Um breviário da Lei de Segurança Nacional (LSN): do Estado Novo aos primeiros anos do Regime Militar (1930-1969)

Autor:
Reginaldo J. Fernandes
Área do Conhecimento:
História
Área Específica:
História do Brasil Contemporâneo
Ano:
2009
Publicação:

A denominada "Ideologia da Segurança Nacional", tomou impulso no contexto do pós Segunda-Guerra, a partir da política de anti-comunismo norte-americano que caracterizou os preceitos da doutrina do então presidente Harry S.Truman, expressas em seu pronunciamento ao Congresso em 12 de março 1947, e que subordinava a segurança pessoal dos cidadãos diretamente à lógica da segurança nacional, na crescente oposição entre o poderio do Estados Unidos e da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas.

O impacto do artigo de G. F. Kennan *The Sources of Soviet Conduct*[1] publicado sob o pseudônimo "X" na Revista Foreign Affairs em julho de 1947 e as análises de outros estrategistas políticos das *Think Tanks*, fundamentaram as premissas do senador Joseph McCarthy[2] quantos às demandas de segurança contra um inimigo virtualmente poderoso e sem face, o *"messianismo universal da doutrina marxista"*[3], promovendo uma radical redução do espaço dos direitos individuais, transformando *democracia* em sinonímia de *Segurança Nacional* e reduzindo ao mínimo a tolerância sobre diferentes visões de mundo no plano político, externas ou internas, sobretudo em países do continente americano.

As chamadas "*Think Tanks"*, segundo o embaixador Richard N. Haass, diretor de Política e Planejamento, do Departamento de Estado dos E.U.A em 2002, representaram um papel importante na elaboração da estratégia política americana durante o século XX:

> Entre as diversas influências na formulação da política de relações exteriores dos EUA, o papel das "Think Tanks" está entre o mais importante e o menos apreciado. Sendo um fenômeno absolutamente americano, a instituição independente de pesquisa política molda o compromisso global dos EUA há quase 100 anos (...) As "Think Tanks" são instituições independentes, organizadas para a realização de pesquisas e geração de conhecimento independente, com conteúdo político relevante. Elas preenchem uma lacuna de importância crítica entre o mundo acadêmico e a esfera governamental. Dentro das universidades, a pesquisa é freqüentemente impulsionada por debates metodológicos e teóricos, afastados dos dilemas políticos reais. Enquanto isso, dentro da estrutura governamental, os funcionários absorvidos pelas exigências concretas do dia-a-dia dos formuladores de política estão, na maioria das vezes, muito ocupados para recuar um passo e reconsiderar a trajetória mais ampla da política dos EUA. Sendo assim, a contribuição primordial das "Think Tanks" é a criação de uma ponte de ligação entre o mundo das idéias e da ação.[4]

Representante da linha do realismo[5] político americano, G.F.Kennan, defende que a relação entre as nações baseia-se na força, mais que na moral cristã generalizada no ocidente, retomando as fórmulas dos pan-germanistas do século XIX, cujo corolário é a meta global da política interna e externa voltada ao *interesse nacional*.

Esta perspectiva foi recrudescida na conjuntura histórica da Guerra da Coréia, principiada em 1950, opondo forças militares do mundo capitalista e socialista, e colocando água no moinho da política cruzadista de John F. Dulles, nomeado Secretário de Estado norte-americano pelo presidente Dwight David Eisenhower em 1953, e que irá fazer eco à retórica macarthista, acordando pactos de segurança coletiva com cinqüenta nações da Ásia, Europa e América, materializada por quinhentas bases militares principais e três mil bases secundárias distribuídas por todo o planeta, envolvendo o

mundo comunista no que foi denominado de "cordão sanitário"[6].

Nesse processo, já durante o governo Kennedy em 1961, e após a tomada do poder em Cuba, a política externa americana tendeu a não distinguir entre os movimentos de descolonização em países ditos periféricos e movimentos revolucionários comunistas, sendo identificados como movimentos estratégicos de expansão do imperialismo soviético, em outras palavras, a perspectiva de políticas de segurança nacional tornara-se doutrina contra-revolucionária, voltada sobretudo ao perigo interno. Se antes havia preocupação com uma hostilidade extra-territorial pelo mar ou ar (a aviação militar representara uma transformação radical nas possibilidades estratégicas de penetração territorial), após 1961, os programas de assistência militar para a América Latina passam então a priorizar o armamento leve, usados nas guerras de guerrilha[7].

É oportuno assinalar que, sobretudo nos Estados Unidos, para além dos aspectos propriamente militares e políticos, o conceito de *segurança nacional* possui uma dimensão de interesse eminentemente econômico, de modo que os vínculos entre o governo e as grandes empresas são indissociáveis, representando o acesso seguro aos mercados mundiais e às fontes de matéria-prima; em última instância, a segurança nacional nos Estados Unidos está estreitamente relacionada e foi dirigida, antes dos militares, por grandes grupos econômicos imbricados em um complexo militar-industrial-universitário. Esta burocracia foi institucionalizada pela National Security Act em 1947, que por sua vez criara no mesmo ano a Central Intelligence Agency (CIA), que unificaria as diversas agências de inteligência militar advindas da Segunda Guerra, a qual seria largamente utilizada em intervenções secretas na política interna de outros países, notadamente em países sul-americanos.

