

Idéias em debate

A segurança nacional nas constituições brasileiras — seu significado atual

O prof. Miguel Reale, professor emérito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, proferiu conferência no dia 23 de junho, na Escola Superior de Guerra, do seguinte teor:

PRELIMINARES CONCEITUAIS

A idéia de segurança nacional, vítima, hoje em dia, da maior prevenção, em virtude de ter sido identificada com o poder repressivo e arbitrário do Estado, não é senão a forma que, na conjuntura de nosso tempo, assume a antiga idéia de defesa das instituições políticas vigentes em um país, visando a preservar a continuidade das leis fundamentais que regem a sociedade civil e o Estado.

Nessa idéia há um núcleo conceitual permanente, que é o da garantia da independência nacional e da ordem pública, núcleo poliédrico que assume as mais distintas configurações ao longo do tempo, em função de fatores variáveis de natureza política, econômica, militar, tecnológica ou psicológica (no sentido social deste tempo), os quais conferem tonalidade maior ou menor a este ou àquele outro característico complementar ao mencionado "sentido matriz", de conformidade com as mutações operadas no decurso do processo histórico.

Fica, desse modo, assente que não estamos perante mero ente de razão, ou, um "objeto ideal", a respeito do qual seja possível procurar determinar um conceito permanente ou de validade universal. Trata-se, ao contrário, de uma típica categoria histórica, isto é, de uma idéia cuja conteúdo global é variável segundo as mutações operadas na sociedade. Nem será possível afirmar-se que se trata de um conceito de evolução progressiva, de tal modo que, a partir de um enunciado elementar, ter-se-ia operado um desenvolvimento cada vez mais abrangente e preciso, pois, assim como na história há "corsi e ricorsi", consoante conhecida terminologia de Giambattista Vico, ou, como diz Gilberto Freyre, "insurgências e recorrências", a referida idéia se adequa ou se ajusta às diversas vicissitudes espaço-temporais, apresentando avanços e retrocessos ao longo da história.

Para penetrar-se na essência do problema é necessário não esquecer que é immanente a toda nova instauração jurídica ou política a vontade de durar, ou, por outras palavras, que toda prescrição normativa, por ser produto de uma escolha que depende parcialmente de uma opção do poder, tende a manter-se inalterada, pelo menos por certo tempo, enquanto durar o centro de interesses que lhe deu origem e a legitimidade.

Ora, se tal fenômeno de "duração intencional" ocorre em toda e qualquer forma de experiência jurídico-política, com mais razão se verifica quando trata-se do ordenamento jurídico-global do Estado, surgindo, espontânea e naturalmente, o propósito de preservar-lhe as raízes, ou seja, os seus pressupostos essenciais.

A essa luz, poder-se-á falar em "segurança nacional" como uma idéia genérica que comporta vários entendimentos específicos, sempre em íntima conexão com os elementos que operam as mutações históricas. É claro que o adjetivo nacional já pressupõe o surgimento da Nação, em dada época da história moderna, como instituição mais ampla do que as antigas estruturas de origem feudal, implicando a existência de uma unidade territorial, racial, linguística ou, mais amplamente cultural, como seu supedâneo próprio. O certo é que, num dado momento do evoluir histórico, a defesa institucional se especifica ou se individualiza como defesa nacional. A substituição posterior do termo defesa nacional pelo mais abrangente de segurança nacional já denota a interferência de novos fatores, a que terei a ocasião de aludir.

Nessa linha de pensamento, não haverá anacronismo em tratar-se da "segurança nacional" nas constituições brasileiras, a partir da Carta Imperial de 1824.

II SEGURANÇA E DEFESA DO IMPÉRIO

A começar pela Constituição outorgada por D. Pedro I, a 25 de março de 1824, verificamos que as forças armadas, disciplinadas pelos artigos 145 usque 150, são desde o início entendidas em função do todo nacional.

Em primeiro lugar, no clima espiritual do início do século XIX, quando se universalizara o conceito de Nação — que saíra amadurecido dos avatares da Revolução Francesa de 1789, e da independência norte-americana —, a Constituição de 1824, logo no Art. 1º, declara que o Império é "a associação política de todos os brasileiros" que "formam uma nação livre e independente que não admite com qualquer outra laço de união ou federação, que se oponha à sua independência".

