança preservou as premissas antagônicas da guerra revolucionária por meio de diversas adaptações aos regimes poliárquicos da “terceira onda”. Identificar essas adaptações, além de confirmar a

¹²⁸ Nas primeiras edições, a doutrina atribui autoria à Hans Morgenthau [1904-1980], mas nas seguintes apenas as descreve como próprias.

¹²⁹ Os exemplos desse sistema seriam a TIAR (Tratado Interamericano de Assistência Recíproca), de 1947; a OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte), de 1949; e a OPV (Organização do Pacto de Varsóvia) (BRASIL, 1983, p.211; 1988, p.192). Após 1988, a doutrina não fez menções a respeito.

hipótese de mudança conservadora, é importante para visualizar algumas implicações significativas para a teoria democrática.

A primeira é a plena *permanência da natureza de classe da concepção de segurança*. Sem mediações, a doutrina concebe a segurança nacional do ponto de vista oligárquico, vinculado à classe dos proprietários, condicionando as noções de ordem interna e ordem pública à garantia e à manutenção da dominação de uma determinada classe social em detrimento da outra. Equilíbrio e harmonia social traduzem dominação e subordinação de classe. A segunda é a igual conservação da *autonomia da instituição de Estado responsável pela segurança em relação à representação política*, esvaziando o paradigma de subordinação dos militares ao poder civil nas relações civis-militares das democracias liberais-pluralistas.

Considerando que os “interesses e aspirações nacionais” estariam acima da soberania popular e sua interpretação uma atribuição das elites políticas, se observa uma concepção de segurança calcada na subordinação explícita do trabalho ao capital na ordem social e de subordinação implícita da elite política à interpretação dos “interesses e aspirações” nacionais das Forças Armadas na ordem política. Do ponto de vista histórico, o grande móvel dessa noção de segurança sugere a manutenção da ordem social e política conquistada após 1964: a consolidação de uma democracia cristã, liberal e capitalista, pela limitação do pluralismo-liberal, neutralização de forças sociais do nacional-trabalhismo e eliminação de forças revolucionárias. Seria esta ordem que orienta o programa preventivo de segurança nacional, estruturado para ser contrarrevolucionário.

Nesse móvel, após 1988 a virada polemológica da noção de guerra *ampliou o espectro de vigilância do Estado das relações democráticas no ambiente interno*. Acentuando a tendência anterior da estratégia indireta, a guerra foi deslocada para a ciência política ao conferir predominância aos ambientes institucionais e psicológicos situados na faixa de sobreposição entre a ordem pública e a ordem interna. As hipóteses de “Crises Internas”, especialmente de crises políticas, sociais e econômicas, se mantiveram voltadas para as dissonâncias entre governos democráticos e as “aspirações nacionais”. Eventuais conflitos de agenda política justificariam a eclosão de crises, a instabilidade política e, por sua vez, a ação do Estado visando “neutralizar” centros de poder, lideranças políticas e eventuais ações governamentais consideradas disfuncionais. Para tanto, dispendo da ação do “centro gravitacional” do sistema político – o judiciário – e, em última análise, até mesmo de um golpe de Estado para garantir a estabilidade do sistema político. Portanto, os canais institucionais de canalização de conflitos políticos e sociais da democracia, as relações públicas, os meios de comunicação institucionais e a participação social se tornam um teatro preventivo de guerra

onde a estratégia indireta é preponderante. Nesse amplo espectro político de vigilância e ação, onde há conflito de interesses, há potencial de guerra e há a noção de amigo-inimigo orientando a política de segurança do Estado nacional.

No quadro geral de ameaças desse programa de segurança, por conta de sua natureza de classe, se encontra a “tomada de consciência” da população “das graves injustiças sociais”, o que indica um caminho oposto das concepções democráticas que visam justamente a redução e eliminação das desigualdades sociais consideradas injustas. Se antes de 1988 a razão de insegurança apontava para um determinado inimigo – o Movimento Comunista Internacional e as organizações marxista-leninistas – após 1988 a mesma se tornou genérica, voltada para a “politização das lutas sociais” que exponham as *contradições materiais* da ordem social. A chamada “ideologização da desigualdade”, além de ser um contrassenso com a própria premissa teórica da doutrina sobre a ideologia, revela que a desigualdade não seria disfuncional, mas sim a interpretação consciente da exploração e dominação de classe que gere inconformismo e desobediência. Mais do que isso, a canalização institucional dessa consciência, especialmente por eleitores de periferia, seria uma “manipulação demagógica” da representação política. Na ordem cultural, a *conservação da pauta de valores nas razões de insegurança*, especialmente das ameaças de “degradação moral” da sociedade e de “desintegração” das instituições sociais da família e da escola em face de antagonismos, revela que a cultura na democracia permanece para a doutrina como um foco potencial de ameaça destinatário de políticas de segurança.

De maneira ampla, para a teoria democrática, trata-se de direcionar a política de segurança à polarização de ideias, à disputa de projetos políticos antagônicos e, em última análise, à oposição ou à contestação da ordem estabelecida. A rigor, tudo aquilo considerado um obstáculo ao núcleo ideológico da doutrina – os interesses e aspirações nacionais – seria uma razão de insegurança a reclamar políticas de segurança. Além da democracia participativa (redução das desigualdades) e do multiculturalismo (culturas externas contrárias à identidade nacional), o próprio liberal-pluralismo é passível de ser um problema de segurança, devido a *restrição apriorística da pluralidade ideológica*.

A conservação da visão globalizante da segurança revela ausência de adequação da doutrina ao paradigma de defesa nacional atribuído aos regimes democráticos. Pelo contrário, a virada pluralista acomodou a mesma noção de segurança orientada pela convicção sistêmica dos ambientes internos e externos, subordinando a defesa à segurança, mais ampla e abrangente. Com isso, a segurança institucional, a garantia da lei e da ordem seguem como a principal preocupação do programa preventivo de segurança nacional, pois se referem à ordem pública e à ordem interna, sendo a vigilância de ambas uma responsabilidade das Forças Armadas, nos

termos da organização política do Estado estruturadas pela última ditadura de segurança nacional.

Por fim, a defesa da pátria permaneceu na doutrina orientada pela concepção de segurança coletiva que implica, necessariamente, uma incorporação ideológica da concepção de segurança nacional dos EUA à noção de segurança nacional brasileira. Embora a doutrina a retrate como uma “integração”, a superioridade dos EUA estabelece uma hierarquia de poder incompatível com a noção de autodeterminação dos povos. Ainda que eventuais interesses possam convergir entre as nações, quando os mesmos colidirem – especialmente no âmbito estrutural da política de segurança e defesa nacionais – a subordinação é a tendência. Ademais, a divergência sobre os interesses nacionais entre governos democráticos e Forças Armadas sobre essas políticas, ainda mais quando não convergirem com a dos EUA, sugere a produção de instabilidade política ao regime democrático em razão da autonomia militar.

CAPÍTULO 9 – Planejamento da tutela nacional [categoria 7]

Depois dos núcleos ontológico e político, este capítulo objetiva examinar o núcleo instrumental da doutrina. Trata-se do conjunto de prescrições que estruturam e sistematizam as premissas ideológicas para o agir político, perfazendo a sétima e última categoria de crenças do pensamento político dos militares brasileiros.

O chamado “método da ESG” está assentado na busca pela racionalização da ação política, especialmente do Estado nacional, a partir de uma síntese didática da doutrina sobre o *como fazer*, literalmente um *Manual Básico* de gestão política da ordem instituída a ser mantida, preservada e ampliada. Essa dimensão instrumental da doutrina já atendeu por diversos nomes: “método para o planejamento da política nacional” (Brasil, 1975, p.551), “método para o planejamento da ação política” (Brasil, 1983, p. 327; 1988, p.283; 1998, p.213), “método de planejamento estratégico” (Brasil, 2002, p.219), “método de planejamento” (Brasil, 2006a, p.61) e, finalmente, “método para o planejamento estratégico” (Brasil, 2009c; 2014c).

Em todas as edições, o cerne dessa dimensão instrumental foi unir estrategicamente os fins políticos aos meios de poder, visando atingir objetivos que, do ponto de vista histórico, partiram de um diagnóstico sobre a realidade brasileira: depois da segunda guerra mundial, o Brasil possuía todos os requisitos básicos para se tornar uma “grande nação” e seus problemas seriam “susceptíveis de remoção”, mas para isso se fazia necessário substituir o “método de pareceres” por um “novo método”, capaz de produzir “soluções harmônicas e equilibradas” (Brasil, 2014, p.11). No julgar dos fundadores da ESG, o grande potencial nacional era desperdiçado ou obstruído pelo método individual, ineficaz para transformar esse potencial em poder, devendo ser substituído por um método vocacionado para o trabalho de “aceleração” da “energia motriz” do país por meio de um “processo de aplicação dessa energia” (Brasil, 2014, p.11). E o papel de um instituto de altos estudos – a ESG - seria elaborar e difundir esse novo método, o “método de ação política da ESG” (Brasil, 1983, p.327; 1988, p.285).

Tal centralidade do método para a doutrina, que se preservou plenamente antes e depois de 1988, demonstra a *relação intrínseca entre política e estratégia*. Como vimos no capítulo 1, um dos primeiros cursos da escola, e o mais longo, se nomeia justamente “Curso de Altos Estudos em Política e Estratégia – CAEPE” (Brasil, 2017). Enquanto a política define os objetivos de uma nação, a estratégia se dedicaria a como conquistá-los e mantê-los. Para além de seus idealizadores (Obino e Cordeiro de Farias), a principal referência da escola sobre política e estratégia, até onde se viu, foi o pensamento de Castello Branco, com destaque à conferência “A Estratégia”, proferida em 1962 na ESG, em que o mesmo sintetizou sua visão

sobre a relação umbilical entre política e estratégia. Há também o pensamento de José Maria do Amaral Oliveira [1925-2009]¹³⁰, com realce para a palestra “A origem e a evolução do pensamento estratégico” proferida em 1986 e no mesmo ano publicada em artigo na revista da ESG.

Na esteira da visão total de segurança defendida pela doutrina, antes de 1988 havia considerável importância na justificação da ampliação do conceito “clássico” da estratégia para abarcar o campo interno dos conflitos. Daí a necessidade, segundo a doutrina, de uma estratégia mais ampla, a *Estratégia Nacional*. Na síntese tautológica, se observaram apenas adaptações descritivas. Se antes se definia como “a arte de preparar e aplicar o poder nacional, para alcançar ou manter os objetivos fixados pela política nacional, a despeito de antagonismos ou pressões existentes ou potenciais” (Brasil, 1975, p.95), após 1988 a Estratégia Nacional seguiu apresentada pela doutrina como “a arte de preparar e de aplicar o Poder Nacional para, superando os óbices, alcançar e preservar os Objetivos Nacionais, de acordo com a orientação estabelecida pela Política Nacional” (Brasil, 2002, p.150; 2006a, p.41; 2009a, p.50; 2014a, p.62).

A relação umbilical entre política e estratégia, para a doutrina, tem firmes raízes históricas. Conforme expôs José Maria do Amaral Oliveira, a origem do termo *estratégia* se remeteria ao cargo de *stratego* criado por Clístenes, nos anos 500 a.c., destinado a chefiar tribos gregas, cuidar de assuntos gerais e preparar regimentos a serem mobilizados para uma eventual guerra (Oliveira, J., 1986, p.27). Assim que, argumenta Oliveira, o sentido da estratégia “já possuía, no período histórico considerado, um acentuado conteúdo político, representando a *arte de administrar conflitos*, visando a consecução de objetivos bem mais abrangentes do que os da própria guerra” (Oliveira, J., 1986, p.30). Porém, teria sido Clausewitz o responsável pela elevação da estratégia ao plano político, conduzindo o pensamento sobre a guerra “a uma posição de teoria política e social” (Oliveira, J., 1986, p.38). Teria sido nesse sentido que se tornou conhecida a frase de que “a guerra é algo demasiadamente importante para ser deixado a cargo dos generais”, de Georges Clemenceau¹³¹ (Oliveira, J., 1986, p.39).

Eis que a estratégia como a “arte do general” passa a ser a “arte do estadista” e/ou a “arte de governar” (Brasil, 1975, p.92; 1983, p.102). Uma vez definidos *os fins* (os objetivos

¹³⁰ Almirante de Esquadra da Marinha, foi estagiário (1966), subcomandante e subdiretor de estudos da ESG (1980-1983), Ministro ministro-chefe do Estado-Maior das Forças Armadas do governo Sarney (1985-1990).

¹³¹ Médico, jornalista e político francês entre as décadas 1900 e 1910, foi primeiro-ministro e ministro da guerra durante a primeira guerra mundial, assinou o tratado de Versalhes. A doutrina, até 1988, faz menção direta a frase, primeiro atribuindo erroneamente à Raymond Poincaré, presidente da França em 1910, corrigindo posteriormente (Brasil, 1988, p.144).

nacionais), *o que fazer* (a política nacional) e *os meios para fazer* (poder nacional), caberia à estratégia nacional *o como fazer*. Antes de 1988, a doutrina acentuava seu tom imperativo, visto que uma vez determinada a vontade (política nacional), caberia à estratégia nacional “criar a forma de impor essa vontade, pela escolha da linha de ação mais favorável entre as várias opções, particularmente no que se refere à repartição de recursos, à concentração de esforços, à prioridade a estabelecer, à correta aplicação dos meios” (Brasil, 1975, p.98). Após 1988, a virada pluralista se manifesta ao descrever a estratégia apenas como “o modo de empregar o poder nacional, o como fazer, que é o característico da Estratégia” (Brasil, 2002, p.151; 2006a, p.42; 2009a, p.51; 2014a, p.64).

Contudo, a supressão da tônica impositiva foi acompanhada pela *permanência da concepção da estratégia nacional como uma forma de luta política*. Antes de 1988, assentava a doutrina que “a estratégia é uma forma de luta, tanto no sentido estrito do vocábulo – choque entre vontades opostas – como no seu sentido figurado, de esforço continuado e pertinaz até a obtenção do resultado desejado” (Brasil, 1983, p.111; 1988, p.153). Após 1988, para a doutrina a estratégia seguiu como “uma forma de luta que emprega os meios do Poder para superar todos os obstáculos que se antepõem aos supremos interesses da sociedade (Brasil, 2006a, p.42; 2009a, p.51; 2014a, p.63). Como sustentava Castello Branco, a estratégia “significa a existência de antagonismos, de adversário e de luta” e está voltada para a “paz da vitória” (Branco, 1989, p.82). Para a teoria democrática, tal percepção da “estratégia nacional” implica em definir o modo de agir do Estado nacional contra oponentes aos “supremos interesses da sociedade” que, como vimos nos capítulos anteriores, se referem ao núcleo ideológico da doutrina interpretados pelas elites nacionais e, em última análise, pelas Forças Armadas. Em outros termos, é o modo de luta política do Estado nacional contra as ameaças à ordem interna e à ordem pública. É a guerra, mais precisamente a prevenção da guerra em forma de estratégia nacional voltada ao ambiente interno.

Muito por isso, a estratégia nacional na doutrina seguiu orientada por *princípios de guerra*: fixação clara de objetivos, economia de força (concentração), segurança, ofensividade, oportunidade (surpresa) e liberdade de ação (Brasil, 1975, p.101). De maneira geral, trata-se da premissa de que “os meios devem ser aplicados no momento oportuno, no valor e no local exatos em que poderão produzir, da melhor forma, os efeitos desejados” (Brasil, 2006a, p.42; 2009a, p.51; 2014a, p.63). Dentre essas premissas, estaria o *princípio da eficácia, que vislumbra atingir os objetivos da política nacional pela “obtenção do rendimento máximo com o mínimo de meios”* (Brasil, 1983, p.107; 1988, p.150; 2002, p.151; 2006a, p.42; 2009a, p.51; 2014a, p.62).

Porém, a grande premissa da estratégia nacional para a doutrina seria o *realismo*. Na edição de 1983, em uma seção destinada para a descrição de suas principais características, a doutrina se denominava “realística” e traduzia esse autopredicado como a finalidade “universal” de um Estado: preservação e evolução da sociedade nacional (Brasil, 1983, p.20). Embora ausente na própria doutrina alguma digressão sobre o tema, Arruda sustenta que o realismo doutrinário seria um afastamento da filosofia do “ser” de Aristóteles – cosmo, perfeição e essência – e uma aproximação à filosofia do “vir-a-ser” de Heráclito - mudança por meio do processo (Arruda, 1990, p.21). De maneira que, para a doutrina, o mundo não seria “a soma de todas as coisas, mas a totalidade dos acontecimentos, mudanças ou fatos” e os fenômenos do mundo – e, em especial, da política – deveriam ser analisados “como um processo, realidades em movimento, na onda tumultuosa da vida” (Arruda, 1990, p.22). É com isso que, em se tratando de ação política, o método da ESG se guiaria pelo *método histórico da dialética*, descrito como “método de raciocínio que induz também à ideia de movimento e de contradição, que teve em Sócrates o cultor máximo na antiguidade” (Arruda, 1990, p.22). Daí a valorização do historicismo, do porquê a doutrina “procura explicar a natureza e o valor dos fatos pela sua análise histórica” e de considerar que “longe de se inspirarem em princípios superiores – a Ética principalmente – as atividades humanas são subordinadas às contingências que a realidade lhes impõe” (Arruda, 1990, p.22). E, embora se esforce em sentido contrário, o método doutrinário reconhece a política como atividade autônoma da “ética” e se orienta em linhas gerais pelo “método de Maquiavel”: a *virtù* como atributo do governante com “capacidade intelectual de penetrar uma situação, na sua realidade substancial, com o poder de transformá-la em função de um objetivo determinado” (Arruda, 1990, p.25-26).

Basicamente, conforme a síntese de Arruda, o realismo e a dialética histórica do “método da ESG” espelhariam três características do método de Maquiavel: i) da observação da realidade é que se extraem os princípios de ação política; ii) da correlação entre fatos e eventos se estabelece linhas de ação; iii) da objetividade sobre a realidade se orienta a ação (Arruda, 1990, p.26-27). Anote-se que o princípio do realismo assim desenhado se aplica ao núcleo instrumental, sem a doutrina considerá-lo em diversas crenças dos núcleos ontológicos e políticos. Quer dizer, serve menos para a ideologia da doutrina e mais para o método de ação política, racionalmente orientado para substituir o improvisado e o empirismo pelo profissionalismo.

Partindo-se dessa concepção de realismo da ação política e seguindo os parâmetros da estratégia nacional para atingir os objetivos nacionais brasileiros, a doutrina estrutura sua

metodologia de tutela ideológica da ação do Estado e da sociedade: o planejamento estratégico, segundo a teoria de sistemas e a teoria da decisão.

Metodologia para estabilidade da ordem de 1964

Um dos conhecidos pilares da estratégia seria a preparação do poder, antes de seu emprego, assim como a antecipação sobre a forma de seu emprego. Isso de maneira coordenada, coesa e integrada em suas diversas etapas, fases e estágios, tanto no tempo quanto no espaço. Em outros termos, trata-se de *planejar o exercício do poder político* para atingir objetivos.

No plano dos Estados nacionais, essa preparação se refere na doutrina ao poder nacional visando os objetivos nacionais brasileiros e se denominou de *planejamento estratégico da segurança nacional*. Neste ponto, o principal teórico e idealizador desse planejamento, até onde se alcançou, foi Golbery em sua obra “planejamento estratégico”, publicada em 1955, que reúne estudos elaborados durante sua passagem pela ESG, de 1952 a 1954¹³². Após o exame das edições do Manual Básico, restou nítida a influência primordial dessa obra na modulação da doutrina, sendo possível afirmar que a mesma se transformou na base estrutural e conceitual do “método da ESG”. Basicamente, Golbery desenhou um planejamento total da ação política do Estado partindo de um profundo alinhamento aos EUA e ao anticomunismo internacional, com adaptações à condição subdesenvolvida do Brasil da década de 1950. Segundo Golbery, seria novamente a guerra determinante para “a apuração decisiva de uma técnica nova” para o exercício do poder político: o planejamento estratégico (1955, p.31). Essa nova técnica se restringiria, inicialmente, à política de segurança nacional, mas havia firme convicção de estendê-la para a globalidade do Estado e da sociedade (Golbery, 1955, p.30):

“o planejamento é de fato o único método de conduzir com eficiência a política de uma nação, o caminho único para a libertação do empirismo e do regime de improvisações dispendiosas e muitas vezes desonestas, o meio seguro de coordenar vontades e congregar esforços na consecução de elevados propósitos comuns”

Em rigor, essa “nova técnica” para conquistar um objetivo ideologicamente orientado seria “importada” do Estado socialista, que após a Revolução Russa de 1917 implementou o planejamento estratégico como método de ação política global do Estado. Antes disso, até o final da 2ª gm, esse método seria o divisor de águas entre dois modelos de Estados antagônicos: o Estado Liberal, um “mero guarda-civil, abúlico ante o espetáculo das convulsões sociais”, sem qualquer planejamento; e o Estado Comunista, o “Estado-guarnição do totalitarismo

¹³² Na escola, inicialmente foi estagiário da turma de 1952 - patrono Barão de Rio Branco (Brasil, 1999, p.7), assumindo em seguida como adjunto na Divisão de Estudos da ESG, da Divisão de Assuntos Internacionais e da Divisão Executiva.

impenitente, implantando a ditadura e o terror” (Golbery, 1955, p.21-22). Para Golbery, uma vez vencida a “anarquia liberal” em nome da “segurança nacional” do pós-guerra, o planejamento estratégico passou a ser adotado pelos EUA como método total de ação política estatal e, conseqüentemente, espalhando-se por sua ampla zona de influência geopolítica.

Aliás, em razão do “liberalismo otimista”, tal método enfrentou resistências no Brasil (Golbery, 1955, p.21). Conforme argumenta Juacy da Silva, chefe da divisão de pesquisa e doutrina da ESG em 1987, coube à escola dissociar o planejamento estratégico ao “dirigismo estatal” e ao “socialismo” no imaginário das elites anticomunistas nacionais, visando a “desmistificação dessas falsas ideias” ao incutir a compreensão de que “o planejamento em si é um instrumento ‘neutro’, que visa em sua essência à racionalização das ações humanas e, quando aplicado às atividades governamentais, possibilita otimizar decisões” (Silva, 1987, p.108-109). O trabalho “desmistificador” teria contado com considerável colaboração da *Fundação Getúlio Vargas* (FGV) e de escolas militares dos EUA, influências marcantes na consolidação do pensamento doutrinário a respeito (Brasil, 1975)¹³³. Ocorreu, inclusive, uma estratégia para a implementação da *cultura do planejamento no Estado brasileiro*, uma vez que “os idealizadores da ESG perceberam que, se o Planejamento da Segurança Nacional demonstrasse sua eficácia, estaria aberto o caminho para aceitação do planejamento da ação do Estado como um todo” (Brasil, 1983, p.328).

Seguindo essas origens, o conceito de planejamento estratégico na doutrina se manteve plenamente preservado. Até 1988, o planejamento se definia como uma “atividade permanente e continuada que se desenvolve de modo ordenado e racional, sistematizando um processo de tomada de decisões” (Brasil, 1975, p.537). Na sua caracterização, a doutrina destacava a coerência como principal premissa, quer dizer, a necessária “adequação entre meios e fins, a compatibilidade entre os diversos meios como entre os variados fins” para uma técnica eficaz de ação política voltada ao “emprego racional de meios escassos para a obtenção dos fins estabelecidos” (Brasil, 1988, p.286). A *influência do pensamento empresarial* já ganhava relevo, pois o planejamento seria “a aplicação, ao processo decisório, do raciocínio econômico, que conduz a escolhas num universo de meios escassos” (Brasil, 1988, p.286).