No que diz respeito às inflexões que a ideologia da Segurança Nacional sofreu no pós Segunda Guerra Mundial, conforme João Roberto Martins Filho, a influência americana nas concepções de Segurança Nacional teria predominado até 1959 no Brasil, quando a vertente francesa passa a ser a principal referência, sobretudo após o curso de "guerra revolucionária" por que passam os militares brasileiros na Argentina em 1961 , tanto no Brasil como em outros países da América Latina. Tal influência teria sido recebida da doutrina da *guerre révolutionnaire*, desenvolvida no contexto dos combates colonialistas franceses na Indochina e Argélia, fundada na doutrina de *Mao Tse Tung*, e apropriada pela Escola Superior de Guerra de Paris.[8]

De fato, no Brasil, cuja história republicana tem sido marcada por repetidos governos de viés autoritário e da persistente sombra da presença militar na política e onde o positivismo consolidou a crença no progresso como decorrência da ordem, os princípios da Segurança Nacional ressoaram facilmente consoantes às suas aspirações de potência regional.

Com efeito, internamente já possuíamos um histórico de eventos que reforçariam a tese da "conspiração vermelha" em terras brasileiras, tendo na "Intentona Comunista" organizada pela Aliança Nacional Libertadora (ANL) em novembro de 1935 e no simulacro conspiratório denominado Plano Cohen[9] em 1937, os principais referentes que serão explorados no imaginário nacional a respeito do quinta-colunismo comunista.

Para dar combate sistemático a insurreições do movimento operário que punham em risco a estabilidade do regime, ainda em 1924, fora criado o Departamento de Ordem Política e Social (DOPS), já no rescaldo da *Revolta dos 18 de Copacabana*, berço do tenentismo, ocorrido em 1922, e da Revolta Paulista de 1924. Em princípio de 1925, Miguel Costa se junta a Luis Carlos Prestes fundando a *Coluna Prestes* que percorrerá o país ao longo de 25 mil quilômetros, por treze estados do Brasil, reforçando a necessidade premente de dispositivos de repressão e dominação voltados à consolidação da ‘unidade nacional'. O Tribunal de Segurança Nacional fora criado em 1936 (Lei nº 244, de 11 de setembro)[10], após a instauração do *estado de guerra* por Getúlio Vargas em março deste ano, logrando, com medidas de exceção em face do Plano Cohen e a suposta conspiração deliberada pela III Internacional em 1937, criar as condições para o golpe através do qual Vargas impugnaria as eleições que ocorreriam em janeiro de 1938, dando início ao período que ficou conhecido como *Estado Novo*.

De fato, o conceito de "segurança nacional" aparece em âmbito jurídico na Constituição Federal de 1934, em seu Título VI arts. 159 a 166, criando o Conselho Superior de Segurança Nacional. Contudo, os crimes de natureza política são previstos nas leis brasileiras desde as Ordenações Filipinas, que em 1603 definia, em seu livro V, título VI, o crime de lesa-majestade, conhecido por *crime de* heresia[11], cuja lógica tem uma descrição em Michel Foucault no seu conhecido livro "Vigiar e Punir"[12] : a pessoa do rei era metonimicamente identificada com o corpo da nação, de modo que qualquer ofensa a aquele, era punida com o supliciamento do corpo do criminoso; a pena de morte era acompanhada pelo confisco de todos os bens, o que não extinguia a punibilidade, pois a condenação implicava em infâmia que era extensiva aos filhos e, se varões, aos netos, não havendo qualquer possibilidade de atenuante[13]; quanto à tortura, constituía expediente legal integrante do processo de formação de culpa e da condenação[14].

Os Códigos Criminais de 1830 e de 1890 também previam crimes políticos. Em 1912, quando as lideranças sindicais eram, sobretudo imigrantes italianos e espanhóis, foi sancionada a discricionária "Lei Adolfo Gordo", conhecida como "Lei Celerada", que cominava a expulsão de estrangeiros envolvidos com o movimento operário, e em 17 de janeiro de 1921 foi promulgada a Lei nº 4.229, que definia a repressão ao Anarquismo.

É de 4 de abril de 1935 a Lei nº 38, a primeira Lei de Segurança que define os crimes contra a "ordem política e social", deslocando para jurisdição especial os crimes contra a segurança do Estado e prevendo o abandono das garantias processuais existentes na justiça comum, com o objetivo de impor penas mais severas aos ‘criminosos políticos', com vistas a enquadrar a recém-criada Aliança Nacional Libertadora (ANL) e seus próceres Luis Carlos Prestes e Harry Berger (ex-deputado alemão enviado pelo *Comintern*, cujo nome verdadeiro era Arthur Ernest Ewert). Esse deslocamento ocasionou inclusive a omissão do tratamento dessa matéria no Código Penal de 1940, considerada pertinente à legislação especial, conforme o D.L. nº 2.848 daquele ano.

Logo após o levante comunista de novembro de 1935, novos incrementos sobre o aumento das penas para crimes políticos previstos na Lei nº 38 foram feitos na Lei nº 136, que por sua vez seria complementada pela prolífica legislação repressiva estadonovista inscrita em seus Decretos-Lei, entre eles os de n° 110/37, nº 428/38, n° 431/38, nº 474/38, 1.949/39, 4.270/42 e 4.766/42[15].

A legislação que regulamentaria o crime político no período democrático do governo de Getúlio, no pós-1945, seria definida na Lei nº 1802 de janeiro de 1953, após um longo processo de discussão no Congresso sobre qual a perspectiva a ser adotada por um regime que se pretendia democrático e liberal, e que desejava fazer anátema dos miasmas da legislação estadonovista. Estabelecia a jurisdição militar apenas para os crimes contra a segurança *externa*, sendo os crimes contra a segurança *interna* de modo geral, julgados pela justiça ordinária, cabendo recurso ao Supremo Tribunal Federal.