Dessa conceituação à de "defesa nacional" não vai senão um passo. E o que se desprende do ensinamento de Pimenta Bueno, o maior dos publicistas do 2º Reinado, o

qual, na sua obra clássica "Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império", de 1857, após se referir ao "império ou nação brasileira", conjuga o disposto no citado Art. 1º com o disposto no Art. 145, escrevendo:

"Depois da emancipação do Império, a primeira disposição, garantia e dever, que a nossa sábia lei fundamental estabelece no seu art. 1º, é o da manutenção e defesa da sua existência nacional, livre e soberana. Ela confirma esse dever em seu art. 145, chamando todos os brasileiros às armas para sustentar e fazer respeitar a independência da Pátria" (...) A primeira condição da Nação brasileira é, pois, ser livre, soberana, independente, assim em seu governo interior, como em suas relações externas." (Meus os grifos).

Como se vê, para Pimenta Bueno é missão das Forças Armadas, como "a de todos os brasileiros" (note-se a correlação, aliás, expressa no lembrado Art. 145 da Carta Imperial) não só a "manutenção e defesa da existência nacional", no plano externo, como o livre funcionamento do que ele denomina "o governo interior", o que equivale à preservação da ordem constitucional para regular atuação das instituições do País, visando a "segurança" (note-se) e defesa do Império" (Art. 148).

Há nessa hermenêutica de Pimenta Bueno, à luz do texto constitucional expresso, uma idéia que iria ressurgir apenas no 2º período do regime republicano: a de que a defesa da ordem externa e interna é dever tanto das Forças Armadas como de todos os cidadãos.

Outro preceito, que merece destaque na Constituição do Império, é o consignado no Art. 147 que fixa o princípio da subordinação das Forças Armadas ao poder constituído, em texto que vale a pena reproduzir: "Art. 147. A força militar é essencialmente obediente; jamais se poderá reunir sem que lhe seja ordenado pela autoridade legítima."

Nessa disposição, penso eu, está implícito o princípio da subordinação das Forças Armadas ao poder civil, bem como o seu dever de não tomar iniciativas de defesa da ordem a não ser em virtude de determinação da "autoridade legítima".

Como se vê, utilizando-me das próprias palavras empregadas por Pimenta Bueno, em meados do século passado, é-nos lícito afirmar que "a segurança nacional", no âmbito da Constituição do Império, significa "manutenção e defesa da existência nacional", no plano externo, e das condições essenciais ao "governo interior".

Positivamente, há muito que aprender nessas diretrizes firmadas no início de nossa nacionalidade.

III 1891 E A DEFESA DAS INSTITUIÇÕES

No clima positivista (lado sensu) que condiciona a implantação do regime republicano, desaparece o tomus romântico e quase auroral dos artigos que informam a Carta Imperial, para prevalecer uma incisa linguagem jurídica, desataviada de elementos emocionais, como se o texto constitucional refletisse o espírito parnasiano, polidamente formal, dominante no mundo das letras e das artes.

Essa atitude asséptica em face dos problemas institucionais reflete-se na colocação do problema que estamos focalizando, sendo a matéria disciplinada pelo seguinte dispositivo de inegável rigor expressional: "Art. 14. As forças de terra e do mar são instituições nacionais permanentes, destinadas à defesa da Pátria no exterior e à manutenção das leis no interior.

A força armada é essencialmente obediente, dentro dos limites da lei, aos seus superiores hierárquicos e obrigada a sustentar as instituições constitucionais." (Meus os grifos.)

Note-se o abandono da idéia da defesa da existência nacional soberana como ato conjunto das forças armadas e de todos os brasileiros, para enunciar-se, de maneira incisiva alguns conceitos que poderiam ser assim desdobrados:

- a) instituições nacionais permanentes;
b) destinadas à defesa da independência nacional;
c) e à manutenção das leis no interior;
d) sendo essencialmente obedientes dentro da lei, aos seus superiores hierárquicos;
e) e obrigadas a sustentar as instituições constitucionais.