Após 1988, o planejamento seguiu sendo descrito como “um método que visa racionalizar o processo de decisões”, *mas a doutrina reviu a denominação “método” por*

¹³³ Essas influências podem ser verificadas pelas referências bibliográficas sobre planejamento: John R. P. Friedman – introdução ao Planejamento democrático, 1959; Samuel H. Jameson- planejamento – textos selecionados – FGV – 1963; industrial college, management – concepts and practice of armed forces – 1963 e 1967; P. Muñoz Amato – planejamento – cadernos de administração pública F.G.V. – 1966; escola de guerra naval, processo de planejamento militar, EUA, 1965.

“*metodologia de ação política*”, uma vez que o planejamento estratégico seria “um conjunto ordenado de procedimentos destinados à consecução de determinado objetivo” (Brasil, 1996b, p. 167). Afora essa mudança, que aprimora o conceito sem alterá-lo em substância, o planejamento prosseguiu como uma técnica de racionalização da decisão política, otimizando recursos, uma “permanente intercomunicação entre a técnica e a política, a fim de que as decisões adotadas sejam, ao mesmo tempo, desejadas politicamente e viáveis tecnicamente” (Brasil, 1996b, p. 168). E, conceitualmente, planejamento se resumia ao “processo de formulação de estratégias para aproveitar as oportunidades e neutralizar as ameaças ambientais utilizando os pontos fortes e eliminando os pontos fracos da organização para a consecução de sua missão” (Brasil, 2006b, p.140).

Se a metodologia do planejamento seria “neutra”, seu conteúdo ideológico se determinaria nos objetivos a serem alcançados e o modelo de planejamento adotado. Considerando o núcleo ideológico da doutrina dos objetivos nacionais (fundamentais, de estado e de governo), o tipo do planejamento se remete ao anticomunismo doutrinário entre a “democracia capitalista” e a “ditadura comunista”, segundo os traços ideológicos vistos nos capítulos anteriores e definidores do papel do Estado na organização da sociedade (Brasil, 1996b, p.167). Sendo assim, para a doutrina o planejamento seria “fundamentalmente impositivo nas economias centralmente planejadas e preponderantemente indicativo nas modernas economias de mercado” (Brasil, 1996a, p.170). No planejamento impositivo se pressupunha “a apropriação estatal dos meios de produção – e, conseqüentemente, a interpretação dos poderes político e econômico – e a gestão centralizada de toda a atividade produtiva” (Brasil, 1996a, p.170). É o que a doutrina define como o modelo de atuação do “Estado totalitário, monolítico, que dita os objetivos sociais, buscando obter eficiente destinação dos recursos na coerência interna de sua programação” (Brasil, 1996a, p.171). Já o planejamento indicativo seria aquele “de sentido liberal, com imagem participativa, em face de interesses a serem beneficiados” (Brasil, 1996a, p.126). Conforme o conjunto ideológico da doutrina, esse tipo de planejamento se aplicaria às “economias mistas, onde, constatadas disfunções e insuficiências do mercado, capazes de comprometer, seja a eficiência, seja a liberdade, seja a equidade, o Estado intervém parcialmente nas atividades econômicas buscando corrigi-las, suplementá-las” (Brasil, 1996a, p.171). É a defesa, como vimos no capítulo 7, do que a doutrina veio chamar de *poliarquia econômica* (Brasil, 1996b, p. 170):

“o que distingue, ainda hoje, nitidamente, as economias centralmente planejadas das economias de mercado é o respeito, nestas últimas, à liberdade econômica, em especial a liberdade de iniciativa na produção, associada à propriedade privada do capital – em síntese, é o pluralismo

econômico, ou seja, a ampla repartição do poder econômico, a poliarquia econômica”

Note-se que esse *planejamento indicativo da doutrina também se manteve como global, ou seja, para a totalidade da sociedade*. Até 1988, essa visão sistêmica seria “abrangente e global”, sendo impositivo para o Estado e indicativo para a sociedade por meio de estímulos e desestímulos (Brasil, 1983, p.328). Após 1988, a doutrina suprimiu essas considerações antagônicas, incorporando o planejamento indicativo como o próprio sentido de planejamento.

Entretanto, o sentido de participação social se restringe à elite política, em nada se aproximando de experiências de engajamento cívico na tomada de decisão estatal teorizados pela democracia participativa. Ainda para a teoria democrática cabe mencionar que, desde suas origens, esse planejamento indicativo doutrinário seria plenamente compatível com um regime político autoritário destinado à preservação dos objetivos nacionais, imposto pelas circunstâncias e de duração temporária, até afastadas as “ameaças”. É o que Golbery chamava de “responsabilidade total” do Estado a ser viabilizada pelo planejamento estratégico da segurança nacional (1955, p.26):

“Não há de fato – nem poderia haver em sã consciência – quem negue ao Governo a responsabilidade total e, pois, o direito incontestável de agir, orientando, mobilizando, coordenando, para tal fim, todas as atividades nacionais. E a concentração maior de poder que daí resultar, em mãos de delegados da vontade do povo, a ampliação da esfera de atribuições reservada ao Poder Executivo, as restrições impostas aos próprios direitos da cidadania na forma prevista nos textos constitucionais são corolários iniludíveis de toda situação de reconhecida gravidade para a Segurança Nacional - a aplicação de tais corolários comportando, como é evidente, grande margem de flexibilidade que lhes permita convenientemente adequar-se ao progressivo aumento ou relaxação das tensões externas ou internas que se estejam a se manifestar”

Essa peculiar conciliação entre “concentração de poder”, responsabilidade “total” de governos e planejamento indicativo recebe guarida na mentalidade sistêmica da doutrina sobre a organização e o funcionamento da sociedade nacional. Embora não expresse “a ideia de tutelar nem o Governo, nem o Estado, e muito menos a sociedade brasileira” (Silva, 1987, p.92), a doutrina sugere um planejamento de gestão da ordem instituída com o controle das mudanças sociais e a manutenção da estabilidade ideológica nas instituições da sociedade nacional.

Logo, seria o *planejamento estratégico o instrumento de alocação autoritária da ordem estabelecida após 1964*. Antes de 1988, essa direção se mostrava mais clara. Embora presumindo que “a Ordem instituída pela Expressão Política do Poder Nacional é dinâmica e pode ser sempre aperfeiçoada”, a doutrina se referia diretamente que “os juízos de valor dos quais decorram as alocações autoritárias de Poder, na Expressão Política, devem corresponder

a uma harmonia ideal entre a ordem estabelecida e mantida, e o critério do Bem Comum, observadas as condicionantes culturais vigentes no meio social” (Brasil, 1975, p.139). No mesmo sentido, a concepção de desenvolvimento integral se fundamentava no “grau de adequação entre a realidade cultural histórica e a ordem jurídica e política instituída” e o “grau de aptidão dos Componentes da Expressão Política para a realização do Bem Comum” (Brasil, 1975, p.138).

A estabilidade da ordem instituída se traduzia no conceito de *segurança institucional*. Primeiro, ao considerar que as “Instituições Políticas só desfrutam de segurança à proporção que respondam de modo satisfatório às demandas do grupo social em que atuam” (Brasil, 1975, p.138). Segundo, porque essas instituições “devem ser, tanto quanto possível, estáveis na dinâmica do grupo social” e, por fim, porque “essa estabilidade está diretamente relacionada com o grau de segurança que lhes será indispensável” (Brasil, 1975, p.138). Sendo assim, *a segurança institucional seria a estabilidade ideológica da ordem política instituída* (Brasil, 1975, p.138):

“a segurança da Expressão Política pressupõe, necessariamente, não só a de seus Componentes – Território inclusive – como a de seu Povo e de suas Instituições (e Organizações) Políticas, que os defendem contra quaisquer antagonismos ou pressões, internos ou externos, de natureza política ou econômica, psicossocial ou militar, e a cuja eliminação ou minimização tem que prover o Estado, mediante ações da mesma natureza”

Após 1988, essa *mesma funcionalidade da segurança institucional se verifica no objetivo da estabilidade política*. A partir da edição de 1996 foi que a doutrina passou a constar em seu núcleo instrumental noções básicas sobre *mudança e estabilidade do Sistema Brasil*. De maneira geral, cada sociedade seria um imenso sistema social que engloba diversos subsistemas, formadores de um ecossistema com “quadros normativos definidos por objetivos, padrões de comportamento, normas de atuação” (Brasil, 1996b, p.122). No caso das sociedades nacionais, se trataria de um “sistema nação”, politicamente organizado e “extremamente complexo, formado por seres humanos dotados de razão, que são, cada um deles, um sistema adaptativo tendo universo simbólico próprio” (Brasil, 1996b, p.122). Do indivíduo isolado aos indivíduos agrupados, esses componentes do sistema nação se organizariam “em subsistemas mais ou menos definidos, como famílias, empresas, clubes, associações, partidos políticos, etc” e, para compreensão dessa complexidade, se faria necessária “a análise de subsistemas importantes, como o político, o econômico, o psicossocial, o militar, o científico e tecnológico” (Brasil, 1996b, p.123). É com isso que a doutrina analisa a sociedade brasileira como “um enorme e complexo sistema aberto, composto por inúmeros subsistemas, que interagem para a

consecução dos seus Objetivos, além de receber influências de outros sistemas situados fora do seu espaço geográfico” (Brasil, 2014c, p.14).

Portanto, coerentemente, *a metodologia de ação política da doutrina preservou plenamente seu enfoque sistêmico*, resultando que “a análise de Sistemas Nacionais deve ser sempre realizada a partir de uma visão do todo, na qual serão considerados os seus ambientes, interno e externo, no seu constante fluxo e refluxo, atuando sobre os objetivos que a Nação se propõe a atingir” (Brasil, 2014c, p.14). Nesse enfoque sistêmico, o principal objetivo do planejamento da ação política seria *administrar mudanças e permanências*, a fim de conquistar, preservar e alcançar os objetivos nacionais brasileiros (Brasil, 1996b, p.110):

“nos sistemas complexos, abertos, de intensa relação com o meio e componentes com algum grau de instabilidade, a manutenção da organização, dos processos, das interações entre os componentes em direção aos objetivos é mais difícil, havendo necessidade de mecanismos de controle para tal. Os sistemas complexos necessitam de uma administração e de um centro de decisões para seu funcionamento”

Portanto, administrar um sistema complexo e aberto implicaria em *controlar seus componentes*, atuando “no sentido de preservar a estabilidade do sistema como tal” através da “fixação e preservação de seus objetivos, orientados por valores” (Brasil, 1996b, p.110). Em outros termos, trata-se de administrar a estabilidade da ordem ideológica da sociedade nacional por meio do controle de seus subsistemas mais importantes, a saber, política, econômica, psicossocial, militar e tecno-científica. E nessa direção seria fundamental garantir a *coesão e a integração das expressões do poder nacional*, uma vez que “todos os componentes devem apresentar-se integrados, direta ou indiretamente, e contribuir para o alcance dos objetivos do sistema” (Brasil, 2006, p.124). Para a doutrina, caso alguma unidade desses subsistemas deixe de “contribuir” para o alcance dos objetivos nacionais se tornaria disfuncional, por prejudicar a premissa da uniformidade do sistema como um todo. Outra premissa sistêmica seria a *uniformidade*, visto que a “manutenção das características individuais de seus componentes” seria também uma condição funcional (Brasil, 2006, p.124).

A estrutura social baseada na desigualdade exigiria processos, procedimentos e “modelos mentais” como “hierarquia, mecanismos de controle (punição e recompensa), processos e fluxos de trabalho, fluxos de informação, regras escritas e não-escritas, valores e crenças, hábitos e expectativas, percepções e modelos mentais” (Brasil, 1996b, p.119). Tanto a sociedade quanto o Estado promoveriam o que a doutrina chama de *mediação para a estabilidade da ordem instituída*, conforme medidas que resolvam disfuncionalidades da ordem instituída, tais como “a) ajustamento temporário do sistema à contingências do meio ambiente;

b) redirecionamento do sistema para ambiente mais favoráveis; c) reorganização, mais ou menos permanente, do sistema para otimizar sua operação no meio ambiente” (Brasil, 1996b, p.119).

No plano político, cumpre nos atermos aos mecanismos que segundo a doutrina seriam destinados a *estabelecer um padrão de interação coerente com a estabilidade da ordem instituída*. Primeiro, mecanismos de realimentação negativa, um “tipo de resposta que um sistema aberto oferece a um estímulo do meio ambiente, no sentido de preservar sua estrutura organizacional e manter inalterados seus processos e fins” (Brasil, 1996b, p.111). Essa “preservação do sistema, de seus valores e objetivos, de suas normas e procedimentos” ocorreria inclusive de forma preventiva às ameaças vindas do ambiente de interações (Brasil, 1996b, p.115). Note-se que não se trata de evitar mudanças, mas garantir que as mudanças mantenham as “condições desejáveis” do sistema – a estabilidade da ordem instituída. Em linguagem doutrinária, *a realimentação negativa seria a dimensão da segurança*, manifestação das forças evolutivas estáticas, conservadoras, expressão do traço natural da sobrevivência garantida por esses mecanismos “que lhes transmitem estabilidade” (Brasil, 1996b, p.112). Portanto, se destinariam aos óbices identificados para atingir os objetivos nacionais, especialmente em sistemas abertos como os regimes democráticos (Brasil, 1996b, p.117):

“Nos regimes democráticos, por exemplo, há uma série de realimentações negativas, de cunho institucional, tendentes a evitar a acumulação desmensurada do poder de um elemento ou subsistema, como as eleições periódicas, a proibição dos monopólios privados, especialmente dos monopólios de transmissão de conhecimento, o imposto progressivo sobre a renda e assim por diante. Caso tais realimentações negativas não existam ou sejam enfraquecidas, o sistema tende a perder suas características estruturais e organizacionais democráticas e resvala para a tirania”

Na outra ponta estariam os mecanismos de *realimentação positiva responsáveis pelo campo do desenvolvimento*, pelas forças evolutivas dinâmicas, do progresso, se relacionando diretamente com a expansão e crescimento do sistema (Brasil, 1996b, p.117). Assim como a negativa, a realimentação positiva também admite a mudança, dentro dos parâmetros desejáveis, agindo principalmente de forma antecipada. O conhecimento seria exemplo da “mais importante das realimentações positivas” nas sociedades democráticas, pois “quanto mais conhecimento dispõem, melhor se posicionam os grupos sociais para atender suas demandas e seus desejos e, portanto, o conhecimento adquire valor” (Brasil, 1996b, p.116). Outro exemplo seria o próprio poder (Brasil, 1996b, p.116):

“quando um elemento ou subsistema de um sistema social adquire poder através da força, riqueza, conhecimento ou qualquer outro meio, ou qualquer combinação desses meios, há uma tendência à cooptação

de outros elementos ou subsistemas, há a tendência de que estes, menos poderosos, apoiem o de maior poder, acedam a seus desejos e aos seus interesses e, portanto, tornem-se aliados do elemento ou subsistema original. Este, agora, dispõe não somente de sua fonte original de poder, mas também do poder associado aos novos elementos que cooptou. Mais forte, atrairá novos colaboradores, mais poder e assim por diante”

A estabilidade da ordem instituída seria garantida pelo padrão de interação produzido pelos mecanismos de respostas e estímulos, positivos e negativos, que dependente diretamente da interpretação sobre os “valores, princípios, leis, normas” e a dinâmica de interações do poder nacional, tanto passadas quanto futuras. Embora a doutrina aponte para ausência de um único modelo de *análise de sistemas* a ser adotado por sua metodologia de ação política, é possível verificar uma predileção pelo modelo da “moderna análise de sistemas” do qual a principal referência seria a obra de Robert Dahl - “Análise Política Moderna” (1988) – devido a compreensão doutrinária sobre o poder e adesão ao conceito de poliarquia. Mas outros modelos também são mencionados - análise causal, análise de interacionismo mútuo e análise funcional (Brasil, 1996b, p.126-128; 2006b, p.129-30).

Seja qual for o modelo de análise adotado, para a doutrina o conceito de sistemas seria a melhor opção para a metodologia do planejamento porque possibilitaria ao “método dedutivo” compartimentar a realidade “em partes que guardam uma coerência interna, uma estrutura funcional e um propósito definido e, mediante o estudo das interrelações existentes entre as partes, ter uma ideia do conjunto da realidade” (Brasil, 1996b, p.129). E, para tornar viável essa metodologia, seria indispensável o conhecimento da realidade produzido pelo conhecimento de inteligência.

Da comunidade de informações à comunidade de inteligência

Um dos pilares do “método da ESG”, segundo a doutrina, seria a busca pelo conhecimento da realidade nacional. Ao pronunciar oposição ao “improvisado” na ação política, entregue à intuição e ao empirismo de seus agentes, a projeção doutrinária seria fornecer um corpo coerente de “conceitos, normas, métodos, processos e valores” que de forma integrada servissem de “referencial analítico” e de “instrumento de ação” para a política governamental e para a ação política não estatal (Silva, 1987, p.92).

Para esse intuito, seria fundamental a *profissionalização da produção de informações sobre a realidade política nacional* e, na esteira do pós-2gm, a “Doutrina de Informações” brasileira receberia forte influência da “Doutrina de Informações do mundo ocidental” (Brasil, 1988, p.218). Como visto no capítulo 1, a nível estatal o SFICI, criado em 1946 no governo Dutra, teria apenas iniciado sua profissionalização em 1959, no governo de Juscelino

Kubitschek, com a estruturação administrativa e formação de profissionais especializados na produção de informações. É nesse mesmo ano que se inaugura o primeiro curso de informações da ESG, visando a “formação de analistas de alto nível que iriam mobilizar os órgãos pioneiros” (Brasil, 1983, p.270-71). A profissionalização de um sistema de informações estaria diretamente ligada ao traço de sobrevivência da natureza humana. Antes de 1988, a doutrina presumia que “o desejo de saber, com antecedência, o que pode acontecer está, sem dúvida, enraizado no instinto de autopreservação” (Brasil, 1983, p.269). Após 1988, preservou a convicção de que “o desejo e a necessidade de conhecimento são inerentes à natureza humana” (Brasil, 2002, p.189; 2006b, p.85; 2009b, p.93; 2014b, p.95).

Partindo dessa premissa, calcada na natureza humana, a doutrina racionaliza a ação política segundo sua leitura da chamada *teoria da decisão*. Conforme argumentava Albuquerque, adjunto da divisão de assuntos internacionais da ESG em 1988, essa leitura teórica se fundamenta, primeiro, no livre arbítrio individual, como argumento ideológico para a tomada de decisão; segundo, no processo racional, isto é, a orientação da escolha para a ação política baseada no máximo de informações confiáveis sobre a realidade (Albuquerque, 1988). Conceitualmente, antes de 1988, dizia a doutrina que “a tomada de decisão apoia-se fundamentalmente nas informações disponíveis sobre um problema considerado, de maneira a propiciar ao Usuário um razoável número de alternativas, uma das quais, escolhida como a melhor ou mais favorável, caracteriza o ato decisório” (Brasil, 1983, p.287; 1988, p.233). Após 1988, já focada na gestão governamental, a doutrina argumenta que “um princípio básico da alta gerência de Estado recomenda que todo ato decisório deve estar lastreado em subsídio oportunos e, quando possível, amplos e seguros” (Brasil, 2002, p.189; 2006b, p.85; 2009b, p.93; 2014b, p.95).

Sem movimentar essas premissas, a doutrina substituiu o conceito de “informação” pelo de “inteligência” sem promover mudanças substantivas em sua doutrina de informações. Em termos de organização, se mantiveram dois níveis: segmento de inteligência, antes de 1988 denominado segmento de informações; e o segmento de contra-inteligência, antes de 1988 chamado de segmento de contra-informação. Em verdade, mesmo antes dessa alteração o sentido da atividade de informação como produção de inteligência já se admitia na doutrina, pois “universalmente os Serviços de Informações são conhecidos como Agências de Inteligência”, mas se mantinha a expressão “informação”, segundo a doutrina, por conta da “confusão” ocorrida com o termo no Brasil, até que findassem “estudos quanto à conveniência de sua substituição” (Brasil, 1983, p.271; 1988, p.218).

Nesse sentido, antes de 1988, o segmento de informações se caracterizava por seu tríptico aspecto: *o conhecimento*, pelo uso do “método técnico-científico” para produção de informações sobre a realidade; *a organização*, exigência de uma organização complexa, similar à de pesquisa; e *a atividade*, segundo um processo lógico e metódico (Brasil, 1975, p.431-434; 1983, p.271; 1988, p.218-220). Por sua vez, enquanto *o informe* seria “qualquer dado (observação, fato, relato ou documento) que possa contribuir para o entendimento de determinado assunto, problema ou situação” (Brasil, 1983, p.273; 1988, p.220), a *informação* propriamente dita reuniria “o conhecimento de um fato ou situação resultante do processamento inteligente de todos os informes disponíveis, relacionados com o referido fato ou situação” (Brasil, 1983, p.273; 1988, p.221). Somente a partir da edição de 1996, ocasião de revisão teórica da doutrina, que adotou o termo inteligência (Brasil, 1996b). Depois de apresentar um conceito inicial na edição de 2002 (Brasil, 2002, p.189), a doutrina consolidou sua síntese sobre a inteligência voltada para a ação política pelo conceito geral de *conhecimento de inteligência* (Brasil, 2006b, p.86; 2009b, p.94; 2014b, p.96):

“o Conhecimento de Inteligência, em nível estratégico, é resultante da obtenção, análise, interpretação e disseminação de conhecimentos sobre a situação nacional e internacional, no que se refere ao Poder Nacional, aos Órgãos, às suas Vulnerabilidades, às Possibilidades e a outros aspectos correlatos, com possível projeção para o futuro”

Conforme a própria doutrina menciona, esse conceito se consolida depois da criação em 1999 do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN)¹³⁴, que define inteligência como atividade de “obtenção, análise e disseminação de conhecimento dentro e fora do território nacional sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado” (Brasil, 2006b, p.86; 2009b, p.93-94; 2014b, p.95-96).

Note-se que entre o conceito doutrinário e o legal há diferenças: a doutrina é assertiva sobre o universo antagônico de produção e a disputa de poder; o legal menciona uma genérica “influência” sobre governo, Estado e sociedade que, em linguagem doutrinária, seria o mesmo de segurança nacional. Portanto, *a mudança conceitual pós-1988, de informações para inteligência, preservou o cerne da produção de conhecimento sobre a realidade nacional: dispostas preponderantemente no universo antagônico, destinadas a deter ameaças antagônicas em nome da segurança nacional*. Para a teoria democrática, trata-se de manter o sistema de inteligência do Estado nacional para uma parcela difusa da oposição política que, no

¹³⁴ Criado pela Lei nº 9.883, de 07/12/1999.

julgar das instituições responsáveis pela política de segurança, venham a oferecer “óbices” ao núcleo ideológico da doutrina. Mais do que isso, é direcionar para o público interno as atividades de “conhecimento estratégico”, sujeitando um espectro difuso agentes e organizações políticas aos mecanismos de inteligência do Estado. A conservação dessa funcionalidade política do sistema de inteligência foi acompanhada por uma desidratação ideológica da caracterização de seus termos. É importante observar a similitude entre a “doutrina de informações” e a “doutrina de inteligência” porque evidenciam uma *continuidade dinâmica que se adaptou à virada pluralista*.