A extensão da jurisdição militar aos civis, nos crimes cometidos contra a segurança interna, estabelecida pela Carta de 1937, neste caso apenas no "estado de guerra", retornaria à justiça castrense por ocasião do Ato Institucional nº 2 de 27 de outubro de 1965 em seu artigo 8º, já durante o regime de exceção pós-1964, conforme segue:

Art. 8° o parágrafo 1° do artigo 108 da Constituição passa a vigorar com a seguinte redação:

Parágrafo 1° *Esse foro especial poderá estender-se aos civis, nos casos expressos em lei para repressão de crimes contra a segurança nacional ou as instituições militares."* [Constituição de 1946]

Parágrafo 1° Competem à Justiça Militar, na forma da legislação processual, o processo e julgamento dos crimes previstos na Lei n° 1.802, de 5 de janeiro de 1953.

Parágrafo 2° A competência da Justiça Militar nos crimes referidos no parágrafo anterior, com as penas aos mesmos atribuídas, prevalecerá sobre qualquer outra estabelecida em leis ordinárias, ainda que tais crimes tenham igual definição nestas leis.[16]

Modificando o texto constitucional de 1946, a legislação de exceção do AI-2, em seu artigo 6º, aumentava também o número de ministros, de 11 para 16, no Superior Tribunal de Justiça (STF) -

os novéis escolhidos pelo presidente da República, que gozava ainda da prerrogativa de suspender suas garantias de vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade, conforme o artigo 14 do ato institucional nº 2, desde que aqueles demonstrassem "incompatibilidade com os objetivos da revolução".[17]

Após ouvir o Conselho de Segurança Nacional, o Presidente da República, através do artigo 15, sancionara o dispositivo que proscrevera todo o segmento político desalinhado com o governo militar, cominando a possibilidade de suspensão dos direitos políticos de qualquer cidadão por dez anos, além de mandatos legislativos federais, estaduais e municipais, *"No interesse de preservar e consolidar a revolução".**[18]***

Depois de quase três anos do início do regime, o governo civil-militar produziu a revisão da LSN através do Decreto-Lei nº 314 de 13 de março de 1967, que finalmente revogava a Lei n°1802/53, introduzindo formalmente a Doutrina de Segurança Nacional postulada pela Escola Superior de Guerra (ESG). Esse decreto foi por sua vez, alterado pelo Decreto-Lei nº 510, de 20 de março de 1969, que punia inclusive "atos preparatórios".[19] Fundada em 1949, produto da experiência da Frente Expedicionária Brasileira (FEB) junto ao exército americano na Segunda Guerra, a ESG fora inspirada na *National War College* (criada em Washington em 1946) e seria amplamente participante no período inicial da repressão política perpetrada pelo golpe civil-militar de 1964, entrando em ocaso com a ascensão do Gal. Artur da Costa e Silva à presidência da república, de modo que a proeminência política da ESG no golpe civil-militar de 1964, representada pela liderança do Marechal Humberto Castelo Branco, Golberi do Couto e Silva e Ernesto Geisel, foi esvaziada no Governo dos sucessores de Castelo Branco. Os generais-presidente Artur da Costa e Silva e Emílio Médici que não possuíam maiores vínculos com essa instituição, pelo contrário, viam na entidade um celeiro de possíveis conspiradores contra seus planos políticos.

Contudo, o mais formidável instrumento jurídico de violência do regime autoritário dos generais, foi, como sabido, o Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, que, entre outras medidas, fechou o congresso, voltou a cassar mandatos eleitorais, puniu severamente cidadãos considerados ‘perigosos' e, por fim, suspendeu o *habeas corpus*, podendo prender sem mandado e sem acusação formal - em poucas palavras - suspendeu todas as garantias constitucionais de integridade das instituições e de incolumidade dos cidadãos.

Na década de sessenta, o legiferante regime produziu, além de um simulacro de Constituição em 1967, o sucedâneo do Decreto-lei n°510, Decreto-Lei n°898, que foi editado em 29 de setembro de 1969, reeditando a cominação da pena de morte (além de prisão perpétua) para vários delitos contra a Segurança Nacional. Para se ter uma noção da distinção com que o regime autoritário dos militares tratou o denominado *crime político interno*, essa cominação, contemplada também na Carta de 1937, não aparecia na Constituição de 1824, no momento de consolidação das instituições políticas no recém independente Império do Brasil e sob os influxos liberais da *Iluminação* européia. A Carta Constitucional de 1824, em seu Título II, enfocava os crimes contra o livre exercício dos poderes políticos nos arts. 91 a 99, e em seu Título IV, nos arts. 107 a 111, os crimes contra a segurança interna do Império e "pública tranqüilidade", como comentado a seguir:

O legislador do império previu sanções severas para tais delitos, como sejam, prisão com trabalho, prisão perpétua e com trabalho, galés perpétuas, desterro, mas não cogitou da pena de morte. Esta, chama a atenção René Ariel Dotti, "viria a ser cominada em relação a alguns delitos praticados por ocasião da guerra externa (Lei n° 631, de 18-9-1891)" (Vide apontamentos sobre o crime político", conferência proferida em 32 de maio de 1969 na Escola de Polícia de Santa Catarina, curso de Segurança Interna)[20] (grifo nosso)