Antes de 1988, a doutrina se dedicava a descrever os princípios da informação - objetividade, oportunidade, segurança, imparcialidade (Brasil, 1975, p.428-431; 1983, p.282-83; 1988, p.228-29), os ciclos da informação - orientação, produção e utilização (Brasil, 1983, p.276; 1988, p.221) e as diversas classificações das informações sobre o poder nacional: i) internas e externas; ii) globais, regionais, setoriais (abrangência); iii) básicas, correntes, estimativas (conforme sua validade temporal); iv) estratégica ou operacional (alcance); v) e técnico-científicas, fisiográficas, biográficas e históricas (Brasil, 1983, p.276-82; 1988, p.223-228). Seguindo a grande divisão dos campos de atuação, as *informações de desenvolvimento* envolviam dados estatísticos, operacionais, prospectivos colhidos do campo econômico e, previa a doutrina, também “os referentes à eficiência da máquina administrativa do Estado e, quando pertinentes, os que dizem respeito a aspectos da corrupção” (Brasil, 1975, p.441). Já nas *informações de segurança*, a principal dimensão era a interna e perseguia colher informações sobre a “propaganda subversiva” e seus “índices de aceitação” na população em geral (Brasil, 1975, p.252), especialmente visando “dar conhecimento ao Governo da realidade da situação, da verdade dos fatos e das características e intensidade das manifestações e dos efeitos dos antagonismos, bem como quanto à estimativa de acontecimentos futuros” (Brasil, 1983, p.225; 1988, p.179). Em termos concisos, assim descrevia a doutrina (Brasil, 1988, p.178-179):

“As informações na Segurança Internas abrangem todas as expressões do Poder Nacional e têm por finalidade identificar os fatores adversos com potencialidade de utilização para gerar antagonismos e os antagonismos capazes de atuar no âmbito interno do país e avaliar os modos de atuação de seus agentes, para permitir a adoção de medidas destinem a neutralizá-los ou anulá-los”

Após 1988, a doutrina manteve as *informações de segurança interna em sua estrutura de inteligência*. Inicialmente, essa preservação se mostrava mais clara, pois a doutrina previa que “as informações, na Segurança e na Defesa Internas, abrangem todas as expressões do

Poder Nacional” e teriam como principal finalidade “identificar os fatores adversos com potencialidade de utilização para gerar antagonismos e os antagonismos capazes de atuar no âmbito interno, bem como avaliar os modos de atuação de seus agentes, para permitir a adoção de medidas destinadas a neutralizá-los” (Brasil, 2002, p.172). A partir de 2003, *a doutrina suprimiu da seção de informações qualquer menção direta à segurança interna ou defesa interna*. Entretanto, assim como vimos no capítulo anterior, tratam-se de conceitos mantidos pela camuflagem técnica, sob versões mais sutis. Em se tratando de conquista e manutenção dos “objetivos nacionais”, a depender de sua “magnitude”, diz a doutrina, o conflito poderia “se constituir em óbice para o emprego do Poder” e, por essa razão, se faria necessário “conhecer a natureza, as causas e os atores” envolvidos visando “eliminar ou minimizar” seus efeitos internos e/ou externos (Brasil, 2005a, p.37; 2009a, p.48; 2014a, p.59-60).

Nessa mesma esteira de continuidades dinâmicas, *cumprir mencionar o produto principal das informações de segurança interna: o índice de estabilidade política*. Antes de 1988, tratava-se de um valorizado instrumento da doutrina para estabelecer uma linha divisória clara entre “mudanças incrementais e mudanças fundamentais, de modo a permitir as primeiras – que são necessárias e desejáveis – e evitar as últimas” (Brasil, 1975, p.136). Para traçar essa linha tênue, esse índice se abastecia de uma série de informações sobre as relações de poder político no ambiente interno, tais como sensibilidade política (comportamento eleitoral), inconformismos (oposição e contestação), coesão e harmonia social (crimes políticos e reação social a eles), harmonia entre os poderes (executivo, legislativo e judiciário), harmonia entre entes federados, eficiência e eficácia dos órgãos públicos, influência ideológica do governo (Brasil, 1975, p.133-135; 1988, p.119-120). Além do ambiente político, o índice de estabilidade também se abasteceria de informações das demais expressões do poder nacional, com destaque para as *informações psicossociais* de sociabilidade com impactos na cultura política, como tendências ideológicas de diversas camadas sociais, formação da *opinião pública*, estágio de coesão de “doutrinas básicas de vida” (religiosidade, patriotismo, nacionalismo, crença nos mitos nacionais e confiança na ordem estabelecida) e reações da população sobre assuntos dos mais variados - de nacionalização da propriedade privada ao serviço militar obrigatório (Brasil, 1975, p.464). Seria a partir desse índice que se formaria o *conceito de informação estratégica* (Brasil, 1983, p.279). Depois de 1988, com a supressão desse amplo detalhamento, restou apenas a noção genérica de *informação estratégica* (Brasil, 2002, p.190), substituída após 2003 pelo conceito de *conhecimento estratégico* e finalmente definido como “o conhecimento de fato ou situação de interesse imediato ou potencial para o planejamento da ação política, a execução

e o controle de ações voltada para o preparo e aplicação do Poder Nacional” (Brasil, 2006b, p.86; 2009b, p.94; 2014b, p.95).

Não por acaso, o conceito de *conhecimento estratégico de inteligência também incorporou, com adaptações, as antigas atividades de informações*. Antes de 1988, essa dimensão do segmento de inteligência se definia como “a reunião e o processamento de dados e a difusão das informações” capazes de oferecer suporte às dimensões de organização (estrutura sistêmica e profissional) e de conhecimento das atividades de informação (Brasil, 1975, p.431-433; 1983, p.271-272; 1988, p.219). Após 1988, a doutrina passou a mencionar o conceito específico de *atividade de inteligência estratégica* como “o exercício permanente de ações direcionadas à obtenção de dados e à avaliação de situações relativas a óbices que venham impedir ou dificultar a conquista ou a manutenção dos Objetivos Nacionais” (Brasil, 2002, p.190; 2006b, p.87; 2009b, p.94; 2014b, p.96).

Outro aspecto emergente após 1988 foi a camuflagem de *orientações ideológicas nas considerações “éticas” sobre a atividade de inteligência em sociedades democráticas*. Antes de 1988, havia uma expressa preocupação com o aspecto ideológico, visto que “o conhecimento é um instrumento de poder” e, conseqüentemente, quem manipula informações é passível de tentar usar seu conhecimento para influenciar a Política” (Brasil, 1983, p.288). As ponderações normativas sobre o conteúdo dessa influência constavam na seção “as Informações e a ética” – destinada ao perfil ideológico do profissional de informações (Brasil, 1983, p.288; 1988, p.234):

“A ética deve orientar as atividades de informações, o que impõe a seleção rigorosa de seus especialistas, os quais, a par de atributos intelectuais e morais, devem possuir em alta dose a humildade e consciência de que o fruto de seu trabalho é destinado não a homens ou partidos, mas à Segurança e à garantia das Instituições”

Após 1988, *a novidade foi a menção peculiar sobre o respeito aos direitos individuais nas atividades de inteligência*. Para a doutrina, nos regimes democráticos “há que se preservar os direitos do indivíduo, desde que estes não se anteponham ao interesse maior do Estado e da soberania nacional” (Brasil, 1996b, p.192). Tal condicionamento se justificaria porque noções de “dignidade humana”, por exemplo, não seriam “absolutamente unânimes” e, em nível de governo, especialmente em momentos de crises e conflitos, “um chefe de Estado pode ter que decidir por situações em que civis de seu próprio país fiquem irremediavelmente na iminência de morrer” (Brasil, 1996b, p.197). Este cenário limite, considerando que as *atividades de inteligência se mantiveram submetidas ao universo antagônico*, estaria caracterizado “pela

existência, real ou potencial, de óbices que, deliberadamente, se contraponham ao atingimento dos Objetivos Nacionais Fundamentais” (Brasil, 2006b, p.90; 2009b, p.98; 2014b, p.100).

É importante visualizar o raciocínio doutrinário sobre a relação entre atividades de inteligência e os direitos humanos que, novamente, sequer são citados. Na visão doutrinária, a imprescindível existência do sistema de informações depende da “conscientização da sociedade sobre o universo onde estas organizações precisam atuar, capazes de superar as críticas à sua atuação, sob argumentos de que suas atividades ‘violam a ética, desrespeitam a privacidade dos cidadãos etc.’” (Brasil, 1996b, p.196). De maneira que as atividades de inteligência exigiriam “a percepção política de que é preciso dar ao Estado a força necessária à sua sobrevivência”, cabendo ao Estado “através de mecanismos próprios de atuação, eleger o interesse coletivo e fazer com que aqueles que não respeitarem estes pressupostos sejam compelidos a fazê-lo em proveito do bem comum” (Brasil, 1996b, p.195). Citando o aforismo atribuído à Henri Dominique Lacordaire [1802-1861] - “é a liberdade que oprime e é a lei que liberta” – para a doutrina essa diretriz seria imprescindível nas democracias para que “não se deixe que a liberdade preconizada por este regime seja indevidamente usada pelos que visem a deformar ou até a destruir os seus princípios, segundo propósitos que não coincidem com os do bem comum” (Brasil, 1996b, p.196). É a *sobrevivência da mentalidade de exceção aos direitos humanos em nome da segurança do Estado*, presente na teoria de guerra revolucionária e conservada na “nova” doutrina de inteligência.

Quanto ao segundo segmento da inteligência estratégica, a *contra-inteligência*, a conservação dinâmica se confirma mais uma vez. Antes de 1988, esse segmento se denominava de *contra-informação*, síntese de “um conjunto de medidas destinadas a neutralizar a eficiência dos serviços de informações adversos, inclusive agressões de caráter psicológico à população e salvaguardar os segredos de interesse nacional” (Brasil, 1983, p.285). Após 1988, tais atividades passaram a se chamar de *contra-inteligência*, traduzindo o segmento das atividades de inteligência que reúne “um conjunto de medidas destinadas a coibir a atuação das Organizações de Inteligência adversas, inclusive agressões de caráter psicológico à população, bem como as medidas para salvaguardar os segredos de interesse nacional” (Brasil, 2002, p.191; 2006b, p.87; 2009b, p.95; 2014b, p.97). Como se nota, apenas ocorre uma mudança de nomenclatura, com preservação substantiva. A similitude chega a ser jocosa.

Na caracterização dessas atividades, *se verificou uma ampla supressão das descrições ideológicas*, reforçando um padrão de camuflagem técnica dessas continuidades dinâmicas. Antes de 1988, havia uma clara demarcação do objetivo ideológico de “criar órgãos especializados em contrapropaganda para neutralizar a propaganda adversa, eivada de

mensagens subliminares, distorcidas, parciais e de conteúdo ideológico” (Brasil, 1983, p.284; 1988, p.230). Por essa razão, a doutrina destacava que “a Contra-informação, no seu sentido mais amplo e global, desenvolve-se, primordialmente, no interior do país, situando-se, pois, no quadro de Segurança Interna” (Brasil, 1983, p.284; 1988, p.230). Após 1988, *a menção direta ao objetivo ideológico das atividades de contra-inteligência dá lugar à segurança institucional e à estabilidade democrática*, visto que “a defesa das instituições não pode abrir mão da Contra-Inteligência que resguarde as mais legítimas expressões do interesse nacional e se contraponha às ações adversas” (Brasil, 1996b, p.192). Desse modo, assevera a doutrina, “a atividade de inteligência em nível estratégico ocupa espaço específico como instrumento do Estado para a defesa das instituições e interesses nacionais” (Brasil, 2002, p.189; 2006b, p.86; 2009b, p.93; 2014b, p.95). Mais do que isso, um instrumento de ocultação de informações ou “situações” que visem esses objetivos (Brasil, 2002, p.189; 2006b, p.85; 2009b, p.93; 2014b, p.95):

“já não basta conhecer os fatos e as situações de interesse para a ação governamental, mas também se torna cada vez mais indispensável negar o conhecimento desses fatos ou situações a quem, no interesse exclusivo do Estado e, por extensão, da sociedade nacional, não deva conhecê-los”

Quanto aos *métodos das atividades de contra-inteligência, igualmente se preservaram*. Embora se trate de uma atividade de cunho defensivo, seus métodos seriam “essencialmente ofensivos” (Brasil, 1983, p.283; 1988, p.229; 2002, p.192; 2006b, p.89; 2009b, p.96; 2014b, p.98). Basicamente, perfazem medidas passivas e ativas que se mantiveram muito semelhantes. Antes de 1988, a doutrina descrevia com detalhes as *medidas ativas*, tais como a *simulação* – sigilo, clandestinidade, uso de identidade falsa, “estórias-coberturas para agentes” (uso de identidade verdadeira e identificável, normalmente para apoiar agentes do estrangeiro), mascaramento de reais atividades de firmas, escritórios, etc; a *obstrução* - controle de estrangeiros no país, das zonas de segurança, das comunicações e da propaganda adversa para impedir infiltração adversa; e a *segurança orgânica* - do próprio pessoal do serviço de inteligência, com medidas sobre pessoal, documentos, instalações, comunicação, operações (Brasil, 1975, p.475-76). Após 1988, a doutrina apenas manteve menções genéricas a essas medidas que “abrangem ações de proteção, sigilo, dissimulação, controle e segurança do pessoal, do material das comunicações, da informática e de áreas relativas a esses aspectos” (Brasil, 2002, p.192; 2006b, p.89; 2009b, p.96; 2014b, p.98).

Cabe destaque ainda à *desinformação como uma medida passiva de contra-informação*. Antes de 1988, a doutrina a definia como a “manipulação planejada de dados reais ou artificiais com a finalidade de iludir ou confundir determinado centro de decisões de órgãos de

informações adversos, é também considerada como medida ativa de contra-informação” (Brasil, 1983, p.284; 1988, p.230). Após 1988, a doutrina suprimiu a descrição dessas medidas, apenas se referindo às medidas ativas de contra-inteligência como “aquelas que visam a identificar, neutralizar, reduzir ou impedir as ações adversas de qualquer natureza” (Brasil, 2002, p.192; 2006b, p.89; 2009b, p.97; 2014b, p.98).

Apesar das adaptações, ao definir as chamadas *ações de inteligência estratégica*, a doutrina demonstra que, em geral e de forma sutil, todas essas medidas ativas e passivas de contra-informação foram mantidas (Brasil, 2002, p.190-191; 2006b, p.87; 2009b, p.95; 2014b, p.97):

“a obtenção de dados e avaliação de situações que impliquem ameaças, veladas ou dissimuladas, capazes de dificultar ou impedir a consecução dos interesses estratégicos do País; a obtenção de dados e avaliação de situações que representem oportunidades para a consecução dos interesses estratégicos do País; a identificação, avaliação e neutralização da espionagem promovida por serviços de inteligência estrangeiros; identificação, avaliação e neutralização de ações adversas promovidas por organismos ou pessoas, vinculadas ou não a governos; e a salvaguarda dos conhecimentos e dados que, no interesse do Estado e da Sociedade, devam ser protegidos”

Por fim, *a organização sistêmica das atividades de informações foi plenamente preservada*. Antes de 1988, conforme a chamada “Doutrina de Informações”, o “Plano Nacional de Informações” seria responsável pela criação e implementação de estrutura de organização em diversas unidades setoriais (agências de informações) interligadas por um órgão central – o Serviço Nacional de Informações (SNI) - e o bom relacionamento entre produtor e receptor perfaziam o “Sistema Nacional de Informações (SISNI)” (Brasil, 1975, p.489). Eis a *comunidade de informações*, conceito importado pelo coronel Humberto de Souza Mello, mentor do primeiro projeto do SNI inspirado no Departamento de Estado, a CIA e o Departamento Federal de Investigações (FBI) que viria a ser aprimorado e desenvolvido por Golbery na reforma do SFICI (Lentz, 2021)¹³⁵. Após 1988, a doutrina reafirmou a relevância fundamental das atividades de inteligência, arguindo que “aqueles que pregam sua desmobilização e questionam destrutivamente sua atividade estão, seguramente, contribuindo, conscientemente ou como inocentes úteis, para o enfraquecimento do Governo e da soberania nacional” (Brasil, 1996b, p.191). Daí a indispensável existência do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), a partir do “Plano Nacional de Inteligência Estratégica” (Brasil, 2006b, p.89; 2009b, p.97; 2014b, p.99).

¹³⁵ Sigla em inglês, do Federal Bureau of Investigation (tradução livre). A referência teórica para o termo “comunidade de informações” utilizada por Souza Mello foi obra do cientista político estadunidense Harry Howe Ransom, intitulada “Central Intelligence and National Security”, publicada originalmente em 1958.

Esse quadro de permanências entre a doutrina de informações (da ditadura de 1964) e a doutrina de inteligência (da democracia de 1988) revela a continuidade da relevância da produção de conhecimento sobre as relações de poder no ambiente interno para o arcabouço metodológico de ação política da doutrina. O planejamento da estabilidade da ordem instituída se direciona de forma pragmática ao agente político à frente preponderantemente das ações governamentais, mas que se estendem a qualquer “decisor estratégico”. Em outras palavras, trata-se de um controle do processo decisório nacional durante o regime democrático de natureza ideológica e política.

Planejamento do processo decisório nacional

Na primeira edição do Manual Básico, o processo decisório nacional se valia dos termos gerais da “moderna análise política” de Robert Dahl, para quem haveria cinco hipóteses condicionantes da decisão política: a) as alternativas de linha de ação disponíveis; b) as possíveis consequências de cada linha de ação; c) o valor atribuído às consequências de cada alternativa; d) a incerteza das “suposições, pressentimentos ou estimativas” sobre as consequências; e) e as atitudes em relação ao risco (Brasil, 1975, p.137). Após 1988, o processo decisório do método foi estruturado em quatro fases de planejamento: diagnóstico, política, estratégica, gestão (Brasil, 2009c, p.13; 2014c, p.15). Essas *mudanças desidrataram o vocabulário antagônico e valorizaram conceitos sistêmicos de estabilidade, sem prejuízo da vocação tutelar da metodologia.*

Nesse sentido, a *fase do diagnóstico se dedica ao conhecimento da realidade sobre as relações de poder* na sociedade nacional. Até 1988, a doutrina utilizava o termo “exame da situação” para se referir às atividades de análise e síntese destinadas a instruir, com dados da realidade, a tomada de decisão (Brasil, 1975, p.541-547). Seria o momento da *avaliação da conjuntura*, a partir de “levantamentos estratégicos” abastecidos com a produção de informações sobre segurança e desenvolvimento (Brasil, 1975, p.75; 1983, p.78; 1988, p.118). Nesse labor, a doutrina já adotava a *técnica dos indicadores* como instrumentos para estimar (qualitativos) ou medir (quantitativos) as condições reais e o potencial do poder nacional (Brasil, 1975, p.75; 1983, p.79), considerando a avaliação da conjuntura diretamente dependente das informações e indicadores da realidade (Brasil, 1983, p.335). Uma vez conhecida a *conjuntura do poder*, a próxima etapa seria de *análise da situação* que, em verdade, se tratava da análise do ambiente e seu padrão de interações, em cada subsistema do poder nacional, visando “proporcionar, de forma sistemática, um conhecimento da situação, inclusive evolução previsível” (Brasil, 1975, p.553). Da completa *análise de conjuntura do poder*

nacional emergiria a interpretação sobre o estado dos objetivos nacionais, ou seja, se estariam “sendo atingidos ou não, e, neste caso, o que será necessário para atingi-los” (Brasil, 1975, p.553).

Depois de 1988, a concepção dessa etapa se manteve como o “processo ordenado de conhecimento da realidade nacional, passada e presente, e sua provável evolução nos âmbitos nacional e internacional, com vista ao emprego do Poder Nacional para a conquista e manutenção dos Objetivos Nacionais” (Brasil, 2002, p.238). Porém, *a decisão política foi separada da análise da conjuntura de poder*, por sua vez dividida em três estágios: análise de situação, a avaliação do poder nacional e a elaboração de cenários (Brasil, 2002, p.238). Inclusive, após a edição de 2002, a doutrina suprimiu a descrição dos diversos indicadores¹³⁶ e o próprio termo “avaliação de conjuntura” foi substituído pelo vocábulo sistêmico da *análise do ambiente*, preservando sua função de “obtenção de conhecimentos sobre a realidade nacional – passada e presente – e sua provável evolução, nos âmbitos internacional e nacional, com vistas ao emprego do Poder Nacional, para a conquista e a manutenção dos Objetivos Fundamentais” (Brasil, 2009c, p.14; 2014c, p.17). Basicamente, essa análise de ambiente se dividiria em três momentos: i) *antecedentes das expressões de poder* (histórico, dados, fatos, causas, razões, motivos e circunstâncias); ii) *ambiente interno* (pontos fortes e pontos fracos do sistema, interação entre oportunidades e ameaças identificadas); iii) *ambiente externo* (prenúncio ou indício de acontecimentos prejudiciais que produzem receio e exigem medidas, cautelas, estudos de alternativas, condições ou circunstâncias convenientes) (Brasil, 2009c, p.16-18; 2014c, p.18-22).

O mesmo ocorreu com a terceira etapa da fase do diagnóstico, a *análise do poder nacional*. Até 1988, a doutrina lançava destaque para a *avaliação da capacidade do poder nacional*, com amplo detalhamento de variáveis (Brasil, 1975, p.553; 1983, p.330-35). Após 1988, essa avaliação da capacidade do poder nacional passou a ser definida como *análise de poder*. Com os mesmos objetivos e funcionalidade, a análise do poder comportaria conhecimento sobre os *planos nacionais em vigor*, as *necessidades* do poder nacional e os *meios disponíveis e potenciais* do poder nacional (Brasil, 2009c, p.18-20; 2014c, p.22-24).

Nessa empreitada de avaliação do poder, para a doutrina *seria fundamental a distinção entre poder atual e poder potencial para planejar a ação política*, uma vez que “o Poder

¹³⁶ Alguns indicadores, sempre dinâmicos, cuidavam do “clima político vigente” e de “como atuam as forças políticas”, do “interesse popular pelas questões políticas”, da “estrutura dos partidos políticos e a situação de suas lideranças” e do “estado das Forças Armadas e Auxiliares (organização, equipamentos, adestramento, comando, integração, articulação) e sua aceitação pela população em geral” (Brasil, 1983, p.333).

Nacional superestimado não alcançará o Objetivo desejado e, o subestimado ficará adstrito a Objetivos modestos – em ambos os casos, haverá desgaste improdutivo e desperdício” (Brasil, 1975, p.75; 1983, p.79-80; 1988, p.121). Tal premissa foi plenamente mantida, agora no estágio dos “meios disponíveis e potenciais” da análise de poder, como condição para definição da concepção política nacional (Brasil, 2014c, p.23; 2009c, p.20).

Quadro 13 – Variáveis de análise do poder político

Fatores políticos	Indicadores	índices (graus)
Situação geopolítica	<ul style="list-style-type: none"> • dimensão; • forma; • distribuição demográfica; • localização do país; 	<ul style="list-style-type: none"> • interação; • articulação das vias de comunicação; • proximidade dos centros de poder mundial • rotas comerciais
Qualidade de atuação das elites e lideranças políticas	<ul style="list-style-type: none"> • representatividade dos partidos políticos • representatividade dos grupos de pressão e das lideranças políticas • satisfação ou inconformismo político 	<ul style="list-style-type: none"> • confiança do eleitorado nos partidos políticos • influência dos grupos de interesse na elaboração das leis • confiança do eleitorado nas lideranças políticas • frequência de alternância do poder entre os partidos políticos • frequência de renovação/continuidade nos cargos eletivos • frequência de uso dos meios de comunicação de massa para fins políticos • confiança do eleitorado no poder legislativo
Qualidade e atitude do eleitorado	<ul style="list-style-type: none"> • participação política do povo; • educação política do eleitorado; 	<ul style="list-style-type: none"> • relação do número de eleitores em razão do número de cidadãos alistáveis; • percentagem de abstenção nos pleitos eleitorais; • grau de escolaridade dos eleitores; • grau de conscientização dos eleitores em relação aos temas políticos; • número de eleitores menores de 18 anos
Interação dos poderes do estado	<ul style="list-style-type: none"> • capacidade de resposta do sistema político; • capacidade decisória; • satisfação ou inconformismo político; 	<ul style="list-style-type: none"> • número de projetos oriundos do executivo aprovados/rejeitados pelo legislativo; • número de vetos/sanções do executivo em projetos oriundos do legislativo; • número de judicialização entre o executivo e o legislativo; • frequência de greves e lockouts de motivação predominantemente política; • frequência e intensidade de ocorrências insurrecionais e atos de terrorismo;

Fonte: autor, com base no Manual Básico (Brasil, 1996a, p.260)

Uma vez completado o processo de diagnóstico, a *fase política* corresponde a etapa de elaboração de cenários que conduzam a “identificação” dos “Objetivos Fundamentais” e o estabelecendo dos “Objetivos de Estado” e de “Objetivos Governo” (Brasil, 2009c, p.20; 2014c, p.24). Antes de 1988, a fase de “Concepção Política Nacional” já fazia uso da *técnica de elaboração de cenários prospectivos para orientar a decisão política*, considerados “imagens da realidade do país, nos âmbitos nacional e internacional, projetadas para a determinado horizonte de tempo, considerados os ONP e a capacidade, atual e prospectiva, do Poder Nacional para concretizá-las” (Brasil, 1988, p.302). Após 1988, a revisão doutrinária da edição

de 1996 manteve e ampliou o leque de diferentes modalidades de cenários prospectivos que possibilitariam a exploração de futuros possíveis (inicial, livre), a delimitação de futuros plausíveis (intermediária, fatores limitadores) e, por fim, a escolha de futuros desejáveis, segundo os anseios e expectativas de quem planeja a ação política (Brasil, 2006b, p.144-45; 2009c, p.21-24; 2014c, p.35-36). Segundo a doutrina, elaborar cenários prospectivos teria mostrado grande utilidade e eficácia “na resolução de problemas decisórios com caráter macrossocial” (Brasil, 1996b, p. 164; 2002, p.243). A grande vantagem pragmática para a decisão política seria “organizar a incerteza em um número limitado de opções, e possibilitar ao planejador avaliar as decisões, apesar do alto grau de incerteza envolvido” (Brasil, 2006b, p.146).

São esses cenários prospectivos que projetariam os *atos portadores de futuro*, isto é, aqueles “atos ocorridos, ou que estejam ocorrendo, que poderão causar impacto ao sistema em estudo no futuro” (Brasil, 2009c, p.22; 2014c, p.33). Uma vez identificados esses eventos definidores, o próximo passo seria projetar *eventos futuros preliminares*, suposições “coerentes e plausíveis” sobre os prováveis acontecimentos futuros em decorrência de um ou mais atos portadores de futuro (Brasil, 2009c, p.22; 2014, p.34). Assim, ante prováveis eventos futuros indesejáveis para a estabilidade desse sistema “os Decisores Estratégicos se vêm forçados a promover ações que reconduzam o Cenário de volta à trajetória desejada ou mais próxima possível da desejada” (Brasil, 2006b, p.144). Essa dimensão da *metodologia para a tutela ideológica é extremamente relevante porque se destina a intervir nos rumos da política em regimes considerados democráticos*. Uma demonstração dessa funcionalidade é o exemplo que a doutrina oferece sobre os atos portadores de futuro: “a eleição do Barack Obama poderá contribuir para a redução das tensões no oriente médio” (Brasil, 2009c, p.23). Quer dizer, *o resultado eleitoral seria o ato portador da futura política internacional de uma nação e, caso essa política seja “indesejável”, caberia ao “decisor estratégico” promover ações para evitar o ato portador de futuro (o referido resultado eleitoral) e “reconduzir” o rumo político (no caso, da política internacional) para o estado desejável ou mais próximo do desejável*.

A natureza tutelar do planejamento estratégico da doutrina fica mais evidente quando se observa a conservação de uma etapa literal de *crivo ideológico na fase política do processo decisório nacional*. Antes de 1988, conforme assentava a doutrina, qualquer definição de objetivos políticos deveria respeitar os “pressupostos básicos” de ser “legítimo, lícito e legal” e, com isso, ser “moralmente aceitável” (Brasil, 1983, p.343). Além disso, esses pressupostos também filtrariam a “oportunidade e conveniência” dos objetivos nacionais de Estado e de governo (Brasil, 1988, p.302). Após 1988, a doutrina chegou a destinar uma subseção chamada

“crivos” (Brasil, 2002, p.246-247) e, após 2002, estabeleceu expressamente que os pressupostos básicos “constituem condicionantes ou crivos que podem impactar de alguma forma os Eventos Futuros, contidos no Cenário Mais Provável” (Brasil, 2009c, p.36; 2014c, p.69).

Quadro 14 – Planejamento estratégico para a ação política

	ETAPAS	ESTÁGIOS				
FASE 1	Análise de Ambiente	Antecedentes				
		Ambiente Externo		Ambiente Interno		
	Análise de Poder	Planos em vigor				
FASE 2 POLÍTICA	Elaboração de cenários	Cenários prospectivos				
		Cenários externos	Fatos portadores de futuro			Concepção Política
			Conceitos fundamentais das técnicas de elaboração de cenários	Processo de avaliação dos eventos futuros preliminares	Fatores críticos	
		Matriz de influência e dependência				
		Matriz da estratégia dos atores				
		Matriz de interesse dos atores				
		Cenários probabilísticos	Técnica delphi	Matriz de análise das tendências		
				Elaboração dos cenários externos		
				Elaboração do cenário mais provável		
		Técnica dos impactos cruzados		Objetivos de Estado		
Objetivos de Governo						
FASE 3 ESTRATÉGICA	Concepção estratégica	Óbices				
		Definições de ações	teste de adequabilidade			
			teste de exequibilidade			
			teste de aceitabilidade			
		Opção estratégica				
Diretrizes estratégicas						
FASE 4 GESTÃO	Execução	Planos, programas e projetos				
		Orçamentos				
FASE 4 GESTÃO	Controle	Coordenação				
		Implementação				
		Acompanhamento				
		Avaliação				
		Realimentação				

Fonte: autor, com base no Manual Básico da ESG (2006a, 2009c, 2014c)

Para a teoria democrática, seja qual for o sentido optado, a existência de um “crivo” na definição dos objetivos de Estado e de governo se apresenta como *um veto ideológico ao exercício da soberania popular pela representação política, revelando a permanência da mentalidade de tutela da elite política a ser operada pela instituição de Estado responsável pela segurança, isto é, as Forças Armadas*. Por essa razão, *a natureza ideológica desses crivos é camuflada pela doutrina nos pressupostos éticos*, estes fundamentados “na evolução histórico-cultural da comunidade nacional e, como tal, estão inseridos na cultura nacional, nos valores, nas tradições, nos costumes que conformam a própria identidade nacional” (Brasil, 2002, p.246). Ainda, esses pressupostos éticos representariam “os princípios da moral e do direito, os ideais da justiça e do civismo” que estariam “expressos ou implícitos” no texto constitucional (Brasil, 2002, p.246; 2009c, p.36; 2014c, p.69-70).

Perceba-se que a doutrina atribuí “como representantes da Nação, os poderes de Estado” os agentes desses crivos ideológicos, estes relacionados ao “destino” da nação (Brasil, 2002, p.247). Embora as edições mais recentes mencionem que, na hipótese de contrariedade desses

pressupostos, caberia “ao Decisor Estratégico optar pela sua realização, ou não”, a doutrina reconhece que os crivos funcionam como “um ponto de controle para auxiliar o balizamento das decisões que serão tomadas adiante” (Brasil, 2009c, p.36). Submetida ao crivo ideológico, a *escolha do cenário desejado* seria “a decisão de mais alto nível em todo o processo de planejamento”, pois definidora dos objetivos de estado e dos objetivos de governo, destinatários dos “maiores esforços da administração nacional” (Brasil, 2006a, p.69). De maneira que o cenário desejável contemplaria “os Eventos Futuros que o Decisor Estratégico pretende que ocorram, ou não, devendo para isso realizar esforços no sentido de que esses eventos venham a ocorrer, de maneira que os seus propósitos finais sejam alcançados” (Brasil, 2009c, p.36-37; 2014c, p.70-71).

Depois do diagnóstico da realidade (fase 1) e da concepção política (fase 2), a *concepção estratégica seria a terceira fase do planejamento estratégico*. Até 2002, a doutrina se referia à formação do “Conceito Estratégico Nacional (CEN)” como o procedimento de “opção da trajetória que a ação política deve seguir” visando atingir os objetivos da concepção política (Brasil, 1988, p.307; 2002, p.248). Após 2002, a doutrina deixou de se referir a essa fase como “conceito” para defini-lo como a concepção estratégica, estruturada pelos seguintes estágios: identificação de óbices/conflitos e estabelecimento das hipóteses de crises/conflitos; definições de ações conforme testes de adequabilidade, exequibilidade e aceitabilidade; a realização da opção estratégica; a definição da diretriz estratégica; e a programação de planos, projetos e orçamentos (Brasil, 2009c, p.38-51; 2014c, p.71-85).

Essa disposição seguiu a tendência observada das mudanças em separar metodologicamente política e estratégica. Antes de 1988, o exame dos óbices aos objetivos nacionais se fazia na concepção política nacional (Brasil, 1975, p.554; 1983, p.335-338). Isso implicava projetar as “hipóteses de guerra” antes da definição dos objetivos políticos (Brasil, 1983, p.337-38), organização que se manteve até 2002, quando as “Hipóteses de Conflitos e de guerra” precediam a concepção política (Brasil, 2002, p.242). Posteriormente, na edição de 2009, o exame dos antagonismos se consolida na fase estratégica, sucedendo a política.

Para a elaboração da concepção estratégica a doutrina preservou uma estrutura geral de análise de trajetórias, técnica que possibilitaria “o exame e a avaliação das diversas sequências de ações estratégicas (trajetórias) passíveis de orientar a evolução da realidade nacional da situação atual para a situação desejada, caracterizada pelo cenário escolhido” (Brasil, 1988, p.307). Após 1988, a doutrina acrescentou ampla caracterização de diversas modalidades de análise de trajetórias capazes de relacionar “a disponibilidade de meios aos objetivos a serem atingidos, particularmente nos seus aspectos econômicos (custos), políticos e

sociais (legitimidade)” (Brasil, 1996b, p. 155). Tratam-se dos *estudos de viabilidade*: adequabilidade, exequibilidade, aceitabilidade (Brasil, 2006, p.134). Por seu turno, a *definição de ações* corresponde à escolha da *trajetória conservada*, a ser definida “pela combinação de Ações Estratégicas aprovadas nos Testes de Adequabilidade e Exequibilidade, após ter sido submetida ao Teste de Aceitabilidade” (Brasil, 2009c, p.41; 2014c, p.76). Em seguida, a *opção estratégica* se dedicaria a escolha da trajetória que seria adotada no planejamento, conforme avaliação do “decisor estratégico” sobre as vantagens e desvantagens das trajetórias conservadas selecionadas (Brasil, 2014c, p.82; 2009c, p.47-48). Partindo dessa escolha, se definiriam as *diretrizes estratégicas* para orientar a elaboração, a execução e o controle dos Planos Nacionais (Brasil, 2014c, p.83; 2009c, p.48).

A *programação estratégica* encerraria a terceira fase do planejamento com a elaboração de planos contendo “um conjunto de disposições e empreendimentos, sistematicamente ordenados, a que chegaram os planejadores para alcançar os objetivos do planejamento” (Brasil, 1975, p.546). Basicamente, se referiam aos dois campos de atuação da metodologia: *plano nacional de desenvolvimento* e *plano nacional de segurança*, com suas versões setoriais, regionais e específicas (Brasil, 1988, p.310-314; 2002, p.253). Antes de 1988, a doutrina destacava o caráter sigiloso do plano de segurança nacional por tratar “de aspectos que dizem respeito à preservação do patrimônio nacional, aí incluindo o espaço cultural nacional, da ordem, da tranquilidade” (Brasil, 1983, p.348). Além do binômio segurança e desenvolvimento, também era previsto pela doutrina a elaboração do *plano nacional de informações* (Brasil, 1983, p.363-68; 1988, p.318-320; 2002, p.253). A partir da edição de 2006, a *nomeação sobre os tipos de planos foi suprimida*, assim como seus desdobramentos, mas a doutrina manteve a diretriz ideológica de sua formulação (Brasil, 2006a, p.72):

“O Planejamento da Ação Governamental – preocupação central da ESG – deve envolver, basicamente, o universo antagônico, sem de descuidar dos Fatores Adversos com potencialidade para gerar Antagonismos. No interesse da Segurança Interna, ações preventivas e/ou operativas concernentes à Garantia da Lei e da Ordem devem coadunar-se com as ações específicas vinculadas à Segurança Pública, decorrentes do Planejamento Setorial”

A definição de *orçamentos* se manteve sem modificações relevantes. Em suma, este último estágio cuida do “suporte econômico-financeiro” de todo planejamento de ação política, verificado desde a fase primeira de diagnóstico da realidade nacional e que comportaria a estimativa de recursos tanto públicos quanto privados (Brasil, 1983, p.357-358; 2002, p.258-259; 2009, p.50-51; 2014, p.85).

Derradeiramente, *a quarta fase do planejamento seria a gestão*, responsável por definir um conjunto de táticas visando a execução dos objetivos políticos conforme a estratégia definida. Antes de 1988, a doutrina se referia de forma protocolar sobre o desencadeamento da ação planejada por meio de “expedição de documentos de força executiva” e a realização da “supervisão de ação planejada” (Brasil, 1975, p.546). Na edição de 1983, essa etapa passou a receber maior atenção, com prescrições sobre a “execução das ações estratégicas” - responsáveis pelo preparo e aplicação do poder nacional - e o “controle e realimentação” da execução do planejamento, etapa fundamental de centralização da ação visando garantir a harmonização das diferentes áreas do planejamento (Brasil, 1983, p.361-362).

Essa disposição permaneceu até a edição de 2009 (Brasil, 1988, p.315-318; 2002, p.259-267), quando a doutrina desacopla da fase estratégica a execução do planejamento e cria a *fase da gestão com duas etapas: execução e controle* (Brasil, 2009c, p.51-57; 2014c, p.85-92). A doutrina reconhece que a pouca atenção dispensada à gestão se daria porque “ela contempla o conjunto de táticas que levam à operacionalização do conteúdo das Fases anteriores”, cabendo para maiores aprofundamentos o estudo de vasta literatura a respeito de “processos de gestão governamental e organizacional” (Brasil, 2009c, p.51; 2014c, p.86).

Em termos de substância, não se observou mudanças dignas de menção. Suscintamente, o estágio de *execução* corresponde às atividades de coordenação e implementação dos programas estratégicos que envolveriam todas as expressões do poder nacional (Brasil, 2009c, p.52; 2014c, p.86-87). A dimensão da *coordenação* seria realizada pelo Estado, por meio da direção superior da administração pública disposta na “Coordenação da Execução dos Planos Nacionais”, e pelo uso dos diversos mecanismos intergovernamentais no setor público e regulatórios no setor privado (Brasil, 2009c, p.53; 2014c, p.87-88). A *implementação* estaria voltada para a “capacitação gerencial e operacional, de maneira a assegurar a execução adequada das Ações Estratégicas, sem perdas, desperdícios, retrabalho ou retardo” (Brasil, 2009c, p.54; 2014c, p.88).

Quanto a etapa do *controle*, comporta os estágios do *acompanhamento* das ações estratégicas, responsável por mobilizar “todos os responsáveis pelo processo de planejamento” e verificar a regular da implementação (Brasil, 2009c, p.55; 2014c, p.90); e a *avaliação* das ações implementadas, visando apurar “a reflexão crítica acerca dos Objetivos, quanto à instrumentalidade, relevância, oportunidade e legitimidade” que irá realimentar todo o sistema de planejamento (Brasil, 2009c, p.56; 2014c, p.91).

Logística e mobilização para a ação política

Para a eficácia da metodologia de planejamento dois ramos usualmente restritos à doutrina militar se mantiveram como imprescindíveis para a doutrina: a logística nacional e a mobilização nacional. Neste ponto, a funcionalidade básica de servir diretamente à execução da estratégia nacional se preservou, com poucas mudanças significativas.

Segundo a doutrina, haveriam três ramos tradicionais da arte da guerra: a *estratégia* planeja o emprego dos meios de guerra, a *tática* emprega os meios de guerra e a *logística* fornece os meios de guerra (Brasil, 1975, p.507; 1983, p.296; 1988, p.239; 2002, p.199; 2006b, p.93; 2009b, p.101; 2014b, p.104). Desse modo, a doutrina de logística brasileira, de forte influência da doutrina estadunidense, foi preservada com algumas nuances pós 1988 (Brasil, 1975, p.507; 1983, p.297; 1988, p.240; 2002, p.201; 2006b, p.95; 2009b, p.103; 2014b, p.105).

A definição básica de *logística nacional* se manteve como o “conjunto de atividades relativas à previsão e à provisão dos meios necessários à realização das ações planejadas para a consecução da Estratégia Nacional” (Brasil, 2002, p.201; 2006b, p.95; 2009b, p.103; 2014b, p.106). As únicas mudanças observadas foram as supressões da “Política Nacional de Segurança” como finalidade (Brasil, 1975, p.508) e do termo “impositivo” para caracterizar Estratégia Nacional (Brasil, 1983, p.298; 1988, p.241). Em termos práticos, a logística teria como função básica prover recursos humanos, saúde, suprimento ou abastecimento, manutenção e reparações, construções e transportes. Anote-se que os *provimentos de comunicação e informática* chegaram a ser incluídos na logística (Brasil, 2009b, p.105), mas em seguida foram suprimidos. Enquanto atividade permanente, de planejamento flexível e dinâmica, a logística se dividiria em três fases: 1º fase – determinação das necessidades (quantidade, qualidade, locais, prazos); 2º fase - obtenção dos meios (conjuntura, natureza, quantidade, prazos, organização, execução, controle, padronização, nacionalização); 3º fase - distribuição dos meios, isto é, fazer chegar a quem deve receber (Brasil, 1975, p.508-12; 1983, p.298-301; 1988, p.241-242; 2002, p.201-203; 2006b, p.95-98; 2009b, p.103-105; 2014b, p.106-108).

Por sua vez, a *mobilização nacional* igualmente preservou seu conceito básico. No entanto, se conferiu *considerável desidratação descritiva acerca de seu conteúdo político*. Em termos substantivos, a mobilização visa transformar o potencial do poder em poder de fato, além de viabilizar o próprio uso do poder de maneira rápida, quando necessário. Em termos conceituais, até 1988 a doutrina definia a mobilização nacional como aquele conjunto de ações executadas ou orientadas pelo Estado “desde a situação normal com a finalidade de capacitar o Poder Nacional a realizar ações estratégicas, no campo da Segurança Nacional, para fazer face

a uma situação de emergência, decorrente da efetivação de uma Hipótese de Guerra” (Brasil, 1975, p.518; 1983, p.312; 1988, p.250). Após 1988, esse conceito passou por algumas modificações que suprimiram o termo “segurança nacional” e a menção de suas atividades “desde a situação de normalidade” (Brasil, 2002, p.210; 2006b, p.105; 2009b, 111). Em síntese, a mobilização nacional seria o “conjunto de atividades planejadas, orientadas e empreendidas pelo Estado, complementando a Logística Nacional, destinadas a capacitar o País a realizar ações estratégicas, no campo da Defesa Nacional, diante de agressão estrangeira” (Brasil, 2014b, p.113). Destaque-se, como visto no capítulo anterior, que a segurança nacional foi camuflada no termo “Defesa Nacional”, sem qualquer mudança substantiva, a ponto de a doutrina discorrer em outro trecho que a mobilização nacional seria “atividade necessária, permanente, metódica e progressiva, essencial à Segurança Nacional e capaz de influir no Desenvolvimento, quando necessário” (Brasil, 2002, p.210; 2006b, p.105; 2009b, 111; 2014b, p.113).

Em termos práticos, a mobilização requer “a transferência de meios de toda a ordem do Poder Nacional, exigidos pelas Ações Estratégicas de Emergência, com o mínimo de sacrifício à vida nacional” (Brasil, 1988, p.250; 2002, p.211; 2006b, p.105; 2009b, 111; 2014b, p.113). Assim como na logística, a mobilização é dividida por fases pela doutrina. A primeira fase seria do *Preparo da Mobilização Nacional*, direcionada para a “realização de ações estratégicas que viabilizem a sua execução, sendo desenvolvido desde a situação de normalidade, de modo contínuo, metódico e permanente” (Brasil, 2014b, p.114). Essa fase visaria garantir “a efetivação de uma Hipótese de Emprego, conseqüentemente da evolução de uma Crise Político-Estratégica, que venha a exigir o emprego das Forças Armadas” (Brasil, 2014b, p.114). Para tanto, essa mobilização exigiria condução “em harmonia com a conjuntura do País e em face dos problemas de Segurança, mas tendo em vista também o Desenvolvimento, que vai ampliar o campo de ação da própria Mobilização Nacional” (Brasil, 2009b, p.112; 2014b, p.114). Neste ponto, para a teoria democrática, importa na previsão de “ações estratégicas” em situações de normalidade, isto é, em tempos de paz, que garantam as condições objetivas e subjetivas para o exercício direto de tutela das Forças Armadas em relação ao sistema político. As situações de normalidade se referem ao primeiro estágio de crises que, no campo político, miram as “disfuncionalidades” a serem corrigidas inicialmente pelo centro gravitacional e, em última instância, as Forças Armadas.