Entre os atos passíveis de serem punidos com a pena capital no D.L. n° 898/69 figurava o "entendimento ou negociação com governo estrangeiro os seus agentes, a fim de provocar guerra ou atos de hostilidade contra o Brasil" (art. 8°); "Tentar, com ou sem auxílio estrangeiro, submeter o território nacional, ou parte dele, ao domínio ou soberania de outro país [...]" (art. 9°); "Aliciar indivíduos de outra nação para que invadam o território brasileiro [...]" (art.10); no caso de envolver morte em atos de sabotagem (art.11); promoção de insurreição armada ou tentativa de mudar por

meios violentos, a Constituição ou a forma de governo (art.24); devastar, saquear, assaltar, roubar, seqüestrar, incendiar, depredar, ou cometer atos de sabotagem ou terrorismo (art.28), todos com pena de prisão perpétua em grau mínimo e pena de morte em grau máximo, em geral quando a prática do crime resultasse em morte.[21]

No interregno "democrático" de 1945-1964, a LSN sofreria relativa flexibilização, o que não impediu que fosse utilizada na criminalização dos militantes do Partido Comunista durante a década de cinqüenta e princípio dos sessenta.

Sobre os elementos que concorreram para essa flexibilização, Luís Reznik escreve que, durante a transição para o governo de Eurico Gaspar Dutra, os atores políticos viviam a expectativa quanto às possibilidades democráticas até então cerceadas pela ditadura varguista:

"O país tinha cerca de 46 milhões de habitantes, dos quais cerca de 17% compunham o eleitorado para as eleições presidenciais de dezembro de 1945: alfabetizados, maiores de idade, boa parcela deles vivendo nos centros urbanos. Repercutiu nessas eleições a recente profusão de jornais e emissoras de rádio que se espalharam pelo Rio de Janeiro, São Paulo, Recife, Salvador e Porto Alegre. Causou grande impacto, também, a explosão das demandas trabalhistas, em forma de greve, por iniciativa de inúmeros sindicatos vivificados nos últimos anos por estímulo do próprio Ministério do Trabalho."[22]

Comparativamente às últimas eleições em 1930, ocorrera uma acentuada curva no número de votantes, que quase quadruplicara nas eleições de 1945, tendo o General Dutra amealhado 3.250.000 votos ou 55% dos votos válidos[23], criando um fato novo no processo político brasileiro, o qual seria interpretado *a posteriore* utilizando-se os conceitos de "populismo" e "trabalhismo", apropriados à partir de então no debate acadêmico para explicar o fenômeno da súbita importância das massas no cenário eleitoral e as estratégias a que recorria o Estado (como a ampliação da legislação social para a classe trabalhadora) e os partidos na interação com um ator de importância crescente no jogo político-institucional, diferentemente da visão meramente policial das oligarquias da República Velha a respeito das demandas operárias.

Expressão de utilidade descritiva controversa, o conceito de populismo surgiu para nomear o movimento anti-capitalista dos *narodnikis*, intelectuais plebeus na Rússia Czarista do século XIX. Com um sentido completamente distinto, os traços mais comuns nas análises sobre o conceito genérico de "populismo" na América Latina, indicaria uma sociedade em processo de transição de um modelo sócio-econômico agrário, de tipo "pré-capitalista" para uma sociedade moderna, capitalista, urbana e industrial, onde haveria um importante descompasso entre as estruturas de representação política tradicionais e as demandas de participação democrática das massas em processo de ampliação, conseqüência de grupos sociais fracamente organizados do ponto de vista político-institucional, propício portanto à manipulação dessas massas, concebidas de forma homogênea, isenta de conflitos de classe. No caso da América Latina após 1917, conforme Maria H. R. Capelato, teria servido também à contenção do avanço comunista, em função das concessões feitas aos trabalhadores.[24]

Enquanto o populismo abordaria aspectos da relação entre um líder carismático e o "povo", transformado em fetiche referencial para as políticas públicas, o trabalhismo, seria uma categoria explicativa que enfatizaria as relações entre o Estado e o âmbito sindical, o chamado "Estado de compromisso", voltado à estratégia de cooptação das organizações de trabalhadores para efetivamente controlar os processos conflituosos da interação entre o trabalho e o capital. [25]

No que tange às características da atividade da polícia política no Brasil Republicano, segundo Reznik, o processo de modernização e internacionalização da polícia política brasileira ocorreu, contrariamente ao que comumente se crê, em períodos democráticos; para ele

Todos os Estados nacionais, incluindo os que se organizaram sob a forma de democracias liberais, no decorrer do século XX, em algum momento de suas trajetórias, ao especializarem as funções estatais, constituíram as suas agências de inteligência ou polícias políticas. [26]

Sua afirmação contrapõe-se à perspectiva de Wanderlei Guilherme dos Santos[27] que defende que os serviços de inteligência e repressão seriam necessários para o aumento do controle e

previsibilidade social, na mesma medida em que a sociedade se complexifica, mas "nega a possibilidade lógica da necessidade de serviços de inteligência em poliarquias liberais. Supõe uma relação funcional entre esses serviços e regimes autoritários, dada a necessidade de conhecer o que está obscurecido."[28]

Por seu turno, Reznik afirma que:

"A polícia política é uma especialização das atividades da polícia para prevenção - visando o conhecimento, a classificação e o controle - e a repressão de indivíduos, grupos, associações e movimentos que possam exercer atividades não toleradas pelo regime político vigente. Responsável pela defesa do estado e do regime, funciona nos limites da tolerância permitidos pela agenda formulada para a segurança nacional. Nesse sentido, "quanto mais a sociedade se desenvolve", mais complexa se torna essa agenda."[29]