Já na segunda fase, de *Execução da Mobilização Nacional*, ocorre quando já há o estado de guerra – ou, conforme o novo vocabulário, uma “crise político-estratégica”. Antes de 1988, a doutrina a definia como o “conjunto de atividades que, em face da efetivação de Hipótese de

Guerra, são empreendidas pelo estado, de modo acelerado e compulsório, a fim de transferir meios existentes no Poder Nacional e promover a produção oportuna de meios adicionais” (Brasil, 1983, p.315). A partir de 1988, a referência direta à hipótese de guerra foi suprimida (Brasil, 1988, p.252; 2002, p.213; 2006b, p.107; 2009b, p.113), restando um conceito “neutro”, assim como foi incluída a competência do poder político democrático para sua decretação (Brasil, 2014b, p.115):

“A execução da Mobilização Nacional, é caracterizada pela celeridade e compulsoriedade das ações a serem implementadas, com vistas em propiciar ao País condições para enfrentar o fato que a motivou, será decretada por ato do Poder Executivo autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando no intervalo das sessões legislativas”

Para ambas as fases, seria fundamental a *capacidade de mobilização nacional* apurada pelo “grau de aptidão que tem uma nação de, em tempo oportuno, passar de uma situação de paz para uma de guerra, com o máximo de eficácia e um mínimo de transtornos para a vida nacional” (Brasil, 1988, p.252; 2002, p.213; 2006b, p.107; 2009b, p.113; 2014b, p.115). Essa mobilização implica na “transferência” às Forças Armadas de parcela de poder das expressões do poder nacional, cabendo destaque às ações de *mobilização da expressão política* que visariam proporcionar “uma estrutura política que permita a nação fazer face às modificações necessárias à passagem do estado de paz para o de guerra” (Brasil, 2002, p.213; 2006b, p.108; 2009b, p.114; 2014b, p.116). Esse movimento, antes definido como “transformação” e não “passagem” de estados (Brasil, 1983, 315; 1988, p.252), preservou seu conteúdo político de extrema importância para regimes democráticos em situações “anormais” (Brasil, 1983, 316; 1988, p.253; 2002, p.213; 2006b, p.108; 2009b, p.114; 2014b, p.116):

“Tal situação de emergência normalmente impõe, nos Estados democráticos, maior concentração de autoridade no Poder Executivo e limitação de certas liberdades individuais, permitindo ao Estado intervenção mais ampla na vida econômica de um país. É imprescindível buscar o apoio dos partidos políticos no sentido de proporcionar a necessária cobertura às ações de um governo”

Em termos históricos, tratam-se das ditaduras de segurança nacional que, institucionalmente, são descritas como *regimes democráticos sob estado de mobilização nacional*. Por isso, poucas mudanças foram observadas. Quanto à legitimidade do cerceamento das liberdades democráticas, uma delas foi a supressão de que seria “necessário polarizar a opinião dos partidos políticos” para obtenção de apoio ao governo (Brasil, 1983, 315). Sem essa diretriz, a doutrina manteve a maioria das medidas previstas para a mobilização da expressão política:

- **Executivo** – “condução, coordenação e fiscalização do processo administrativo; atuação em âmbito internacional” (Brasil, 1983, 316; 1988, p.253; 2002, p.214; 2006b, p.108; 2009b, p.114; 2014b, p.116);
- **Legislativo** – “adequação da legislação e elaboração de novos instrumentos legais; adoção de providências orçamentárias para a emergência; criação de instrumentos que dêem respaldo aos atos do Executivo” (Brasil, 2002, p.214; 2006b, p.108; 2009b, p.114; 2014b, p.116);
- **Judiciário** – “Dinamização do processo de aplicação das leis, dos princípios e das normas jurídicas, requeridos pela conjuntura” (Brasil, 1983, 316; 1988, p.253; 2002, p.214; 2006b, p.108; 2009b, p.114; 2014b, p.117);
- **Partidos Políticos** – “Adoção de medidas em apoio ao esforço nacional de Mobilização” (Brasil, 1983, 316; 1988, p.253; 2002, p.214; 2006b, p.109; 2009b, p.115; 2014b, p.117);

As demais expressões do poder nacional são igualmente destinatárias de diversas medidas de mobilização. Dentre essas, importa salientar aquelas direcionadas à *mobilização da expressão psicossocial* visando “preparar o suporte psicológico da Nação para a Mobilização Nacional” (Brasil, 1983, 317; 1988, p.254). Após 1988, o termo “suporte psicológico” foi traduzido de forma sutil como a “motivação das pessoas e da sociedade, com finalidade de criar condições favoráveis ao apoio das atividades de Mobilização” (Brasil, 1988, p.254; 2002, p.215; 2006b, p.110; 2009b, p.116; 2014b, p.118). A respeito dessa motivação psicossocial, a doutrina seguiu argumentando que “a segurança das instituições e a do patrimônio individual e familiar deverão ser enfatizadas para motivar o indivíduo quanto à necessidade de sua participação consciente na Mobilização Nacional” (Brasil, 1988, p.255; 2002, p.215; 2006b, p.110; 2009b, p.116; 2014b, p.118).

Entretanto, confirmando um padrão adaptativo à virada pluralista, após 1988 a doutrina promoveu supressões descritivas de ações explicitamente restritivas. Um exemplo foi exclusão de medidas de “controle dos diferentes órgãos de comunicação social, a fim de coloca-los a serviço dos objetivos que se pretenda atingir, seja esclarecendo, seja orientando a opinião pública” (Brasil, 1975, p.520) e o redirecionamento dessas ações para as pesquisas de comportamento visando “identificar traços, complexos e padrões culturais para que se possa desencadear, com a Comunicação Social, um conjunto de mensagens para que se obtenha a conscientização da importância das necessidades da nação” (Brasil, 1983, 317; 1988, p.255; 2002, p.215; 2006b, p.110; 2009b, p.116; 2014b, p.118). Além disso, se verificou a supressão dos “meios sindicais e estudantis” como cenário de “operações psicológicas adversas” (Brasil, 1983, p.317), demonstrando o desuso da teoria de guerra revolucionária e seu remanejamento para os termos mais amplos da virada polemológica.

Afora essas modificações, *boa parte das ações de mobilizações psicossociais, visando apoio às medidas restritivas de direitos em situações “anormais”, se mantiveram na doutrina.*

O nível dessa preparação da expressão psicossocial seria apurado em variáveis, das quais se destacam:

- **Nível social** - “nível de educação e saúde da população como um todo, ou em determinadas áreas fisiográficas ou de atividades humanas” (Brasil, 1983, 317; 1988, p.255; 2002, p.215; 2006b, p.110; 2009b, p.116; 2014b, p.118);
- **Sentimentos cívicos** - “grau de sensibilidade da população quanto aos sentimentos cívicos em geral e, em particular, quanto aos problemas da Segurança Nacional” (Brasil, 1983, 317; 1988, p.255; 2002, p.215; 2006b, p.110; 2009b, p.116; 2014b, p.118) e da “educação moral e cívica” (Brasil, 1988, p.255; 2002, p.215; 2006b, p.110; 2009b, p.116; 2014b, p.118);
- **Antagonismos** - “grau de intensidade das operações psicológicas adversas” (Brasil, 2002, p.215; 2006b, p.110; 2009b, p.116; 2014b, p.119);
- **Profissionalização** - “estímulo à formação e ao aperfeiçoamento de mão-de-obra necessária às atividades de interesse da Mobilização” (Brasil, 1988, p.255; 2002, p.215; 2006b, p.110; 2009b, p.116; 2014b, p.118);
- **Distribuição geográfica** - “equilíbrio na distribuição demográfica da população, em especial nas áreas de fronteira” (Brasil, 1988, p.255; 2002, p.215; 2006b, p.110; 2009b, p.116; 2014b, p.119);
- **Comportamento da imprensa** - “atuação da Comunicação Social” (Brasil, 2002, p.215; 2006b, p.110; 2009b, p.116; 2014b, p.118);

Atingidos os objetivos da mobilização e neutralizada sua motivação, seria o momento da *desmobilização nacional*. Basicamente, se trata do retorno gradual e seguro à normalidade. O conceito se manteve o mesmo antes e depois de 1988, apenas com pontual acréscimo na descrição do papel do Estado – antes apenas destinada ao “empreendimento” de atividades (Brasil, 1983, 319; 1988, p.256). Assim, a desmobilização nacional na doutrina se define como o “conjunto de atividades planejadas, empreendidas ou orientadas pelo Estado visando ao retorno gradativo da Nação à situação normal, uma vez cessados ou reduzidos em sua intensidade os motivos determinantes da Execução da Mobilização Nacional” (Brasil, 2002, p.218; 2006b, p.117; 2009b, p.123; 2014b, p.125).

Dentre as medidas, se destacam as de *desmobilização política*. Antes de 1988, a doutrina apontava como exemplo dessas atividades a “suspensão progressiva das restrições sobre a liberdade individual e coletiva” e a própria “readaptação da estrutura político-administrativa” do Estado nacional (Brasil, 1983, 320; 1988, p.257). A partir de 1988, tais atividades seriam genericamente “para o restabelecimento da normalidade política” (Brasil, 1988, p.257; 2002, p.218; 2006b, p.118; 2009b, p.123; 2014b, p.126).

Vale também mencionar as demais expressões, como a *desmobilização econômica*, que antes previa o “retorno à iniciativa privada de atividades produtivas” e após 1988 apenas a “reconversão das iniciativas produtivas ao ritmo normal” (Brasil, 2002, p.218; 2006b, p.118; 2009b, p.123; 2014b, p.126). Na *desmobilização psicossocial*, a implementação de medidas como a “reintegração da força de trabalho às condições normais” e a “criação de clima interno favorável a retomada da normalidade” (Brasil, 1988, p.257; 2002, p.218; 2006b, p.118; 2009b, p.123; 2014b, p.126). Por fim, na *desmobilização militar*, adoção de atividades para a “redução de meios a proporções compatíveis com as exigências da Segurança Nacional, em situação normal” e a “liberação de restrições de atividades civis colocadas sob o controle militar durante a emergência” (Brasil, 1988, p.257; 2002, p.218; 2006b, p.118; 2009b, p.123; 2014b, p.126).

Como assevera a doutrina, o preparo do poder nacional por meio da mobilização nacional serve como poderoso instrumento de dissuasão contra eventuais ameaças. Esse efeito, no dialeto militar, assim se resume: “Mobilização – seguro de vida da Nação!” (Brasil, 2006b, p.120; 2009b, p.126; 2014b, p.128).

Conclusão

Este capítulo se propôs ao exame do núcleo instrumental de crenças da doutrina de segurança nacional, identificando alterações e marcando as principais permanências. Assim como observado nos demais capítulos, a doutrina empreendeu considerável *esforço de camuflagem* no “método da ESG” para preservar sua finalidade de direção, assessoramento e supervisão do Estado visando manter uma determinada ordem ideológica instituída.

Nesse esforço de camuflagem, se verificou a *permanência da vocação tutelar ao regime democrático estabelecida por verdadeiros crivos ideológicos no processo decisório nacional*, especialmente prevendo filtros ao exercício do poder político pelas elites políticas respaldadas na soberania popular, seja indiretamente pela representação política, seja de forma direta. Muito distante de uma dimensão jurídica, de controle de constitucionalidade, trata-se de um filtro ideológico camuflado nos valores culturais, nas tradições institucionais e na identidade da classe social hegemônica sobre a organização e o funcionamento da sociedade nacional. Sendo assim, a produção de conhecimento estratégico sobre segurança nacional se fragmentou na segurança das instituições, do estado e da sociedade e os antagonismos ideológicos se ocultam nos conceitos de “ética”, “valores”, “costumes”, “moral” como ameaças e obstáculos a serem “neutralizados” por ações do Estado.

Ao mesmo tempo que a doutrina mantém as bases e a finalidade da metodologia, a camuflagem ideológica indica uma latente preocupação da doutrina com a legitimidade dessa

metodologia tutelar. Diversas mudanças de expressões preservam o conteúdo, mas adquirem significativo verniz democrático, como a troca do termo “informações” por “inteligência” para camuflar o objetivo de monitorar a influência ideológica na conjuntura nacional da disputa pelo poder político. Há, inclusive, a revelação de técnicas destinadas à intervenção política em eventos vitais para a democracia, como o processo democrático e o exercício da soberania popular.

Assim como prescrevia Golbery na primeira experiência democrática limitada pela segurança nacional (1946-1964), o principal instrumento para essa vocação tutelar é o planejamento estratégico que, não por acaso, após 1988 voltou a dar nome à própria doutrina. Por esta ferramenta, calcada na teoria da decisão e na teoria dos sistemas, a camuflagem do crivo ideológico se dilui nos procedimentos, fases, estágios e níveis de definição dos objetivos de governo, de Estado e da própria nação como um todo. Além da racionalização da ação política da ordem social estabelecida, a “nova” metodologia da ESG se conservou como um manual básico de planejamento do Estado, com e apesar da sociedade, enquanto *instrumento de alocação autoritária da ordem estabelecida após 1964* sob a responsabilidade da instituição nacional permanente do Estado: as Forças Armadas, dissolvidas estrategicamente na estrutura federal e estadual do poder político.

CONCLUSÃO: Democracia e a “nova” doutrina de segurança nacional

“Coisas estranhas que, mais estranho ainda, parecem não causar estranheza”
(Carvalho, J., 2006, p.169)

Neste derradeiro capítulo objetivo apresentar, a partir do teste da hipótese de mudança conservadora, algumas conclusões incertas acerca das permanências e transformações ocorridas após 1988 na doutrina da ESG. Além de analisar criticamente as principais teses sobre a doutrina, proponho uma interpretação sobre os efeitos de seus atuais postulados para a teoria democrática.

Uma primeira conclusão da análise empírica é que as Forças Armadas no Brasil seguem produzindo uma doutrina de segurança nacional. Ao contrário das hipóteses que apontam o Brasil como uma “democracia consolidada” nas relações civis e militares (Bruneau, 2017, p.63), a instituição militar permaneceu oficialmente formulando uma doutrina de ação política, abertamente voltada para a disputa do poder durante o regime democrático. Portanto, é preciso interromper a felicidade de não “encontrar na América Latina um corpo normativo em que a doutrina de segurança nacional se mostre com tanta pureza e amplitude” (Ugarte, 2018, p.33.89) e, ao menos no caso brasileiro, engendrar esforços na compreensão da “evolução” desse pensamento e as questões que ele pode suscitar.

Uma delas é compreender como a existência dessa política oficial das Forças Armadas seria compatível com a virada consensualista após 1988, na direção hegemônica do liberal-pluralismo. Em outros termos, como modelos de análises sobre as relações civis-militares e, especificamente, dos níveis de subordinação política dos militares ao poder civil (Amorim Neto, 2015), puderam ignorar por completo a existência de uma doutrina de ação política das Forças Armadas e, ao fim, no seio do próprio poder civil? Note-se que sequer se trata do conteúdo desta doutrina, mas da própria *compatibilidade entre uma doutrina militar de ação política e as relações civis-militares consideradas democráticas no liberal-pluralismo e nos demais sentidos democráticos*. Particularmente, impressiona como análises atuais que vislumbram na ESG a “fonte acadêmica e intelectual da política militar no Brasil” (Sotomayor, 2013, p.81) e o “nível mais alto de educação militar disponível” (Bruneau, 2017, p.73) tenham ignorado a doutrina e suas adaptações ao tempo presente. Há, no mínimo, uma importante lacuna metodológica no campo analítico.

Além disso, uma das hipóteses que a análise empírica permite oferecer é a *falsa equivalência entre a doutrina de segurança nacional e a teoria da guerra revolucionária*. Após 1988, a ciência política brasileira – e aqui se generaliza, pois não se encontrou registro em contrário – considerou que a mudança concreta da geopolítica mundial havia, com razão, tornado anacrônicas as crenças que fundamentavam o discurso anticomunista da ditadura de 1964. Não por decisão civil e sim da própria organização militar, subversão, terrorismo, infiltração, guerra subversiva e psicológica, aparelhos, inimigo interno e demais vocabulários típicos do período estariam arquivados na história e, com isso, levado consigo a doutrina de segurança nacional. Porém, tal leitura se nutre de um equívoco analítico em reduzir a doutrina a sua teoria de guerra, naturalmente dinâmica e, por isso, em permanente atualização. Como vejo evidenciar a análise empírica, o fato da obsolescência da teoria de guerra revolucionária após a virada consensualista em nada justificou uma pretensa extinção da doutrina de segurança nacional. Pelo contrário, ensejou sua revisão e atualização, corroborando essa imprecisão já apontada por Ugarte (2018) na interpretação da “velha” doutrina.

A propósito, a própria Comissão Nacional da Verdade, em suas recomendações de medidas institucionais para superar o legado autoritário de graves violações de direitos humanos, se referiu à doutrina de segurança nacional no passado, ou seja, como se não mais existisse, tratando a permanência de “referências” no conteúdo dos currículos das academias militares e da Lei de Segurança Nacional (Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983) enquanto resquícios de “concepções doutrinárias que prevaleceram no período de 1964 a 1985” e impeditivas do “pleno alinhamento das Forças Armadas e das polícias ao Estado democrático de direito” (Brasil, 2014e, p.968). Ao ignorar a existência atual de uma doutrina de segurança nacional das Forças Armadas, deixou de examinar a compatibilidade de seus novos contornos com a democracia e os direitos humanos.

Portanto, seja na ciência política ou no último instrumento justransicional brasileiro, há uma significativa lacuna factual: ignora-se a permanência oficial de uma doutrina de segurança nacional que seguiu, mesmo após 1988, sendo desenvolvida nas Forças Armadas brasileiras. Nos termos da formulação dos traumas políticos de Ricoeur (2007), trata-se de um ainda pendente *teste de realidade* que reconheça o presente da instituição militar, visando a reconciliação nacional do regime democrático com suas Forças Armadas por meio de políticas justransicionais. Porém, na ausência de prestações de contas, a persistência do trauma se manifesta pela compulsão de sua repetição adaptada às novas dinâmicas políticas e sociais. Da politização dos militares à militarização da política, as instituições militares do Estado, e aqui se incluem as polícias militares estaduais, seguem como protagonistas de graves violações de

direitos humanos e um ‘fantasma’ concreto de regresso autoritário do regime democrático (Penido; Araújo; Matos, 2021; IPEA; FBSP, 2020). Por isso, reconhecer a persistência de uma doutrina de segurança nacional no pensamento político dos militares seria um dos passos primários para democratização das relações civis militares no Brasil.

É desse plano geral que parto para analisar os termos da atual doutrina e, finalmente, enfrentar questionamentos inflexíveis para a teoria democrática, seja em qual sentido for sua ênfase: o quanto há de resquício da ‘velha’ na ‘nova’ doutrina de segurança nacional? Por que seria compatível ou incompatível com o regime democrático a atual doutrina de segurança nacional? Sem pretender esgotar essas questões, passo a analisar criticamente o conteúdo da atual doutrina visando oferecer alguns caminhos para essas inquietações, conforme o resultado do teste da hipótese central de mudança conservadora: a doutrina teria promovido adaptações conjunturais para preservar suas concepções fundamentais pré-1988, seguindo a premissa do processo evolutivo em que forças estáticas de conservação se tencionariam com forças dinâmicas de mudança, resultando no equilíbrio pela força da estabilização. Mudar para sobreviver, eis a persistência sistêmica da doutrina.

De uma maneira ampla, o núcleo normativo seguiu a tendência sugerida pelo marco metodológico de raramente ser alterado. Por sua vez, os núcleos políticos e instrumentais foram objetos de diversas mudanças que, substancialmente, conservaram as premissas de mundo da doutrina, seus amigos e inimigos, objetivos e meios, adaptados à nova conjuntura das relações de poder contemporâneo.

Cristianismo negligenciado

Na trilha da literatura que interpretava a doutrina, o fundamento religioso era atribuído em grande parte à formulação anticomunista de Golbery sobre a geopolítica, especialmente pelo destino cristão do Brasil em face de sua histórica “natureza ocidental”. Da doutrina da ESG propriamente, a análise dessa imanência foi negligenciada, a ponto de ser descrita como um elemento do anticomunismo e não o inverso, como indica a análise empírica: o teísmo-cristão como ontologia do pensamento político dos militares brasileiros.

Ocorre que o principal pilar do sistema de crenças dos militares sobre a sociedade é o humanismo cristão. Há uma clara persistência do vínculo orgânico entre Estado, Forças Armadas e ‘nação’ a uma matriz religiosa estruturante da formação histórica nacional – vale mencionar que na fundação da república o catolicismo deixou de ser a religião oficial do país. Porém, no pensamento dos militares, o que impera sobre o “homem” em sociedade é a sua

natureza divina e o racionalismo cristão do livre arbítrio com suas características imanes: liberdade de iniciativa, igualdade de oportunidades e dignidade da pessoa humana.

As consequências para a teoria democrática são diretas. De maneira geral, a constituição das liberdades democráticas e de igualdade no regime político estão fundamentadas no teísmo-cristão. Não por acaso, mesmo após 1988, a doutrina mantinha o termo “Homem” para se referir aos seres humanos e não se balize pelos direitos humanos, mas pela condição transcendental entre criatura e criador. Na orientação dos valores democráticos, não estão os direitos humanos historicamente fundamentados, mas uma interpretação sobre uma doutrina religiosa. Consequentemente, as desigualdades sociais são tratadas como uma expressão do mérito individual, cabendo ao Estado nacional intervir apenas para garantir as condições educativas e sanitárias para o exercício do livre arbítrio. Direitos sociais, para além da educação e saúde, seriam bem-estar resultado da liberdade de iniciativa. A interpretação desse humanismo cristão ainda passou por uma inflexão ao individualismo, suprimindo a justiça social como elemento central de sua concepção de democracia, pois interpretações desse regime que se fundamentem na redistribuição de renda e da propriedade, enfrentando sua concentração, colidem com o pensamento político dos militares brasileiros.

Na esteira do fundamento eclesiástico para o Estado e a sociedade “democrática”, o alicerce religioso da doutrina estrutura as interações políticas e sociais a partir da interpretação teísta-cristã sobre o “bem comum”: bem-estar individual segundo prática e valores “éticos, morais e espirituais”. O conflito de interesses e de preferências, inerente ao regime democrático que supere a virada consensualista do liberal-pluralismo, seria disfuncional para a doutrina porque contraria o sentido natural dos filhos do criador de viver em sociedade de forma harmônica e integrada na medida em que pratiquem aqueles valores cristãos. Além dos óbices para o liberal-pluralismo que admita a centralidade do conflito, esse elemento ontológico da doutrina colide com aqueles sentidos de democracia que reconheçam direitos de grupos culturais, sociais e étnicos. De fato, a única aproximação com a teoria democrática que se vislumbra seria com a noção cívico-republicana de bem comum, mas apenas por reconhecer a existência de um interesse coletivo. Porém, neste caso, na versão conservadora dos valores tradicionais da sociedade cristã-oligárquica fundadora da república brasileira.

Hierarquia e disciplina nacional reafirmadas

Se a literatura negligenciou a importância da ontologia teísta-cristã na doutrina, observou a natureza de classe de seus fundamentos. Especialmente Oliveira (1986) e Dreifuss (1983) já reconheciam a adesão ideológica da doutrina às classes proprietárias nacionais, no

seio do capitalismo dependente. Após 1988, a doutrina foi mais assertiva em definir seu fundamento oligárquico para a noção de segurança nacional, assumindo a premissa de subordinação entre classes, especificamente de trabalhadores aos proprietários. Para os militares, essa é a ordem pública e a ordem interna desejada para a produção de harmonia, integração e coesão da sociedade democrática.

Na esteira dessa hierarquia social, a literatura também já apontava a hierarquia política entre elites e “não-elites” no pensamento da doutrina. Basicamente, tratava-se de expressão do *pensamento político autoritário brasileiro* (Brandão, 2005; Lynch, 2016)¹³⁷ por um governo das elites, consideradas “a parcela apta do povo” a dirigir o desenvolvimento nacional, em detrimento da soberania popular exercida pelo voto direito, universal e secreto. A organização social hierárquica prescindia de uma hierarquia política incapaz de ser entregue pela democracia eleitoral, cabendo às elites dirigirem o Estado nacional. Após 1988, a doutrina conservou sua opção ontológica pelo governo das elites, preservando a reserva do processo decisório nacional às elites nacionais como sua concepção de política democrática. Porém, enquanto parte de um mesmo organismo – o povo, caberiam às elites tomarem as decisões e às “não elites” formarem governos de elites pelo voto, opinarem de forma individual e obedecerem às elites. Nessa relação clara de hierarquia política, as formas democráticas de descentralização do processo decisório, seja pela inclusão de procedimentos de democracia direta ou a expansão da democracia representativa, violariam o princípio de ordem democrática. Isso porque, para a doutrina, a soberania popular é a soberania das elites em interpretar hegemonicamente os interesses do “povo”.

Uma terceira hierarquia, igualmente anotada pela literatura, é a hierarquia cultural. Em decorrência das anteriores, a doutrina compreende superior a civilização europeia - especificamente as culturas inglesa, francesa, portuguesa e estadunidense - em relação aos demais modelos de civilização. A “civilização ocidental” de Golbery (1967) é a cultura superior que deve predominar na sociedade nacional. Em termos históricos, trata-se de preservar o domínio da cultura do colonizador, mas admitindo a influência secundária e complementar da cultura dos povos indígenas colonizados e dos povos africanos escravizados. Para a doutrina, a identidade nacional implica na coesão de uma ordem de dominação sociocultural promovida pela integração social. Não é difícil perceber que sentidos democráticos na direção do

¹³⁷ Outra lacuna desta tese a ensejar novas pesquisas é o exame de reminiscências desse pensamento autoritário na “nova doutrina”, especialmente confrontada ao pensamento de Alberto Torres, Azevedo Amaral, Francisco Campos e Oliveira Vianna. Especificamente da relação entre os novos contornos da doutrina e a formulação desses autores sobre Estado, governo, organização, desenvolvimento, cultura e soberania nacional.

multiculturalismo e da equidade entre culturas, assim como a redução de desigualdades e a eliminação de relações de opressão cultural, sejam obstruídas pela noção de superioridade cultural.

Para a doutrina, essas três hierarquias permanecem formando o disciplinamento orgânico da vida social e política enquanto condição da unidade democrática da sociedade nacional. Embora cada centro de poder tenha seus interesses, haveriam funções vitais a serem exercidas na organização social para a manutenção da ordem estabelecida e, caso ocorra desvio dessa finalidade, uma disfuncionalidade demandaria ação organizada de correção. É a sociedade orgânica de hierarquia e de disciplina apontada pela literatura que, para a teoria democrática, colide com a contestação da ordem de dominação entre classes, oferece limites potenciais à oposição política “indisciplinada” e aos direitos de grupos sociais historicamente submetidos à subordinação nas relações de poder.

Nesse sentido, revendo as hierarquias e o disciplinamento que sustentam a ‘nova’ doutrina de segurança nacional, emerge uma questão pouco valorada pela literatura: *a relevância da memória histórica para o pensamento político dos militares*. Como a própria doutrina menciona, o problema não seria a desigualdade em si, mas sim a interpretação da desigualdade, especialmente aquela interpretação que aponte as relações de exploração e opressão, pois capazes de produzir contestação da ordem de dominação. No caso da memória histórica, a preservação de três mitos fundadores são uma questão de sobrevivência da doutrina: a democracia racial, a miscigenação cultural e o pacifismo entre as classes. Por meio do “método histórico-cultural”, a memória nacional estaria condicionada a esses mitos fundadores, obstruindo a reinterpretação histórica própria dos regimes democráticos que visam reconhecer graves violações a grupos nacionais no passado, interromper a perpetuação adaptada dessas violações no presente e produzir garantias de não-repetição tanto institucionais quanto culturais.

Viradas evolucionistas: pluralista, neoliberal e polemológica

Na esteira da mudança conservadora, a doutrina sobreviveu à virada consensualista pós 1988 adotando o *método da camuflagem*. Basicamente, a camuflagem consistiu em promover mudanças conceituais nos núcleos políticos e instrumentais da doutrina, sem alterar sua estrutura, visando substituir termos declaradamente ideológicos por conceitos da teoria da decisão e da teoria de sistemas.

Em grande parte, essa desidratação ideológica se valeu da racionalidade administrativa do planejamento estratégico para ser revestida pela linguagem tecnicista. Além disso, a supressão de referências ideológicas e a ocultação específica de temas relevantes no corpo geral

da doutrina – destaca-se os meios de comunicação – também integraram o método da camuflagem. Quando inviável, o conteúdo ideológico foi abrigado nos preceitos morais e éticos da doutrina. Essa operação adaptativa ao novo ambiente político e social foi possível por meio de três grandes viradas: a pluralista, a neoliberal e a polemológica.

Na *virada pluralista*, a doutrina absorveu a ampliação dos centros de poder no âmbito interno e externo, reconhecendo atores estatais e não estatais nas relações de poder em regimes democráticos. Da mesma forma, o poder da influência passou a ser preponderante em detrimento da ênfase anterior ao poder da força, assim como o respeito às minorias e aos direitos individuais. A noção de unidade do poder nacional foi atualizada pela concepção sistêmica da sinergia, projeção para além da soma de unidades que pressupõe a interdependência sistêmica dos centros de poder estratégicos da sociedade democrática, sinergia a ser formada pela dinâmica relacional do liberal-pluralismo. Essas duas significativas mudanças reforçaram as crenças liberais anteriores, como a competição eleitoral, separação dos poderes e o estado de direito.

Porém, cumpre anotar que a virada pluralista foi incapaz de introjetar na doutrina a imprescindibilidade do voto direto, secreto e universal na competição eleitoral, enquanto uma condição de legitimidade inescapável de governos democráticos. Na sinergia do poder nacional, a inflexão pluralista apenas reconheceu a preferencial preponderância do poder político em relação aos demais poderes nacionais. Para a teoria democrática, isso implica em admitir que outros poderes, ainda que de maneira temporária e episódica, venham a exercer o poder político. Para além, a virada pluralista conservou a autonomia militar em relação ao poder político, *persistindo na doutrina a literal existência de um poder militar*, incompatível com as formulações de subordinação política ao poder civil, tão aventadas pelo liberal-pluralismo nas relações civis-militares contemporâneas. Na esteira da reserva histórica, as próprias Forças Armadas (a expressão militar do poder nacional), a depender do quadro de crises do sistema político, poderiam assumir as funções de direção do poder político como uma solução estabilizadora do sistema. Quer dizer, a virada pluralista foi incapaz de remover da doutrina a histórica prerrogativa de tutela da organização militar em relação a organização nacional.

Por sua vez, a *virada neoliberal* da doutrina promoveu adaptações conjunturais à crença original no capitalismo de mercado. Desde sua fundação, a doutrina pregava uma relação umbilical entre humanismo cristão e capitalismo. Primeiro, por uma sociedade de mercado, baseada na livre iniciativa individual, expansão e acumulação do capital privado, como realização do livre arbítrio. Segundo, do Estado regulador e subsidiário, atuante apenas nas funções normativas, administrativas e repartitivas, restringindo a situações excepcionais e

temporárias – por razões de segurança ou desinteresse do mercado – sua atuação nas funções produtivas e circulativas, tudo visando resolver disfunções da sociedade de mercado em prol da igualdade de oportunidades para competir.

Contudo, após 1988, a virada neoliberal da doutrina reduziu ainda mais o âmbito de intervenção do Estado na economia, subtraindo da competência estatal a função repartitiva. A virada neoliberal também suprimiu a função social da propriedade, representando uma adesão doutrinária à concepção de prosperidade individual e alçando a propriedade privada à estande de seus dogmas. Na relação entre capitalismo e cristianismo na doutrina, a virada neoliberal suprimiu a justiça social como uma obrigação do Estado. Isso reforça a crença original de que a desigualdade social é um problema de mérito individual, cabendo ao Estado intervir na promoção de iguais oportunidades por meio da educação e da saúde, visando habilitar todos às relações de “competição” da sociedade de mercado. Nesse cenário, concepções democráticas que se alicercem na efetivação de direitos sociais integrais como condição das liberdades democráticas se encontram em posição oposta daquela defendida pela doutrina.

Quanto ao nacionalismo e ao estatismo econômico em determinadas áreas estratégicas, foi possível constatar que tais elementos em nenhuma das etapas da doutrina foram uma crença. De fato, o que havia era uma cautela da doutrina em relação às empresas multinacionais em face de sua nacionalidade que, a depender do sentido ideológico, poderiam afetar negativamente os “interesses nacionais”. Além disso, o próprio desinteresse do mercado em setores fundamentais do desenvolvimento. Porém, a virada neoliberal suprimiu essas desconfianças e representou a adesão da doutrina à globalização da economia, sem restrições cautelares à nacionalidades de empresas multinacionais. Definitivamente, a privatização de setores econômicos estratégicos e a plena abertura ao capital internacional se tornaram compatíveis e expressão de soberania nacional na doutrina.

Por fim, a *virada polemológica* foi a responsável por atualizar a teoria de conflitos da doutrina. Primeiro, ao arquivar a teoria da guerra revolucionária às tipologias gerais da teoria da guerra, reconhecendo sua obsolescência. Segundo, admitindo os conflitos em geral – e não apenas a ênfase anterior aos conflitos antagônicos – como objeto de desenvolvimento da preparação para a guerra e, preponderantemente, da prevenção da guerra. Terceiro, a virada polemológica deslocou a guerra para a ciência política, uma vez que o desenvolvimento de crises - não apenas políticas, como também econômicas, sociais, culturais e internacionais – se tornou o “novo teatro de guerra” que requer, primordialmente, o planejamento preventivo às crises ou o seu controle nos estágios iniciais.

Para a teoria democrática, a virada polemológica passou muito despercebida em razão da virada pluralista. Entretanto, as consequências do deslocamento da guerra para a ciência política produzem impactos significativos para os sentidos da democracia porque se nutrem dos mesmos fundamentos da teoria de guerra revolucionária. A virada polemológica garantiu maior ênfase à estratégia indireta, deslocando a guerra para o problema da estabilidade de sistemas e regimes políticos, para as crises nacionais e internacionais e, principalmente, para os conflitos políticos. Se, no plano interno, o comunista pré-1988 seria expressão de uma tática de agressão externa, após 1988 os nacionais em geral se tornam potencialmente objeto da lógica amigo-inimigo, ampliando o espectro de alcance das preocupações preventivas sobre a guerra. A nível institucional, *o poder judiciário se torna o centro gravitacional da ordem de segurança nacional*, função essa projetada pelas reformas promovidas no governo Geisel: exercer a *primeira instância do filtro ideológico da soberania popular* expressa na formação de governos pelo voto direito, universal e secreto.

Nesse sentido, a metodologia da tutela estruturada no planejamento estratégico prescreve abertamente a existência de uma clara barreira preventiva às elites políticas da democracia liberal-pluralista, visando que a política nacional de governos democráticos se mantenha no perímetro da interpretação dos “interesses nacionais” promovidas pela instituição “nacional e permanente” das Forças Armadas. Acaso se concretizem incongruências entre governos democráticos e “interesses nacionais”, a doutrina acrescentou a previsão da eclosão de crises a serem estabilizadas pelo judiciário ou, em última análise, simplesmente por um golpe de Estado. Seja qual for o sentido, não há teoria democrática que se sustente com a previsão de um golpe de Estado.

Não há dúvidas que a virada polemológica da doutrina estruturou três grandes ameaças à ordem de segurança nacional, sem ordem de relevância, mas com iguais graus de similaridade à teoria da guerra revolucionária. A primeira seria a *ameaça social*, o que a doutrina considera a ideologização das desigualdades: a aquisição de poder de forças sociais que *politizem a desigualdade*. Nas palavras da doutrina, não se trata necessariamente de se opor a ela, mas sim conferir interpretação que revele relações de dominação, opressão e subordinação entre capital e trabalho. Politizar as desigualdades seria apontar as contradições materiais. Um agravante ocorre quando essa interpretação se comunica com as organizações religiosas, especialmente a teologia da libertação, pois une a injustiça ao poder eclesiástico. Em jogo, está a hierarquia social da doutrina. Qual democracia sobrevive sem politizar suas desigualdades?

Uma segunda ameaça seria a *ameaça cultural*, diretamente relacionada à superioridade da cultura colonizadora em face da cultura dos povos colonizados e escravizados.

Por se tratar de cultural, esta ameaça é histórica, pois se alarga no tempo marcado por instituições de Estado e da própria sociedade. Na cultura institucional, fundante da república e da federação, a doutrina se retroalimenta da mitologia liberal do Estado de direito, da separação dos poderes e das liberdades democráticas. Na formação dos valores sociais da nacionalidade, a superioridade do modelo de civilização europeia colide com expressões democráticas multiculturalistas. Em outro sentido, prejudicam a formação de um interesse público liberal-pluralista, porque alicerçado na hierarquia social.

Nesse cenário, a própria noção de desenvolvimento se questiona: falar em doutrina de segurança nacional das Forças Armadas é falar em dominação cultural. Aliás, são significativas as pontes dessa mentalidade com o anticomunismo do século XXI e sua narrativa sobre o “marxismo cultural” – a nova estratégia do comunismo internacional visando destruir a civilização judaico-cristã a partir do “movimento globalista” que estabelece um estado de “guerra cultural”. Como demonstra Pinto (2019), já no início do ano 2000 o general do exército Sérgio Augusto Avellar Coutinho publicou as obras “Revolução Gramscista no Ocidente” (2012[2012]), “Cadernos da Liberdade” (2003) e “Cenas da nova ordem mundial” (2010, versão resumida de 2003) recomendadas atualmente pelo Exército a seus comandantes em 2020, por expressarem os valores e a ética militar (Brasil, 2019c). Um indicativo a ser investigado é a cristalização desse anticomunismo do século XXI, como sugere uma monografia da Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN, RJ) intitulada “A genealogia da guerra cultural e sua implantação no Brasil a partir da década de 60” (Araújo, J. 2019) orientada por um Capelão militar que aplica a “teoria” de Avellar¹³⁸.

Uma terceira grande ameaça é a internacional. De fato, trata-se da persistência da crença na dependência brasileira aos interesses nacionais dos EUA. Esta premissa, original da doutrina desde a década de 1950 como havia apontado Comblin (1983), preservou a subordinação nacional à concepção de segurança dos EUA. Com isso, a política internacional democrática deve estar submetida aos conceitos de segurança coletiva, defesa e segurança nacional em consonância à política de segurança dos EUA no continente. A consequência é que uma das ameaças internacionais brasileira seriam os próprios brasileiros: segundo a política e a estratégia nacional de defesa imersa nas “novas ameaças”, cabe às Forças Armadas nacionais controlar as ameaças do crime organizado, da corrupção, do terrorismo e do crime transnacional. Aliás, as digitais da doutrina da ESG na mais recente versão desses documentos estratégicos já foram percebidas (Borelli, 2018).

¹³⁸ Eis uma lacuna desta pesquisa que abre possibilidades de pesquisa: examinar a relação entre a “nova doutrina” e o pensamento conservador contemporâneo.

Esse cenário geral de ameaças é suficiente para demonstrar a persistência da natureza contrarrevolucionária da doutrina da ESG. Ela está firmemente baseada na conquista política de 1964 e se direciona para a manutenção da ordem de segurança nacional conquistada no seio do regime liberal-pluralista inaugurado após 1988.

Poliarquia de segurança nacional

Embora a tentação de expansão temática seja grande, cumpre apenas se limitar na síntese das consequências da doutrina da ESG à teoria democrática. A depender do pensamento político oficial das Forças Armadas brasileiras, o regime democrático é sinônimo de uma poliarquia de segurança nacional.

Para compreender essa concepção de regime político, é preciso partir de uma premissa histórica fundamental sobre as relações de poder: foi conquistada uma nova ordem política com o regime de 1964 em que centros de poder revolucionários foram eliminados e os centros de poder do nacional-trabalhismo foram neutralizados para viabilizar a emergência de uma hegemonia de centros de poder vinculados ao cristianismo, ao capitalismo e ao liberalismo. Trata-se de uma premissa ideológica de interpretação da história recente que considero funcionar como bússola ao pensamento político das Forças Armadas brasileiras, enquanto uma organização burocrática e corporativa voltada para o controle do conflito político.

É nesse sentido hegemônico que o modelo poliárquico de Dahl foi absorvido pela doutrina: a pluralidade dos centros de poder e a responsividade de governos a todos os cidadãos considerados iguais perante a lei e com oportunidades plenas garantidas num regime de “hegemonia inclusiva” (2015, p.25-31). Com isso, a prestação de contas, a transparência, a competição eleitoral, o estado de direito, a contestação política e a separação dos poderes se tornam desejáveis para a manutenção do *status quo* hegemônico conquistado após o regime de 1964.

Porém, a poliarquia de segurança nacional promove uma adaptação original à realidade brasileira, por meio do “método histórico-cultural”, que preservou “salvaguardas” no formato de responsabilidade das elites políticas com a ordem de segurança nacional estabelecida. São equivalentes funcionais à tese de “autodefesa” ou “legítima defesa” da democracia da teoria de guerra revolucionária porque constituem vetos ideológicos ao exercício do poder político.

A primeira, praticamente implícita, é resumida com maestria na consigna “Deus acima de todos”. O humanismo cristão, desta vez interpretado pela inflexão da prosperidade individual, é o constituidor de direitos no regime democrático: dignidade da pessoa humana, liberdade de iniciativa e igualdade de oportunidades são a declaração universal dos direitos

humanos. A segunda se refere a limites políticos que governos democráticos devem observar no exercício da direção do processo decisório nacional. Especialmente no poder executivo, pois aquele mais concentrador de poderes do Estado, comportamentos historicamente associados pela doutrina ao nacional-trabalhismo são estruturados como “disfuncionais”. Indicadores ideológicos associados historicamente ao nacional-trabalhismo, como o “populismo”, “fisiologismo clientelista”, “desvios de representação”, “atitudes meramente eleitoreiras”, “tentativa de concentração hegemônica de poder”, “inadequação do processo legislativo” e “polarização do quadro partidário” são considerados pela poliarquia de segurança nacional justificadores de filtros no processo decisório nacional. Porém, ao contrário de 1964, esses filtros competem ordinariamente às próprias elites políticas, num primeiro nível do consenso do domínio que se referia Coelho (1976); e num segundo nível, ao centro gravitacional do sistema político, o poder judiciário. Apenas e tão somente quando a instância ordinária “falhe”, competiria de maneira extraordinária às Forças Armadas medidas de correção excepcional de “disfuncionalidades” do sistema político democrático.

A conclusão final é que, a depender do pensamento político dos militares brasileiros, as Forças Armadas seriam um fator de desestabilização do sistema político que se proponha reformador da ordem instituída no Estado e na sociedade pelo regime de 1964. Há, conforme esse pensamento, uma incompatibilidade com o programa justransicional. Para além, uma objeção às políticas democráticas vinculadas ao nacional-trabalhismo, em grande parte concentradas nas noções de direitos sociais, intervenção do Estado na distribuição de renda e propriedade e, mais amplamente, às liberdades individuais do liberalismo político. Quer dizer: a atual doutrina de segurança nacional da ESG renovou sua natureza contrarrevolucionária.

Desafios de pesquisa para o tempo presente

Finalizo esta tese de doutorado com mais de 574 mil brasileiras e brasileiros mortos pela pandemia da covid-19¹³⁹. No mundo, mais de 4 milhões de pessoas faleceram em razão de um vírus que recebeu em tempo inédito formas desiguais de imunização. Em se tratando do comportamento das Forças Armadas brasileiras e dos militares no geral, um protagonismo inesperado emergiu do tempo presente de forma contundente e, literalmente, vital para o regime democrático.

No sentido estrito desta tese, vislumbro três grandes desafios de pesquisa para a ciência política que se estendem para as ciências sociais e aplicadas, senão para a sociedade

¹³⁹ Segundo dados da Universidade de Johns Hopkins. Disponível em: <<https://coronavirus.jhu.edu/map.html>>. Acesso em 22ago2021.

democrática como um todo. A primeira seria mensurar o quanto esta doutrina de segurança nacional permeia o pensamento oficial do Exército, da Aeronáutica e da Marinha. Em outras palavras, trata-se de testar a hipótese de que esse pensamento é o pensamento oficial das Forças Armadas. Basicamente, verificar a capilaridade da doutrina nos cursos de Política e Estratégia para os futuros generais brasileiros. Igualmente, nos demais currículos do médio e baixo oficialato e, de maneira mais ampla, no próprio sistema de educação das organizações militares, tanto federais (Forças Armadas) quanto estaduais (Polícias Militares e Corpos de Bombeiros).

O segundo seria perceber em que medida a doutrina influencia o planejamento estratégico das Forças Armadas nas relações civis-militares no regime democrático, com destaque para atuação de seus comandantes e oficiais nas organizações militares e nos cargos de direção, assessoramento e supervisão de “alto nível” na administração pública. Buscando compreender a militarização da política, identificar as relações entre a doutrina e a atuação militar nas políticas de defesa, de “segurança institucional”, de segurança pública e inteligência civil pode ser um caminho profícuo para decifrar o comportamento dos militares na política. E, talvez o mais importante: servir como teste de realidade da profunda militarização do Estado brasileiro.

Um terceiro desafio, mais profundo, se refere à dimensão civil. Como mencionava Coelho (1976), o consenso do domínio militar sobre os civis instituiu a política laudatória como regra nas relações civis-militares pós 2^{gm}. Observar as digitais da doutrina de segurança nacional atual no pensamento político civil seria fundamental para explicar a condescendência política ao nível elevado de autonomia preservada da organização militar em relação ao sistema político. Mais do que isso: a naturalização do chamamento dos militares à política, operado por governos civis de variadas ideologias. Por outro lado, esse desafio é de assimilação de responsabilidade das elites políticas pelo quadro ideológico da organização militar. Se a instituição militar, após 1988, permaneceu estruturada pela nova ordem conquistada a partir de 1964, a responsabilidade fundamental é do poder político civil. Ao menos desde 1994, a oposição democrática ao regime dirigiu o Estado sem promover a refundação das Forças Armadas que a democracia liberal-pluralista exigia. E o mais grave: sem colocar essa reforma fundamental no centro de suas estratégias políticas.

Em última instância, cuida-se do recorrente desinteresse acadêmico e político sobre as questões militares. Sem enfrentar os traumas políticos com efeitos recentes, não há possibilidade de projeção democrática transformadora. A volta aos estudos militares está diretamente relacionada ao projeto de sociedade democrática. É nesse sentido que esta pequena contribuição se motivou e, assim espera, se justifique nas próximas décadas.