Com efeito, a tese de Reznik sustenta o fato de que a polícia política é tão necessária aos regimes autoritários quanto nos de fundamento democrático, sobretudo quando da emergência dos primeiros movimentos de massa; no caso do Brasil, a primeira agência estatal voltada à atividade de polícia política, a Delegacia Especial de Segurança Política e Social (DESPS) surgira em 1933 e fora organizada em 1934, sendo que desde então, instituições dessa natureza tornaram-se permanentes e cada vez mais especializadas[30]. Resnik observa que, em que pese a função de polícia de cunho político, o órgão, transformado em 1944 e regulamentado em 1946, como Divisão de Polícia Política e Social (DPS), funcionou sob a autoridade da hierarquia civil estatal[31]. Contudo, frisa que, assim como o Federal Bureau of Investigations (FBI) quando dirigido por John Edgar Hoover de 1924 a 1972, o Serviço Nacional de Informações (SNI) criado por Golbery do Couto e Silva (Lei n°4.341 de 13 de junho de 1964), ainda que diretamente subordinado à Presidência da República, adquiriu uma autonomia sem paralelo em qualquer outro regime autoritário da América Latina moderna[32].

No plano jurídico, o debate em torno dos aspectos conceituais do crime político no governo Dutra foram postos na ordem do dia quando, dois meses após a cassação do registro do Partido Comunista Brasileiro, em maio de 1947, a Seção de Segurança Nacional do Ministério da Justiça remeteu ao Congresso Nacional o anteprojeto da Lei de Segurança Nacional que vigorou até a sua substituição pelo Decreto-Lei n°314, de 13 de março de 1967.

Contudo, a perspectiva que emergia no cenário geopolítico internacional do imediato pós-guerra era o da "guerra fria", ancorada nos princípios da "guerra total", oriunda da concepção de guerra de *Carl Von Clausewitz*[33], que introduziu o conceito de "guerra psicológica" como componente fundamental na guerra entre "vontades nacionais".

Conforme interpretação em artigo de Júlio S.D. Silva, publicado na Revista da ESG em fins da década 1990: "No conceito da superioridade estratégica da defesa de Clausewitz o "povo" é o ator principal, pois é dele que emerge a força moral de uma nação. Neste caso o povo passa a ser tratado como o fundamento mais importante do poder nacional."[34] De acordo com o autor do artigo, Clausewitz postula que a superioridade da defesa decorre do fato de que no Estado Nacional, todo cidadão é também um soldado - por extensão - a segurança nacional no estado de guerra total é a 'nação' em armas, sem a possibilidade de dissenso, pois se trata de vencer-se um inimigo, que no contexto de guerra fria, é sobretudo o *inimigo interno*. Senão vejamos:

Cabe lembrar ainda que no conceito de guerra total, a nação como um todo se submete à mobilização para a guerra a fim de exercer sua força através do emprego de todas as expressões do poder nacional. Deve-se ressaltar que a vontade nacional, como fator da expressão psicossocial do poder nacional, assume relevante papel e é um aspecto fundamental para o sucesso na solução de um conflito. A guerra como profissão deve ser executada por profissionais mas como expressão da vontade nacional deve ser exercida por todo o povo.[35] (grifo nosso)

Nessa perspectiva, o conceito de "vontade nacional" é interpretado como imanente e intrínseco ao povo, suprimindo idealisticamente, ao modo hegeliano, nessa fusão entre Nação e Estado, as contradições de classe, étnicas, culturais e religiosas, em uma palavra - as diferenças. Vale dizer, no entanto, que se o conceito de "vontade nacional" é tanto quanto genérico mesmo nas recentes

formulações esguianas, segundo Resnik, intérpretes da discussão da LSN no período pós Estado Novo, como Hermes Lima e Guerreiro Ramos, tendiam à relativização do conceito, tornando-o conforme os "objetivos nacionais", garantidos por um Estado à coletividade, consoantes a uma época determinada, denotando certo vezo historicista[36] e, acrescentamos, corporativista.

No Brasil, a noção de que todo cidadão é responsável pela segurança do país aparece textualmente na 'Constituição' de 1967, onde, na seção V, art. 89, reza que "Toda pessoa natural ou jurídica é responsável pela segurança nacional, nos limites definidos em lei".[37]

Sobre o conceito de "segurança nacional" nos tempos de bilateralismo político, o Presidente General Castello Branco, em curso ministrado na ESG em 13 de março de 1967, o diferencia em oposição à noção, por ele entendida como arcaica, do conceito de "defesa nacional":

O conceito tradicional de defesa nacional coloca mais ênfase sobre os aspectos militares da segurança e, correlatamente, os problemas de agressão externa. A noção de segurança é mais abrangente. Compreende, por assim dizer, a defesa global das instituições, incorporando, por isso, os aspectos psicossociais, a preservação do desenvolvimento e da estabilidade política interna; além disso, o conceito de segurança, muito mais explicitamente que o de defesa, toma em linha de conta a agressão interna, corporificada na infiltração e subversão ideológica, até mesmo nos movimentos de guerrilha, formas hoje mais prováveis de conflito que a agressão externa. O conceito de Segurança Nacional ampliou-se à proporção em que foram sendo revelados os múltiplos fatores que a condicionavam, surgidos principalmente com a moderna concepção de guerra interestatal e com a luta ideológica entre os mundos democrático e socialista.[38]

Na verdade, o emprego do termo *segurança* ao invés de *defesa* remete à Constituição do Império de 1824: "O imperador é o chefe do Poder Executivo, e o exercita pelos seus ministros de Estado. Suas principais atribuições são (*omissos*): *Prover a tudo que for concernente a segurança interna e externa do Estado, na forma da Constituição".* (v.art.102, n.15).