Referências

- ABRAHAMSSON, Bengt. **Military professionalization and political power**. Beverly Hills, California: Sage Publications, 1972.
- ABREU, Alzira A. e Et al (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010. Disponível em: < <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo> >. Acesso em: 22ago2021.
- ABREU, Armindo A. de. **A ação intervencionista do estado brasileiro**. Revista da Escola Superior de Guerra, n. 15, p. 145-150, dec. 1990. Disponível em: <https://revista.esg.br/index.php/revistadaesg/article/view/418> . Acesso em: 22 mar. 2020.
- ALBUQUERQUE, Roberto C. de. A decisão. **Revista da Escola Superior de Guerra**, Rio de Janeiro/RJ, n.9, p.19-35, 1988. Disponível em: <https://revista.esg.br/index.php/revistadaesg/article/view/106> . Acesso em: 1jul.2020.
- ALBUQUERQUE, Roberto C. de. Fundamentos econômicos da democracia (b). **Revista da Escola Superior de Guerra**, Rio de Janeiro/RJ, v. 2, n. 6, p. 83-88, ago 1985. Disponível em: <https://revista.esg.br/index.php/revistadaesg/article/view/81> . Acesso em: 22mar.2020.
- ALTHUSSER, Louis. **Ideologia e aparelhos ideológicos do Estado (notas para uma investigação)**. Editora Presença: Lisboa, 1970.
- AMORIM NETO, Octávio. Democracia e Relações Civis-Militares no Brasil. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio O.. (Org.). **Sistema Político Brasileiro: Uma Introdução**. 3ed.Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2015, v. 1, p. 315-330.
- ANDRESKI [Andrzejewski], Stanislav. **Military Organization and Society**. United Kingdom, Europe: Routledge, 2013.
- AQUINO, Santo T. de. **Escritos políticos de Santo Tomás de Aquino**. Tradução de Francisco Benjamin de Souza Neto. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.
- ARAÚJO, João P. S. M. **A genealogia da guerra cultural e sua implantação no Brasil a partir da década de 60**. 2019. Monografia - Graduação em Ciências Militares - Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN), Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: < <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/5679/1/5265.pdf> >. Acesso em 21ago2021.
- ARRUDA, Antônio de. **A Escola Superior de Guerra: a história da doutrina**. 2.edição ampliada – São Paulo: Edições GRD, 1983.
- ARRUDA, Antônio de. Grandes linhas dos pensamentos políticos. **Revista da Escola Superior de Guerra**, Rio de Janeiro, n. 15, p. 21-39, 1990. Disponível em: <https://revista.esg.br/index.php/revistadaesg/article/view/411> . Acesso em: 16maio2020.
- ARTURI, Carlos S.. O debate teórico sobre mudança de regime político: o caso brasileiro. **Revista de sociologia e política**, Curitiba, nº 17, p. 11-31, nov2001.
- AVRITZER, Leonardo. O fim da nova república. **Jornal GGN: o jornal de todos os brasis**. São Paulo, 15mai. 2016. Disponível em: < <https://jornalggn.com.br/editoria/politica/o-fim-da-nova-republica-por-leonardo-avritzer/#.VziHYahxauk.facebook> > . Acesso em: 23ago2021.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 3º reimpressão, 1º edição. São Paulo: Edições 70, 2011.

BERCOVICI, Gilberto. O direito constitucional passa, o direito administrativo permanece”: a persistência da estrutura administrativa de 1967. TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (orgs.). **O que resta da ditadura: a exceção brasileira**. São Paulo: Boitempo, 2010, p.77-90.

BIANCHI, Álvaro. O que é um golpe de Estado. **BlogJunho**. São Paulo, 26mar2016. Disponível em: < <http://blogjunho.com.br/o-que-e-um-golpe-de-estado/>>. Acesso em 23ago2021.

BICKFORD, Louis. Transitional Justice. *In*: HORVITZ, Leslie Alan; CATHERWOOD, Christopher (org.). **Macmillan Eyclopedia of Genocide and Crimes against humanity**. USA, 2004, v. 3, p.1045-1047.

BLONDEL, Jean; MULLER-ROMMEL, Ferdinand. Political Elites. *In*: DALTON, Russell J. and Hans-Dieter KLINGEMANN (eds.). **The Oxford handbook of political behavior**. Oxford: Oxford University Press, 2007, pp. 819-832.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986 [1984].

BOHOSLAVSKY, Juan P.; TORELLY, Marcelo D. Cumplicidade Financeira na Ditadura Brasileira: Implicações Atuais. **Revista Anistia Política e Justiça de Transição** (Ministério da Justiça), n. 6, jul/dez 2011. Brasília: Ministério da Justiça, 2012.

BORELLI, Patrícia C. Estratégia Nacional de Defesa. Em: SAINT-PIERRE, Héctor L.; VITELLI, Marina G.. **Dicionário de segurança e defesa**. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018 (e-pub).

BRANCO, Humberto de A. C.. A estratégia. **Revista da Escola Superior de Guerra**, Rio de Janeiro, n. 12, p. 81-92, dec. 1989. Disponível em: < <https://revista.esg.br/index.php/revistadaesg/article/view/130> >. Acesso em: 28jun2020.

BRANDÃO, Gildo M.. Linhagens do Pensamento Político Brasileiro. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 48, no 2, 2005, pp. 231 a 269.

BRASIL. Escola Superior de Guerra. **Campi: campus Brasília**. Disponível em: <https://www.esg.br/a-esg/campi>. Acesso em 3abr2021. Acesso em 23ago.2021.

BRASIL. Escola Superior de Guerra. **Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia (CAEPE)**. 2017. Disponível em: <https://www.esg.br/cursos-regulares/caepe> Acesso em: 19mar2021.

BRASIL. Escola Superior de Guerra. **Curso de Estado-Maior Conjunto (CEMC)**. 2019a. Disponível em: <https://www.esg.br/cursos-regulares/cemc> Acesso em: 19mar2021.

BRASIL. Escola Superior de Guerra. **Curso Superior de Inteligência Estratégica (CSIE)**. 2019b. Disponível em: <https://www.esg.br/cursos-regulares/csie> Acesso em: 19mar2021.

BRASIL. Escola Superior de Guerra. Economia Brasileira: situação atual e tendências. **Revista da Escola Superior de Guerra**, Rio de Janeiro/RJ, n.13, 1989, p.65-80. Disponível em: < <https://revista.esg.br/index.php/revistadaesg/article/view/142>> . Acesso em 23ago.2021.

BRASIL. Escola Superior de Guerra. **Escola Superior de Guerra (1949-2014): 65 anos de história**. Rio de Janeiro: ESG, 2014d.

BRASIL. Escola Superior de Guerra. **Fundamentos do método de planejamento estratégico**. Rio de Janeiro: ESG, 2002;

BRASIL. Escola Superior de Guerra. **Instalações do Campus Brasília da ESG são incorporadas ao patrimônio do Ministério da Defesa.** Disponível em: <https://www.esg.br/noticias/instalacoes-do-campus-brasilia-da-esg-sao-incorporadas-ao-patrimonio-do-ministerio-da-defesa>. Acesso em: 20 de mar. 2021.

BRASIL. Escola Superior de Guerra. **Manual Básico da Escola Superior de Guerra: elementos doutrinários.** Rio de Janeiro: ESG, 2006a, volume 1;

BRASIL. Escola Superior de Guerra. **Manual Básico da Escola Superior de Guerra: assuntos específicos.** Rio de Janeiro: ESG, 2006b, volume 2;

BRASIL. Escola Superior de Guerra. **Manual Básico da Escola Superior de Guerra: elementos doutrinários.** Rio de Janeiro: ESG, 2009a, volume 1;

BRASIL. Escola Superior de Guerra. **Manual Básico da Escola Superior de Guerra: assuntos específicos.** Rio de Janeiro: ESG, 2009b, volume 2;

BRASIL. Escola Superior de Guerra. **Manual Básico da Escola Superior de Guerra: assuntos específicos.** Rio de Janeiro: ESG, 2009c, volume 3;

BRASIL. Escola Superior de Guerra. **Manual Básico da Escola Superior de Guerra: elementos fundamentais.** Rio de Janeiro: ESG, 2014a, volume 1;

BRASIL. Escola Superior de Guerra. **Manual Básico da Escola Superior de Guerra: assuntos específicos.** Rio de Janeiro: ESG, 2014b, volume 2;

BRASIL. Escola Superior de Guerra. **Manual Básico da Escola Superior de Guerra: assuntos específicos.** Rio de Janeiro: ESG, 2014c, volume 3;

BRASIL. Escola Superior de Guerra. **Manual Básico.** Rio de Janeiro: ESG, 1975;

BRASIL. Escola Superior de Guerra. **Manual Básico.** Rio de Janeiro: ESG, 1983;

BRASIL. Escola Superior de Guerra. **Manual Básico.** Rio de Janeiro: ESG, 1988;

BRASIL. Escola Superior de Guerra. **Subsídios para o estudo dos fundamentos doutrinários: expressões do poder nacional.** Rio de Janeiro: ESG, 1996a, volume 1.

BRASIL. Escola Superior de Guerra. **Subsídios para o estudo dos fundamentos doutrinários: assuntos específicos.** Rio de Janeiro: ESG, 1996b, volume 2.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército. Comando de Operações terrestres do Exército (COTER). **Histórico.** Brasília: DF, 2021. Disponível em: <http://www.coter.eb.mil.br/index.php/historico-igpm>. Acesso em 12ago2021.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército. Diretoria do Patrimônio Histórico e Cultural do Exército (DPHCEX). **Cartilha Raízes, Valores e Tradições: sugestões aos comandantes de OM.** Brasília: DF, 2019c. Disponível em: <<http://www.dphcex.eb.mil.br/images/PRVT/Cartilha-1---SUGESTES-AOS-COMANDANTES-DE-OM---A3-Verso-Provisoria.pdf>>. Acesso em 22ago2021.

BRASIL. Presidência da República. **Relatório final da Comissão Nacional da Verdade,** Volume 1. Brasília: CNV, 2014e;

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 6.457/DF – Distrito Federal.** Relator: Ministro Luiz Fux. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdãos, 12 junho 2020. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6357MC.pdf>>. Acesso em: 31mar2021.

BRIGAGÃO, Clóvis; JR. PROENÇA, Domício. Os militares na política. *In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio O.. (Org.). Sistema político brasileiro: uma introdução.* 2ed. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2007, v. 1, p. 375-386.

BRUNEAU, Thomas C. Civil-Military Relations in Two “Third Wave” Democracies: The First and a Follower. *In: CROISSANT, Aurel; KUEHN, David. Reforming Civil-Military Relations in New Democracies.* Springer International Publishing: Switzerland, 2017, p.63-82.

BRUNEAU, Thomas C.. As relações civis-militares em Portugal: o longo processo para o controle civil e a eficácia militar. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 59, no 2, 2016, pp. 427 a 448.

CAMARGO, Mônica O. de. O habeas corpus no brasil império: liberalismo e escravidão. **Revista Sequência – Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis/SC, n. 49, p. 71-94, dez. 2004.

CAMPOS, Jurandyr da C. M. et al. Interpretação dos interesses e aspirações do povo brasileiro. **Revista da Escola Superior de Guerra**, Rio de Janeiro, n. 19, p. 149-164, dez. 1991. Disponível em: <https://revista.esg.br/index.php/revistadaesg/article/view/496> . Acesso em: 14 mar. 2020.

CAMPOS, Roberto de O.. O poder nacional. **Revista da Escola Superior de Guerra**, [S.l.], v. 1, n. 1, p. 55-73, dez 1983. Disponível em: <https://revista.esg.br/index.php/revistadaesg/article/view/22> . Acesso em: 17 mar. 2020.

CARVALHO, Aloysio C. de. As origens do SNI: Escola Superior de Guerra. *In: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 43º Encontro Anual*, 2019, Caxambu-MG, Anais do ST 14 Forças Armadas, Estado e Sociedade.

CARVALHO, Eder A. de; GILENO, Carlos H.. Poder moderador: diferenças no comportamento político dos imperadores do Brasil. **Revista Agenda Política**, São Carlos/SP, vol.4, n.3, set./dez. 2016.

CARVALHO, Ferdinando de; NASCIMENTO, José C.; QUEIROZ, Carlos S. de. O planejamento estratégico no campo psicossocial. **Revista da Escola Superior de Guerra**, Rio de Janeiro/RJ, n. 20, p. 163-180, dec. 1991. Disponível em: <https://revista.esg.br/index.php/revistadaesg/article/view/509> . Acesso em: 20abr.2020.

CARVALHO, José M. de. **A construção da ordem: elite política imperial. Teatro das sombras: a política imperial.** 4º edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CARVALHO, José M. de. **Forças Armadas e política no Brasil.** 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

CASTRO, Celso (Org.). **General Villas Bôas: conversa com o comandante.** Rio de Janeiro: FGV Editora, 2021. 244 p.

CASTRO, Celso. **O espírito militar:** um estudo de antropologia social na academia militar das agulhas negras. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1990.

CAVALLI, Alessandro. Classe. *In: Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola; Pasquino, Gianfranco. Dicionário de política.* Brasília: editora Universidade de Brasília, 1998; p.169-175;

CEZAR, Adieliton T. e JUCA-VASCONCELOS, Helena P.. Diferenciando sensações, sentimentos e emoções: uma articulação com a abordagem gestáltica. **IGT rede**, Rio de Janeiro, ,v.13, n.24, p.04-14, 2016, Disponível em

http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1807-25262016000100002&lng=pt&nrm=iso . Acesso em 23ago.2021.

COELHO, Edmundo C.. **Em busca de identidade:** o Exército e a política na sociedade brasileira. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1976.

COHN, Gabriel. Perspectivas de esquerda. *In:* IANNI, Otávio; SINGER, Paulo; COHN, Gabriel; WEFFORT, Francisco. **Política e Revolução Social no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1965, p.153.

COIMBRA, Marcos. A expressão econômica no Manual Básico da ESG: revisão - 1986. **Revista da Escola Superior de Guerra**, Rio de Janeiro/RJ, n. 7, p. 107-112, ago 1985. Disponível em: <https://revista.esg.br/index.php/revistadaesg/article/view/94> . Acesso em: 22 mar. 2020.

COIMBRA, Marcos. O papel da pequena e média empresa no fortalecimento do mercado interno. **Revista da Escola Superior de Guerra**, Rio de Janeiro/RJ, n. 9, p. 45-54, July 1988. Disponível em: <https://revista.esg.br/index.php/revistadaesg/article/view/108> . Acesso em: 22 mar. 2020.

COMBLIN, José. **A ideologia da segurança nacional:** o poder militar na América Latina. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

COOLEY, Charles H. A sociedade e o indivíduo. *In:* Pierson, D (org.). **Estudos de Organização social**. Livraria Martins Editora: São Paulo, 1949.

COSTA, Frederico C. de Sá. Estudos estratégicos, controle civil e identificação do inimigo. **Revista da Escola Superior de Guerra**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 61, p. 112-127, jul.dez.2015.

COSTA, Wanderley M. da . Geopolítica. Em: SAINT-PIERRE, Héctor L.; VITELLI, Marina G.. **Dicionário de segurança e defesa**. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018 (e-pub).

COUTINHO, Sérgio A. A. **A revolução Gramscista no ocidente**. A concepção revolucionária de Antônio Gramsci em os cadernos do cárcere. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2012.

COUTO E SILVA, Golbery do. **Conjuntura política nacional**. O Poder Executivo e geopolítica do Brasil. Rio de Janeiro: José Olympio, 1981.

COUTO E SILVA, Golbery do. **Geopolítica do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1967.

COUTO E SILVA, Golbery do. **Planejamento estratégico**. Biblioteca do Exército: companhia editora Americana: Rio de Janeiro, 1955.

CRENZEL, Emilio. **La história política do Nunca Más: La memória de las desapariciones em la Argentina**. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentinas, 2008.

CROISSANT, Aurel; KUEHN, David. **Reforming Civil-Military Relations in New Democracies**. Springer International Publishing: Switzerland, 2017.

CROUCH, Colin. **Post-Democracy**. Cambridge: Polity Press, 2004.

CUNHA, Isabel F.. Da 'desdemocratização' da Europa: democracia, media e corrupção política. **Intercom – RBCC**, São Paulo/SP, v.38, n.1, p. 37-63, jan./jun. 2015.

CUNHA, Paulo R.. Militares na política ou política entre os militares: uma falsa questão? *In*: BARBOSA, Jefferson R. et al (Org.). **Militares e política no Brasil**. 1º ed., São Paulo: Expressão Popular, 2018. Pg.22-66.

CUNNINGHAM, Frank. Democratic Theory. *In*: WHIGTH, James D (org.). **International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences**. Flórida: Elsevier, 2015. p. 90–96. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/B9780080970868930320>>. Acesso em 14ago2021.

D'ARAÚJO, Maria C. O estável poder de veto Forças Armadas sobre o tema da anistia política no Brasil. **Varia História**, Belo Horizonte, vol.28, no 48, p.573-597: jul/dez 2012.

SILVA, Juacy da. Doutrina e método da ESG: uma visão global. **Revista da Escola Superior de Guerra**, Rio de Janeiro/RJ, n. 8, p. 91-120, jul.1987. Disponível em: <https://revista.esg.br/index.php/revistadaesg/article/view/101> . Acesso em: 29jun.2020.

DAHL, Robert A. **Poliarquia: Participação e Oposição**. 1. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

DAHL, Robert. **A Preface to Economic Democracy**. Berkeley: University California Press, 1985.

DANTAS, F. C. S. T.. A cultura política como fator do poder nacional. **Revista da Escola Superior de Guerra**, Rio de Janeiro/RJ, n. 23, p. 163-172, 1993 [1956]. Disponível em: < <https://revista.esg.br/index.php/revistadaesg/article/view/702/635>>. Acesso em: 12abr2021.

DANTAS, F. C. S. T.. O poder nacional. Seus móveis, interesses e aspirações: realismo e idealismo políticos – 1953. *In*: DANTAS, F. C. S. T. . **Poder nacional, cultura política e paz mundial**. Conferências de San Tiago Dantas na Escola Superior de Guerra (1951-1962). Clementina de San Tiago Dantas. Rio de Janeiro: ESG, 2014, p.115-141.

DEAN, Rikki; GAGNON, Jean-Paul; ASENBAUM, Hans. What Is Democratic Theory? **Democratic Theory**, New York, v. 6, n.2, p. 5-20, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.3167/dt.2019.060201> . Acesso em: 14ago2021.

DEL PORTO, Fabíola B.. A luta pela anistia no regime militar brasileiro: a constituição da sociedade civil e a construção da cidadania. **Revista Perseu Abramo**, São Paulo/SP, nº 3, Ano 3, 2009, p.43-72.

DOWNS, Anthony. **Uma Teoria Econômica da Democracia**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

DREIFUSS, René A.. **1964: a conquista do Estado: ação política, poder e golpe de classe**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1981.

DREIFUSS, René A.. Os militares e a soberania popular. **Revista Lua Nova**, São Paulo/SP, v.1,1985.

DREIFUSS, René A.; DULCI, Otávio S.. As forças armadas e a política. *In*: SORJ, B.; ALMEIDA, M. (org). **Sociedade e política no Brasil pós-64 [online]**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008 [1984].

DRYZEK, John. **Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations**. New York: Oxford University Press, 2000;

EASTON, David. **Uma teoria de análise política**. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

FAGUNDES, Miguel S.. As Forças Armadas na Constituição. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro/RJ, v.9, 1jul.1947.

FARIA, José da C.. Projeto de reconstrução nacional. **Revista da Escola Superior de Guerra**, Rio de Janeiro/RJ, n. 17, p. 79-93, dec. 1991. Disponível em: <https://revista.esg.br/index.php/revistadaesg/article/view/442> . Acesso em: 22 mar. 2020.

FARIA, Regina H. M. de. Civilizar e desenvolver: duas faces da intervenção militar em áreas internas do Brasil. Séculos XIX e XX. **Clio – Revista de Pesquisa Histórica**, Recife/PE, n. 29.2, 2011.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 2º ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995.

FEAVER, P. D. Civil-Military Relations. **Annual Review of Political Science**. North Carolina: Duke University, v.2, 1999, p. 211-241.

FERREIRA, Oliveiros S.. **Vida e morte do partido fardado**. Editora Senac São Paulo: São Paulo, 2019[2000] [versão kindle].

FINER, Samuel. **The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics**. New Brunswick (U.S.A.) and London (U.K.): Transaction Publishers, 2002 [1962].

FOTIA, Mauro. Polemologia, psicanálise e ciência política. **Revista de ciência política**, Rio de Janeiro/RJ, set/dez 1980.

FRASER, Nancy. Social Justice in the Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition, and Participation. In: FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. **Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange**. New York: Verso, 2003.

FRAZER, James G.. O escopo da antropologia social [1908]. In: CASTRO, Celso. **Evolucionismo cultural: textos de Morgan, Tylor e Frazer**. Tradução de Maria Lúcia de Oliveira. 2ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2009.

FRIEDE, Reis. A corrupção enquanto fenômeno mundial e fonte de financiamento das novas guerras. **Revista da Escola Superior de Guerra**, Rio de Janeiro/RJ, v. 34, n. 71, p. 178-191, maio/ago. 2019.

FRIEDE, Reis. Do status institucional das forças armadas na história constitucional brasileira. **Revista da Escola Superior de Guerra**, Rio de Janeiro/RJ, v. 30, 2015, p. 79-101. Disponível em: <https://revista.esg.br/index.php/revistadaesg/article/view/579/523>. Acesso em: 23ago.2021 2020.

GOMES, Ângela M. de C.. **A invenção do trabalhismo**. 3º ed., Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

GONZÁLEZ, Rodrigo S.. Direitos Humanos e Transições Inconclusas na América Latina. In: RUBIO, David S.; FLORES, Joaquin H.; CARVALHO, Salo de (Org.). **Direitos Humanos e Globalização: Fundamentos e Possibilidades desde a Teoria Crítica**. 1ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, v. 1, p. 235-249.

GREIFF, Pablo. Justiça e reparações. In: **Revista anistia política e Justiça de Transição**, Brasília/DF (Ministério da Justiça), nº 3, jan./jul. 2010, p.42-71.

GUERRA, Maria P.. **Polícia e ditadura: a arquitetura institucional da segurança pública de 1946 a 1988**. Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, 2016.

GUTMAN, Amy; THOMPSON, Dennis. **Democracy and Disagreement**. Cambridge (Ma): Presidente and Fellows of Harvard College, 1996.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre factibilidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1997, 2 volumes.

HANIOGLU, M. Sürkrü. **Preparation for a revolution: the Young Turks, 1902–1908**. New York: Oxford Press University, 2001.

HAYNER, Priscilla. **Verdades inomináveis. El reto de las comisiones de la verdad**. México: fondo de cultura económica, 2008;

HOBBSBAWM, Eric. **Revolucionários**. Ensaios contemporâneos. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985;

HUNTER, Wendy. Politicians against Soldiers: Contesting the Military in Postauthorization Brazil. **The Journal of Comparative Politics**, New York, vol. 27, n. 4, jul.1995, pp. 425-443.

HUNTINGTON, Samuel P. **O Soldado e o Estado: teoria e política das relações entre civis e militares**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1996;

IANNI, Otávio. **O colapso do populismo no Brasil**. Rio de Janeiro: editora civilização brasileira, 1968, p.146.

IANNI, Otávio. Processo político e desenvolvimento econômico. *In*: IANNI, Otávio; SINGER, Paulo; COHN, Gabriel; WEFORT, Francisco. **Política e Revolução Social no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1965, p.62.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP) (Org.). **Atlas da violência 2020**. Rio de Janeiro: Ipea; FBSP, 2020.

JAGUARIBE, Hélio. A renúncia do Presidente Quadros e a Crise Política Brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 1, novembro de 1961, p.272-311.

JAGUARIBE, Hélio. **Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Político**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1969;

JANOWITZ, Morris. **O soldado profissional: estudo social e político**. Rio de Janeiro: GRD, 1967.

JENKINS-SMITH, Hank C.; SABATIER, Paul A.. Methodological Appendix: Measuring Longitudinal Change in Elite Beliefs Using Content Analysis of Public Documents. *In*: SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. (Ed.). **Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach**. Boulder: Westview Press, 1993. p. 237-256;

KEANE, John. Why History Matters for Democracy. **Democratic Theory**, New York, v. 6, n.2, p. 96-110, 2019. Disponível em: < <https://doi.org/10.3167/dt.2019.060209>> . Acesso em 14ago2021.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. **Designing Social Inquiry**. Princeton. Princeton University Press, 1994.