Segundo Mário Pessoa, desde 1824 o conceito de segurança já apresentava os aspectos externo e interno, e estava diretamente subordinado ao Imperador, tendo a expressão *Segurança do Estado*, o uso sinonímico ao de *Segurança Nacional*, conforme lhe será atribuído na Constituição de 1934. A Constituição de 1891, por exemplo, tratava de questões relativas à *manutenção das leis no interior* (art.14), subentendida como *segurança interna*.[39]

Em seu artigo 159°, a Carta de 1934 prescreve que "Todas as questões relativas à *segurança nacional* serão estudadas e coordenadas pelo Conselho Superior de Segurança Nacional e pelos órgãos especiais criados para atender às necessidades de mobilização".

Na constituição de 1937, a expressão *Segurança Nacional* visava à guerra externa, contudo, o artigo 166, relativo à *Defesa do Estado*, preconizava o estado de emergência e/ou de guerra em casos *de "ameaça externa ou iminência de perturbações internas ou existência de concerto, plano, conspiração, tendente a perturbar a paz pública ou por em perigo a estrutura das instituições, a segurança do Estado ou dos cidadãos (...)".**[40]***

De acordo com a Constituição de 1937, "Segurança Nacional" remete à "defesa externa" enquanto "Defesa do Estado" equivale à "segurança interna", distinção que não as torna excludentes.[41]

Nesse viés e de modo obsoleto, a Constituição de 1946 utilizou a palavra "defesa" (v.arts.5°, n.IV, 177,179,180, *caput* e § 1°, e 181) ao referir-se à "defesa externa", "defesa do País", "defesa nacional" e "defesa da Pátria",[42] citando contudo o "*Conselho* de *Segurança Nacional*".

Em fins da década de quarenta, no bojo do debate parlamentar do Governo Dutra em torno do anteprojeto da nova legislação relativa à segurança nacional, resultando na Lei nº 1802 de 1953, Reznik assinala o fato de que no processo de embate entre os parlamentares estava evidentemente pressuposto o cálculo eleitoral, extrapolando o aspecto meramente ideológico da questão, incluindo além da interlocução com os eleitores, as negociações de acordos interpartidários e dos partidos com o governo[43].

Entretanto, o cenário político era de oposição entre as representações da ditadura varguista e dos novos ares democratizantes, inaugurados no governo Dutra, em que pese tivesse sido Ministro da Guerra de Getúlio Vargas. A curva fortemente ascendente no número de eleitores, a disseminação

dos valores da democracia e o incentivo à participação e à associação através da emergência dos meios de comunicação com alcance de massa (sobretudo o rádio), criaram as condições para um debate que tendia a restringir a rigorosidade da nova Lei de Segurança Nacional, em contraposição à severidade da Constituição "Polaca" de novembro de 1937, que no art. n°122, inaugurava na República a cominação da pena de morte para crimes de tentativa de subversão da ordem; dispositivo reiterado na forma da Lei Constitucional n°1 de 16 de maio de 1938, visando deliberadamente arrefecer os ânimos comunistas, conforme seu "artigo único", letra "e", "*tentar subverter por meios violentos a ordem política e social, com o fim de apoderar-se do Estado para o estabelecimento da ditadura de uma classe social"*.[44]

Nesse sentido, ainda que se tratasse de matéria polêmica[45], as discussões entre o PSB e a UDN no congresso caminhavam no sentido de questionar o foro especial para os crimes de cunho político, considerando-se que estes deveriam ser incorporados no Código comum de Processo Penal, adstrito, portanto, à jurisdição da esfera ordinária do Judiciário.

Aprovado pelo Senado em 8 de janeiro de 1949, o projeto retornou à câmara como Projeto de Lei nº 1.451, sendo então encaminhado a CCJ (Comissão de Constituição e Justiça) que elaborou um parecer sobre o mesmo em 20 de maio, tendo o Partido Social Democrático predominado na Comissão, aprovando o projeto e remetendo-o para a discussão no plenário da câmara, onde as retóricas anticomunistas e os repúdios aos resquícios autoritários do Estado Novo compunham o mosaico discursivo que fundamentaria as inclusões e subtrações na redação do texto da nova Lei de Segurança.

Sem obter aprovação, o projeto só foi desengavetado no mês seguinte a eclosão das hostilidades na Guerra da Coréia, em junho de 1950, e já na iminência das eleições presidenciais daquele ano. No entanto, a campanha eleitoral tornou-se a agenda principal, levando a novo arquivamento do projeto. Somente em 1951 foi reenviado a CCJ e inusitadamente votado em junho de 1952 sem qualquer discussão na Câmara dos Deputados e sem o *quorum* necessário no Senado, de tal modo que "A Lei de Segurança, promulgada por Vargas, em janeiro de 1953, passou incólume por essa legislatura do Congresso".[46] Segundo Resnik, a manobra teria passado sem maiores repercussões na grande imprensa como nos Jornais "O Globo" e "Correio da Manhã", encontrando ressonância apenas nos semanários da imprensa comunista[47].

Por seu turno, a Divisão de Polícia Política e Social (DPS) teria registrado diversos protestos desde 1949, de modo geral remetendo à incompatibilidade da lei com as "tradições de cultura e liberdade do povo brasileiro", como os ocorridos em São Paulo, Salvador, Rio de Janeiro e Porto Alegre. O fato é que, no alvorecer da nova lei, a grande imprensa noticiou o evento como tempestivo, veiculando entrevistas favoráveis de alguns deputados e do próprio ministro do Supremo Tribunal Federal Nelson Hungria, sem grande mobilização por parte da opinião pública[48].