KOERNER, Andrei. Um supremo coadjuvante: a reforma judiciária da distensão ao Pacote de Abril de 1977. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 37, n. 1, p. 81-97, Apr. 2018.

LASCH, Christopher. **La rebelión de las elites y la traición a la democracia**. Barcelona: Paidós, 1996.

LASCH, Christopher. **Refúgio num mundo sem coração. A família: santuário ou instituição sitiada?** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

LASSWELL, Harold D.. The Garrison State. **American Journal of Sociology**, Chicago, vol. 46, n. 4, jan.1941, pp. 455-468.

LEÃO, A. Carneiro. O poder nacional. **Revista da Escola Superior de Guerra**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 74-91, dez.1983. Disponível em: <https://revista.esg.br/index.php/revistadaesg/article/view/23> . Acesso em: 14 mar. 2020.

LENTZ, Rodrigo. **A imprensa na Justiça de Transição: o problema da “cumplicidade civil” nos casos de Brasil e Argentina**. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, BR-RS, 2014.

LENTZ, Rodrigo. A intervenção civil-militar e o cerco à democracia. **Le Monde Diplomatique Brasil**, São Paulo/SP, acervo on line, 19 fev 2018. Disponível em: < <https://diplomatique.org.br/intervencao-civil-militar-e-o-cerco-democracia-2/>>. Acesso em: 6 abr 2020.

LENTZ, Rodrigo. A participação de setores da sociedade civil na Ditadura Civil-Militar brasileira. In: SOUSA JÚNIOR, José G. de; SILVA FILHA, José C.; PAIXÃO, Cristiano; FONSECA, Lívia G. D. da; RAMPIN, Talita T. D. (org.). **O direito achado na rua: introdução crítica à justiça de transição na América Latina**. 1. ed. – Brasília, DF: UnB, 2015, p.319-324. – (O direito achado na rua, v. 7).

LENTZ, Rodrigo. **A república de segurança nacional**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular; Fundação Rosa Luxemburgo, 2021. v. 1 (prelo).

LENTZ, Rodrigo. A volta dos que nunca foram: os militares na política. **Revista Le Monde Diplomatique Brasil** (edição impressa), São Paulo/SP, nov2017. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/os-militares-na-politica/> . Acesso em: 23ago.2021.

LENTZ, Rodrigo. *O pensamento político dos militares brasileiros*. **Revista da Escola Superior de Guerra**, Rio de Janeiro/RJ, v. 34, n. 70, p. 39-71, abr.2019. Disponível em: <https://revista.esg.br/index.php/revistadaesg/article/view/1059> . Acesso em: 06 apr. 2020.

LIMA, A. Amoroso. Aspirações e interesses nacionais. **Revista da Escola Superior de Guerra**, Rio de Janeiro/RJ, v.1, n.1, p.123-145, dez.1983[1954]. Disponível em: <https://revista.esg.br/index.php/revistadaesg/article/view/26> . Acesso em: 17 apr. 2020.

LIMA, A. Amoroso. **Revolução, reação ou reforma**. 2º edição. Petrópolis: Editora Vozes, 1999[1964].

LIPSET, Seymour M. . **El hombre político: las bases sociales de la politica**. México: Red Editoria Ibero-americana, 1993.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

LYNCH, Christian E. C.. Cartografia do pensamento político brasileiro: conceito, história, abordagens. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº19. Brasília, janeiro - abril de 2016, pp. 75-119.

LYNCH, Christian E. C.. O discurso político monarquiano e a recepção do conceito de poder moderador no Brasil (1822-1824). **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol.8, nº3, 2005, pp. 611-654.

MACPHERSON, C. B. **The Life and Times of Liberal Democracy**. New York: Oxford University Press, 1978 [1977].

MANIN, Bernard. Legitimidade e deliberação política. *In*: WERLE, Denílson L.; MELO, Rúrion S. (Orgs.). **Democracia deliberativa**. São Paulo: Editora Singular, Esfera Pública, 2007.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. 2º edição. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MAQUIAVEL, Nicolo. **Comentários sobre a primeira década de Tito Lívio**. 3º ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994.

MARX, Karl. **O 18 de Brumário de Luís Bonaparte**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do partido comunista**. São Paulo: Boitempo editorial, 1998.

MATHIAS, Suzeley K.; GUZZI, André C. Autonomia na Lei: as Forças Armadas nas Constituições Nacionais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** (Impresso), v. 25, p. 41-57, 2010.

MATHIAS, Suzeley K.; ZAGUE, Jose A.; SANTOS, Leandro F. S.. A política militar brasileira no governo Dilma Rousseff: o discurso e a ação. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 25, nº 1, jan.-abr., p. 136-168, 2019.

MAYER-RIECKH, Alexander. On Preventing Abuse: Vetting and Other Transitional Reforms. *In*: MAYER-RIECKH, Alexander; GREIFF, Pablo de (Ed.). **Justice as Prevention – vetting public employees in transitional societies**. New York: Social Science Research Council, 2007, p.80-120.

MAYER-RIECKH, Alexander; GREIFF, Pablo de (Ed.). **Justice as Prevention – vetting public employees in transitional societies**. New York: Social Science Research Council, 2007.

MEHDIYEV, Elkhan. Security Sector Reform in Azerbaijan: Key Milestones and Lessons Learned. **DCAF - Geneva Centre for Security Sector Governance**, Genova, 2020.

MÉNDEZ, Juan E. Accountability for Past Abuses. **Human Rights Quarterly**, Maryland, vol.19, n.2, may1997, p.255-282.

MENDONÇA, Daniel de. A crise da democracia liberal e a alternativa populista de esquerda. **Simbiótica – Revista Eletrônica**, Vitória, v.6, n.2, jul-dez.2019, pp. 31-50.

MIGON, Eduardo Xavier Ferreira Glaser. Segurança, defesa e as relações civis-militares: (re)leituras em apoio à construção de uma nova agenda brasileira. **Revista de Ciências Militares**, vol. 1, n.º1, maio 2013.

MIGUEL, Luis F.. **A formação da ideologia da Escola Superior de Guerra**. Arché Interdisciplinar, Rio de Janeiro, n.22, p. 177-196, 1999.

MIGUEL, Luis F.. **Consenso e conflito na teoria democrática: para além do “agonismo”**. Lua Nova (Impresso), v. 92, p. 13-43, 2014.

MIGUEL, Luis F.. **Desigualdades e democracia: o debate da teoria política**. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, v.1, 2016a, 436p.

MIGUEL, Luis F.. **Dominação e resistência: desafios para uma política emancipatória**. 1º edição. São Paulo: Boitempo, 2018.

MIGUEL, Luis F.. Para entender o golpe. **Blog Boitempo**, São Paulo/SP, 1set.2016b. Disponível em: < <https://blogdaboitempo.com.br/2016/09/01/para-entender-o-golpe/>> . Acesso em 23ago.2021.

MIGUEL, Luis F.. **Segurança e desenvolvimento: peculiaridades da ideologia da segurança nacional no Brasil**. Diálogos Latinoamericanos, Aarhus (Dinamarca), v. 5, p. 40-56, 2002.

MIGUEL, Luis F.. **Teoria da democracia atual: esboço de mapeamento**. BIB. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 59, p. 5-42, 2005.

MILL, John S.. **O Governo representativo**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981;

MONTEIRO JÚNIOR, Luiz Otavio. Contra a foice e o martelo: a invenção do anticomunismo no Exército Brasileiro. **Aedos: Revista do Corpo Discente do Programa de Pós-Graduação em História da UFRGS (Online)**, Porto Alegre, v. 8, p. 255-276, 2017.

MONTEIRO, Tobias. **Pesquisas e depoimentos**. Rio de Janeiro: Francisco Alves & Cia, 1913, p.112.

MOOG, C. Viana. Do mazombo ao brasileiro. **Revista da Escola Superior de Guerra**, Rio de Janeiro, n. 12, p. 93-109, ago 1989 [1971]. Disponível em: <https://revista.esg.br/index.php/revistadaesg/article/view/131/107> . Acesso em: 14 mar. 2020.

MOOG, C. Viana. Integração psicossocial do povo brasileiro. **Revista da Escola Superior de Guerra**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p. 57-72, ago 1984 [1959]. Disponível em: <https://revista.esg.br/index.php/revistadaesg/article/view/52> . Acesso em: 14 mar. 2020.

MORAES, João Q. de. O poder constituinte e a força. **Estudos avançados**, São Paulo/SP, v.3, 1989.

MORGAN, Lewis H.. A sociedade antiga ou investigações sobre as linhas do progresso humano desde a selvageria, através da barbárie, até a civilização [1877]. In: CASTRO, Celso. **Evolucionismo cultural: textos de Morgan, Tylor e Frazer**. Tradução de Maria Lúcia de Oliveira. 2ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2009.

MOTTA, Bárbara V. de C. . Securitização. Em: SAINT-PIERRE, Héctor L.; VITELLI, Marina G.. **Dicionário de segurança e defesa**. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018 (e-pub)

MOTTA, Rodrigo P. de Sá. **Em guarda contra o perigo vermelho: o anticomunismo no Brasil (1917-1964)**. Tese apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP para a obtenção do título de Doutor em História Econômica. São Paulo, outubro de 2000.

MOTTA, Rodrigo P. de Sá. O Perigo é Vermelho e vem de Fora: O Brasil e a URSS. **Locus: Revista de História**, Juiz de Fora, v. 13, n. 2, p. 227-246, 2007.

NASCIMENTO, Fernanda de Santos. Militares e Política no século XIX: uma abordagem através do estudo da imprensa periódica militar. In: BARBOSA, Jefferson R. et al (Orgs.). **Militares e política no Brasil**. 1º ed., São Paulo: Expressão Popular, 2018, pp. 22-66;

NOBRE, Marcos. 1988+30. **Novos estudos CEBRAP [online]**. São Paulo/SP, 2016, v. 35, n. 2, pp. 135-149.

O'DONNELL, Guillermo, SCHIMITTER, Philippe C., WHITEHEAD, Laurence (Eds.). **Transições do regime autoritário: América Latina**. São Paulo: Vértice, 1988a.

O'DONNELL, Guillermo, SCHIMITTER, Philippe C., WHITEHEAD, Laurence (Eds.). **Transições do regime autoritário: Sul da Europa**. São Paulo: Vértice, 1988b.

O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C. **Transições do regime autoritário: primeiras conclusões**. São Paulo: Vértice, 1988.

OLIVEIRA, Eliézer R. de. . **As Forças Armadas: política e ideologia no Brasil (1964-1969)**. 1976. 211 fls. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Departamento de Ciências Sociais, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1976.

OLIVEIRA, Eliézer R. de. A doutrina se segurança nacional: pensamento político e projeto estratégico. *In*: OLIVEIRA, Eliézer R. de (orgs.). **Militares: Pensamento e Ação Política**. Papirus: Campinas/SP, 1986.

OLIVEIRA, Eliézer R. de; SOARES, Samuel A.. Brasil - Forças Armadas, direção política e formato institucional. Em: D'ARAÚJO, Maria C.; CASTRO, Celso (orgs.). **Democracia e Forças Armadas no Cone Sul**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 2000, p.98-124.

OLIVEIRA, José M. do A. . A origem e a evolução do pensamento estratégico. **Revista da Escola Superior de Guerra**, Rio de Janeiro/RJ, n. 7, p. 25-49, dez.1986. Disponível em: < <https://revista.esg.br/index.php/revistadaesg/article/view/88> >. Acesso em: 28jun.2020.

OLSON, Mancur. **The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups**. Cambridge (MA): Harvard University, 1971.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Conselho de Segurança (CS). **El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos**. Relatório s/2004/616.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH). **Transitional justice and economic, social and cultural rights**. New York and Geneva: UNITED NATIONS PUBLICATION, HR/PUB/13/5 2014.

PALÁCIOS, Carlos G.. Políticas de defesa en democracia. Una experiencia desde la transición chilena. *In*: **Construyendo roles. Democracia y fuerzas armadas** - 1a edición - Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales – CELS, 2008, p.59-65.

PASQUINO, Gianfranco. Militarismo. *In*: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11º edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998[1983], p.748-754.

PATEL, Ana C.. Transitional Justice, DDR, and Security Sector Reform. *In*: PATEL, Ana C.; GREIFF, Pablo de; WALDORF, Lars (Ed.) **Disarming the past: Transitional Justice and Ex-combatants**. New York: Social Science Research Council, 2009, p.262-283.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992;

PEIXOTO, Antônio C.. Exército e Política no Brasil: uma crítica dos modelos de interpretação. ROUQUIÉ, Alain (org.). **Os Partidos Militares no Brasil**. Rio de Janeiro: Record, 1980, pp.27-42.

PENIDO (O), Ana A.; ARAÚJO, G.; MATOS, D. C. **Militares no governo Bolsonaro**. Informe Temático 2020. Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas, 2021.

PENIDO (O.), Ana A.; MATHIAS, Suzeley K.. Pensando a educação de militares na democracia. *In*: MARTINS FILHO, João Roberto (Org.). **Os militares e a crise brasileira**. 01ed.: Alameda, 2021, v. 1, p. 219-240.

PENIDO (O.), Ana A.; MATHIAS, Suzeley K.. Profissionalização militar: notas sobre o sistema do Exército Brasileiro. **Temáticas**, Campinas/SP, v. 28, p. 38-69, 2020.

PERLMUTTER, A. **Military and politics in modern times: On professionals, praetorians, and revolutionary soldiers(the)**. [s. l.]: Yale University Press, 1977.

PIERSON, Donald (org.). **Estudos de Organização social**. Livraria Martins Editora: São Paulo, 1949.

PINTO, Eduardo C. . Bolsonaro e os Quartéis: a loucura com método. **IEUFRJ**: texto para Discussão 006, 2019. Disponível em: <https://www.ie.ufrj.br/images/IE/TDS/2019/TD_IE_006_2019_PINTO.pdf>. Acesso em: 22ago2021.

POPPER, Karl. **A miséria do historicismo**. São Paulo: Cultrix, Univ. São Paulo, 1980.

PRZEWORSKI, A. . **Democracy and the market: political and economic reforms in Eastern Europe**. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

QUEVEDO, Luigi de F. B. . **O Brasil em armas: os impactos da Primeira Guerra Mundial sobre as relações político-militares brasileiras / Dissertação (mestrado) – Escola de Ciências Sociais da Fundação Getúlio Vargas, Programa de Pós-Graduação em História, Política e Bens Culturais**. 2019. 80 f.

RADCLIFFE-BROWN, A. R. Estrutura social. *In*: PIERSON, Donald (org.). **Estudos de Organização social**. Livraria Martins Editora: São Paulo, 1949.

RADCLIFFE-BROWN, A. R. Função em ciência social. *In*: PIERSON, Donald (org.). **Estudos de Organização social**. Livraria Martins Editora: São Paulo, 1949.

RANCIÈRE, Jacques. **El desacuerdo: política y filosofia**. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, 1996.

REÁTEGUI, Félix. Memória histórica: o papel da cultura nas transições. *In*: **Revista Anistia Política e Justiça de Transição**. Brasília (Ministério da Justiça), n.2, jul.-nov.2009, p.32-49.

RICOEUR, Paul. **A memória, a história e o esquecimento**. Campinas, São Paulo: Editora Unicamp, 2007.

RIKER, William H.. **Liberalism Against Populism: A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice**. Illions: Wavelend Press, 1982.

ROCHA, Antônio J. R.. Militares e política no Brasil. *In*: ACIOLY, Luciana; CINTRA, Marcos A. M.. (Org.). **Inserção Internacional Brasileira: temas de política externa**. 1ed. Brasília: IPEA, 2010, v. 1, p. 361-406.

RODRIGUES, José H.. Características do povo brasileiro. **Revista da Escola Superior de Guerra**, Rio de Janeiro, n. 12, p. 137-157, jul.1989[1985]. Disponível em: <https://revista.esg.br/index.php/revistadaesg/article/view/133> . Acesso em: 14mar.2020.

ROTBERG, Mário. Fundamentos econômicos da democracia (a). **Revista da Escola Superior de Guerra**, v. 2, n. 6, p. 77-82, ago1985. Disponível em: <https://revista.esg.br/index.php/revistadaesg/article/view/80> . Acesso em: 22mar.2020.

ROTBERG, Mário. O alcance da segurança econômica. **Revista da Escola Superior de Guerra**, Rio de Janeiro/RJ, v. 2, n. 2, p. 100-109, abr.1984. Disponível em: <https://revista.esg.br/index.php/revistadaesg/article/view/40> . Acesso em: 19mar.2020.

ROUQUIÉ, Alain. Os processos políticos dos nos partidos militares do Brasil: estratégias de pesquisa e dinâmica institucional. *In*: ROUQUIÉ, Alain (org.). **Os Partidos Militares no Brasil**. Rio de Janeiro: Record, 1980, p.9-26.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. 2ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**: princípios de direito político. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011.

SABATIER, Paul A. Policy Change over a Decade or More. *In*: SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. (Ed.). **Policy Change and Learning**: An Advocacy Coalition Approach. Boulder: Westview Press, 1993, pp.13-39.

SABATIER, Paul A. Policy change over a decade or more. *In*: SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. . **Policy Change and Learning**: An Advocacy Coalition Approach. Westview Press: San Francisco, 1993.

SAFATLE, Vladimir. **“Capítulos de uma guerra civil”**. Jornal Folha de São Paulo, 23fev2018.

SANDEL, Michael J.. **Liberalism and the Limits of Justice**. Second edition. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

SARTORI, Giovanni. **¿Qué es la democracia?** México: Editorial Taurus, 2012.

SCHULZ, John. **O Exército na política**: as origens da intervenção militar, 1850-1894. São Paulo: editora da universidade de São Paulo, 1994.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2017.

SEIXAS, Alexandre M.. **A justiça militar no Brasil: estruturas e funções**. Dissertação de mestrado – Departamento de ciência política da Universidade de Campinas, maio de 2002, Campinas, 2002.

SIKKINK, Kathryn. A Era da Responsabilização: a ascensão da responsabilização penal individual. *In*: PAYNE, Leigh; ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo D.. **A Anistia na Era da Responsabilização**: O Brasil em perspectiva internacional e comparada. Brasília: Ministério da Justiça, Comissão da Anistia; Oxford: Oxford University, Latin American Centre, 2011, p.34–74.

SIKKINK, Kathryn; WALLING, Carrie B.. The impact of Human Rights Trials in Latin America. **Journal of Peace Research**, Norway, v.44, n.4, 2007. p. 427-445.

SIMÃO, Licínia. As crises da ordem liberal. **Revista Relações Internacionais (R:I)**, Lisboa, set.2019, pp. 39-51.

SOARES, Luís E.. A intervenção militar no Rio: dos juízes aos militares. **Blog Boitempo**, São Paulo/SP, 17fev.2018. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2018/02/17/a-intervencao-militar-no-rio-dos-juizes-aos-generais/> . Acesso em 23ago.2021.

SODRÉ, Nelson W.. **História Militar do Brasil**. 2ª edição. Rio de Janeiro: editora civilização brasileira, 2010[1965], p.341.

SOTOMAYOR, Arturo C.. **The Myth of the Democratic Peacekeeper: Civil-Military Relations and the United Nations**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2013.

SPENCER, Herbert. **Do progresso: sua lei e sua causa [1857]**. Editorial Inquérito: Lisboa, 1939. Versão para eBooksBrasil, 2002.

SPENCER, Herbert. **First Principles**. Cambridge University Press: New York, 2009 [1862].

STEPAN, Alfred. O que estão pensando os militares. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, nº 2, julho, 1983.

STEPAN, Alfred. **Os militares na política**: as mudanças de padrões na vida brasileira. Rio de Janeiro: Editora Artenova, 1975 [1971].

SUTHERLAND, E. H. **Processos biológicos e processos sociológicos**. In: PIERSON, Donald (org.). **Estudos de Organização social**. Livraria Martins Editora: São Paulo, 1949.

TÁVORA, Juarez. N. F. . Interpretação das aspirações e interesses nacionais do povo brasileiro – análise política. **Revista da Escola Superior de Guerra**, Rio de Janeiro/RJ, n. 35, p. 221-237, dez. 1997 [1961]. Disponível em: <https://revista.esg.br/index.php/revistadaesg/article/view/652> . Acesso em: 14 mar. 2020.

TÁVORA, Juarez. N. F.. A segurança nacional, a política e a estratégia: conceituação e inter-relações. **Revista da Escola Superior de Guerra**, Rio de Janeiro/RJ, nº1, vol.1, dez.1983[1953], p.9-20.

TÁVORA, Juarez. N. F.. **Objetivos nacionais permanentes**. Rio de Janeiro: ESG, 1954. 10p.

TEITEL, Ruti G. Human Rights in Transitional: Transitional Justice Genealogy. In: TEITEL, Ruti G. **Globalizing Transitional Justice**. New York: Oxford University Press, 2014, p.49-79.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na américa**: sentimentos e opiniões – de uma profusão de sentimentos e opiniões que o estado social democrático fez nascer entre os americanos. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

TREVISAN, Leonardo N. . **O pensamento militar brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Editora Global, 1985.

TYLOR, Edward B.. A ciência da cultura [1871]. In: CASTRO, Celso. **Evolucionismo cultural**: textos de Morgan, Tylor e Frazer. 2ed.. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2009.

UGARTE, José M. . Doutrina de Segurança Nacional. In: SAINT-PIERRE, Héctor L.; VITELLI, Marina G.. **Dicionário de segurança e defesa**. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018 (e-pub).

VIANNA, Gilberto de S.. O cruzeiro e a corrente: a Escola Superior de Guerra como máquina de hegemonia (1949-1961). **Revista da Escola Superior de Guerra**, Rio de Janeiro/RJ, v. 34, n. 70, p. 72-95, jan./abr. 2019.

VIANNA, Oliveira. **O ocaso do Império**. Rio de Janeiro: livraria José Olympio Editora, 1959, p.126;

VICTOR, Nathan; CAVALCANTI, Leonardo. Bolsonaro mais que dobrou contingente de militares no governo, aponta TCU. **Poder 360**, Brasília/DF, 2020. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/bolsonaro-mais-que-dobrou-contingente-de-militares-no-governo-aponta-tcu/>. Acesso em 31mar2021.

VITULLO, Gabriel E.. **O lugar do conflito na teoria democrática contemporânea**. Revista Tomo (UFS), Sergipe, v. 10, p. 61-83, 2007.

WILLIAMS, Melissa S.. **Marginalized Groups And The Failings Of Liberal Representation**. Princeton: Princeton University Press, 1998.

YOUNG, Iris M.. **La justicia y la política de la diferencia**. Madri: Princeton University Press, 1990.

ZAMORA, Rubén; HOLIDAY, David. The Struggle for Lasting Reform: Vetting Processes in El Salvador. *In*: MAYER-RIECKH, Alexander; DE GREIFF, Pablo (Ed.). **Justice as Prevention – vetting public employees in transitional societies**. New York: Social Science Research Council, 2007, p.80-120.

ZAVERUCHA, Jorge. O legado autoritário da constituição de 1988. *In*: SAFATLE, Vladimir; TELES, Edson (Orgs.). **O que resta da ditadura: a exceção brasileira**. São Paulo: Boitempo, 2010, p.41-76.

ZYL, Paul V. Promovendo a justiça transicional em sociedades pós-conflito. *In*: **Revista Anistia Política e Justiça de Transição**, Brasília/DF (Ministério da Justiça), n.1, p.32-55, jan.-jun. 2009.