No que diz respeito às articulações para a aprovação sub-reptícia da lei, os eventos que prefiguravam a intensificação da Guerra Fria, sobretudo a Revolução Chinesa e a Guerra da Coréia, concorreram para o acordo militar Brasil-Estados Unidos estabelecido na IV Conferência de Consulta dos Chanceleres Americanos, realizada em abril de 1951 em Washington, onde se barganhou a assistência militar norte-americana pela fidelidade de países do continente com relação a assuntos comerciais e estratégicos em defesa do "mundo livre". Na esteira desses acordos, a Lei de Segurança refletia o posicionamento brasileiro no cenário da geopolítica do ocidente democrático[49].

Desse modo, o executivo, mais que o legislativo ou o próprio Ministério da Guerra, fora preponderante nas feições que a lei adquirira em sua versão pós-ditadura. Desse modo, a Lei 1.802/53, em sua redação final procurou preservar certas garantias individuais dos cidadãos, seja reduzindo as penas, seja prescrevendo punições aos abusos por parte das autoridades constituídas, em direção contrária a alguns artigos do anteprojeto; possuía diversas restrições ao direito de greve, preservando em última instância o reconhecimento de sua legitimidade. Quanto aos sindicatos, diferentemente do anteprojeto, limitou a cassação do registro sindical aos casos em que as

atividades consideradas subversivas tivessem apoio da maioria de seus associados, antes cominação destinada aos atos exclusivos da diretoria da entidade. Com relação a criminalização daqueles que organizassem partidos e associações contrárias à ordem institucional, os deputados modificaram para situações de "reorganização" de entidades que já haviam sido consideradas antidemocráticas (leia-se principalmente o PCB) e tidas como ilegais[50]. Esse endereçamento específico possibilitou, durante o regime de 1964, simplesmente excluir os participantes de novas organizações, dissidentes do PCB ou não, de maneira que os advogados podiam alegar nos casos de pessoas envolvidas em outras entidades tidas por subversivas e mesmo deliberadamente engajadas na luta armada, que tal não configurava crime, induzindo a Justiça Militar a condenar pelo art.14, que tinha pena menor, de seis meses de reclusão aos que fossem filiados.[51]

Com efeito, foi essa a redação da lei que serviu para enquadrar os delitos políticos na atmosfera da Segurança Nacional durante todo o interregno democrático, até os eventos que recrudesceriam os dispositivos Judiciários ditatoriais dos Atos Institucionais contra a subversão da ordem, após o golpe de 31 de março de 1964, e a reedição da Lei de Segurança Nacional materializada no Decreto-Lei nº 314, de março de 1967, depois agravada nos DL. n°510, e no draconiano DL.n°898 de setembro de 1969, os quais serviram para restringir direitos individuais, perseguir, lançar no ostracismo ou nas prisões, acobertando torturas e mortes, num dos períodos mais anti-democráticos e violentos da história republicana do Estado brasileiro.

---

[1] Conforme COMBLIN, J. A *Ideologia da Segurança Nacional*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978, p.107 nota 6, ver R.Aron, *République impériale*, Calmann-Lévy, Paris, 1973, p.299s.

[2] Joseph Raymond McCarthy (1908-1957), senador anticomunista norte americano, promoveu na década de 1950 uma campanha radical de perseguição, sobretudo a artistas e intelectuais acusados de atividades subversivas e contrárias aos interesses dos Estados Unidos.

[3] COMBLIN, op cit, p.107.

[4] *Think Tanks e a Política de Relações Exteriores dos EUA: A Perspectiva de um formulador de políticas*. http://usinfo.state.gov/journals/itps/1102/ijpp/pj73haass.htm. Acesso em 21 jun.05.

[5] Ver ARON, R., "*Paz e Guerra entre as nações".* Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1979, p.573-587.

[6] COMBLIN, 1978, p.112.

[7] Cf. VENERONI, Horácio L. *Estados Unidos y las fuerzas armadas de América Latina.* Buenos Aires: Ed. Periferia, 1973. *apud* COMBLIN, op cit, p.114, nota 16.

[8] Ver o artigo *A educação dos golpistas*: cultura militar, influência francesa e golpe de 1964, de João Roberto Martins Filho. Disponível em : <http://www2.ufscar.br/uploads/forumgolpistas.doc+%22A+educa%C3%A7%C3%A3o+dos+golpistas:+cultura+militar,+influ%C3%AAncia+francesa+e+golpe+de+1964%22&hl=pt-BR&ct=clnk&cd=1&gl=br>. Acesso em: 06 nov.07

[9] O Plano Cohen, como ficou conhecido, fora elaborado em 1937, pelo Capitão Olímpio Mourão Filho, então chefe do serviço secreto da Ação Integralista Brasileira, o mesmo que em 31 de março de 1964, na condição de coronel comandante da IV Região Militar, precipitou o golpe contra João Goulart, à partir da 4ª Divisão de Infantaria do I Exército, em Juiz de Fora (MG).

[10] O Tribunal de Segurança Nacional foi extinto pela Lei Constitucional n°14, de 17 de novembro de 1945.

[11] Segundo HELLER, as penas para os *crimes de heresia* constantes das *Ordenações Filipinas* e cujo domínio era atribuído aos eclesiásticos, eram definidas no Livro V: "além das penas corporaes, que aos culpados no dito malefício

foram das, serão seus bens confiscados para delles se fazer o nossa mercê for, posto que filhos tenhão". HELLER, Milton Ivan. *Resistência Democrática*. A Repressão no Paraná. Rio de Janeiro: Paz e Terra; Curitiba: Secretaria de Cultura do Estado do Paraná, 1988. p.37.

[12] FOUCAULT, *Vigiar e Punir*: Nascimento da Prisão. Petrópolis: Vozes, 1977. passim.

[13] A expressão 'lesa-majestade'encontra definição no jurista romano do século III, ULPIANO, consignada no *Digesto* (48.4.1,§ 1.°). Cf. FRAGOSO, Heleno Claudio. *Revista de Direito Penal de Criminologia*, n°35, Ed. Forense, Rio de Janeiro, jan-jun. 1983, p.60-69.

[14] LEI de Segurança Nacional. In: ABREU, Alzira Alves de et al. (Coord). *Dicionário histórico-biográfico brasileiro pós 1930*. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV; CPDOC, 2001, v. 3, p.3057-3058.

[15] Segurança Nacional; Lei n° 6.620/78 - antecedentes, comparações, anotações, histórico, por Ana Valderez A. N. de Alencar. Brasília, Senado Federal, 1980.

[16] Revista de Informação Legislativa. Jul/set.1973. p.383.

[17] HELLER, 1988. p.638.

[18] Ibid.

[19] ESG. In: ABREU, Alzira Alves de et al. (Coord). *Dicionário histórico-biográfico brasileiro pós 1930*. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV; CPDOC, 2001, v. 2, p.2018.

[20] Segurança Nacional; Lei n° 6.620/78 - antecedentes, comparações, anotações, histórico, por Ana Valderez A. N. de Alencar. Brasília, Senado Federal, 1980, p.44.

[21] BRASIL. *Decreto-Lei n°898 de 29 de setembro de 1969*. Disponível em:

< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0898.htm>. Acesso em 15 out. 09.

[22] REZNIK, Luís. *Democracia e Segurança Nacional.* A polícia política no pós-guerra. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004, p.17.

[23] NACIONALISMO. In: ABREU, Alzira Alves de et al. (Coord). *Dicionário histórico-biográfico brasileiro pós 1930*. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV; CPDOC, 2001, v.4, p.4019.

[24] CAPELATO, M. H. R. 2001. Populismo latino-americano em discussão. *In* : FERREIRA, J. (org.). *O populismo e sua história - debate e crítica. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 2001.* Alguns exemplos de estudos sobre a questão do populismo no Brasil são os de F. Weffort "*O populismo na política brasileira".* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003; Maria Lígia Prado "*O populismo na América Latina"*. São Paulo: Brasiliense, 1985; Octávio Ianni "*O colapso do populismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975; mais recentemente, o acima citado livro organizado por Jorge Ferreira "*O populismo e sua história*: debate e crítica". Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

[25] Ver GOMES, Ângela de Castro. *"A invenção do trabalhismo"*. São Paulo: Vórtice, 1988; NEVES, L. A. 2001. *"Trabalhismo, nacionalismo e desenvolvimentismo : um projeto para o Brasil (1945 a 1964)" In* : FERREIRA, J. (org.).*O populismo e sua história - debate e crítica. Rio de Janeiro : Civilização* Brasileira, 2001.

[26] REZNIK, 2004, p.23.

[27] SANTOS, Wanderlei G. dos. *Paradoxos do Liberalismo: teoria e história*. São Paulo: Vértice/Revista dos Tribunais; Rio de Janeiro: IUPERJ, 1988. *Apud* RESNIK, op.cit. p.24.

[28] RESNIK, 2004, p.24.

[29] Ibid.

[30] SANTOS, 1988, p.24.

[31] RESNIK, op.cit., p.26.

[32] Ibid.

[33] Fundamentado nas experiências militares de Frederico o Grande e Napoleão, Clausewitz escreveu *Vom Kriege* "Da guerra", publicado em 1832, um ano após a sua morte, tornando-se um clássico sobre a arte da estratégia da guerra.

[34] SILVA, Júlio S.D. Os Conceitos de *Clausewitz* aplicados aos estudos estratégicos do mundo contemporâneo. Revista da ESG Ano XIII, nº 36, 1998. Disponível em: <http://www.esg.br/publicacoes/artigos/a042.html> . Acesso em: 21jun. 2005.

[35] SILVA, op cit, ibid.

[36] REZNIK, 2004, p.36.

[37] BRASIL. Constituição (1967). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituiçao67.htm>. Acesso em: 05 nov. 2009.

[38] CASTELLO BRANCO, H. *apud* PESSOA, Mário .*O direito da Segurança Nacional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971. p.113.

[39] PESSOA, 1971, p.115.

[40] BRASIL. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituiçao37.htm>. Acesso em: 05 nov. 2009.

[41] PESSOA, op.cit.,ibid..

[42] Ibid., p.116.

[43] REZNIK, 2004, p.63-64.

[44] Ibid.

[45] Sobre as divergências e alianças partidárias entre PSD e UDN relativas ao trâmite do anteprojeto da Lei de Segurança Nacional (Lei nº 1802) na Câmara dos Deputados, desde o seu recebimento em julho de 1947 até a sua promulgação em 10 de janeiro de 1953, ver REZNIK, op cit, p.29-96.

[46] REZNIK, 2004, p.85-86.

[47] Ibid, p.87.

[48] Ibid, p.90-91.

[49] RESNIK, 2004, p.94.

[50] REZNIK, 2004, p.96.

[51] FRAGOSO, Heleno Cláudio. *Advocacia da liberdade*: a defesa nos processos políticos. Rio de Janeiro: Forense, 1984. p.155-156.