Deixo, aqui de salienta a redundância existente entre o que indico sob letras "c" e "e", pois me parece claro que a defesa das instituições constitucionais já implica a manutenção das leis no interior. Abstração, porém, desse pormenor, cabe observar que o problema do papel das forças armadas é colocado em termos predominantemente jurídicos, preferindo-se, por exemplo, a expressão "sustentar as instituições constitucionais" a "sustentar a independência e integridade do Império" ou da Nação. Dir-se-á que o resultado é o mesmo, mas a maneira de dizer, o estilo no enunciado dos preceitos

revela certa mudança no enfoque da matéria, correspondente ao tomus formalista que preside todo o texto de 1891.

Observe-se que também não se fala em "ordem interna", mas em "defesa das leis no interior", preferindo-se sempre a veste jurídica ao enunciado real daquilo que se disciplina.

De qualquer forma, essa colocação do problema da ordem interna ou externa em termos de juridicidade liberal clássica serviu, inegavelmente, de respaldo ao poder civil, durante a 1ª República, até 1930, não obstante conhecidas subordinadas e resistências militares, sobretudo até a consolidação do regime republicano.

De outro lado, ficou-nos o legado da lição expressa com a frase tão conhecida quanto esquecida: "A destinação constitucional das forças armadas".

IV 1934 E A IDÉIA CONSTITUCIONAL DE SEGURANÇA NACIONAL

É com a Constituição de 1934, destinada a ter tido curta duração, que se institucionaliza no plano constitucional a idéia de segurança nacional, à qual é destinado todo o Título VI dessa Carta Magna, com organização que merece encômios (Vide arts. 159 usque 167).

Em primeiro lugar cabe salienta que o constituinte de 1934 englobou, sob o título de segurança nacional, tanto a da sociedade como a do Estado, muito embora ainda prevaleça, por assim dizer, um cunho militar, para "atender às necessidades de mobilização". Daí ter-se criado um Conselho Superior de Segurança Nacional do qual fazem parte o presidente da República, os ministros de Estado e os chefes de Estado-Maior do Exército e da Armada.

De qualquer modo, porém, é a idéia de segurança nacional que legitima o serviço militar obrigatório "e outros encargos necessários à defesa da Pátria". Abandonando o juridicismo estrito da Carta de 1891, já se fala na obrigatoriedade do "juramento à Bandeira Nacional, na forma e sob as penas da lei", assim como se condiciona o exercício de qualquer função pública à prévia prestação das "obrigações estatuídas em lei para com a segurança nacional" (Art. 163 e seus parágrafos).

É ainda sob o título da segurança nacional que se disciplina a ocupação e o aproveitamento industrial numa faixa de cem quilômetros ao longo das fronteiras (Art. 166), bem como a destinação das polícias militares como reservas do Exército.

Merece destaque o fato de, no Art. 162, relativo a definir o papel das Forças Armadas, não se falar apenas em defesa das instituições, tornando-se explícita a referência à "garantia dos poderes constitucionais, da ordem e da lei". Percebe-se, em suma, que esse texto constitucional respira, por assim dizer, numa atmosfera nacionalista, na qual tanto se projeta a figura da União, em confronto com o estadualismo anterior, como já se afirma a idéia da participação individual nos objetivos da segurança nacional, retomando-se de certa forma, a correlação já intuída na Carta Imperial.

V 1937: A SEGURANÇA DO ESTADO

Infelizmente, a compreensão da segurança nacional como idéia que integra em si a segurança da sociedade civil e do Estado, desaparece com o advento do Estado Novo, cuja Constituição destina capítulos distintos para disciplinar a segurança nacional e a segurança do Estado, dando amplo tratamento a este. (Vide, respectivamente, Arts. 161 a 165 e 166 a 173.)

Cabe notar que, ao ser disciplinada a matéria relativa à segurança nacional, dá-se um caráter pessoal à obediência das Forças Armadas. Ao invés de se dizer que elas são instituições nacionais permanentes obedientes, dentro da lei, a seus superiores hierárquicos, prefere-se falar em "fiel obediência à autoridade do presidente da República" (Art. 161), o que revela uma alteração relevante no enfoque da matéria, com significativo predomínio do chefe do Executivo Nacional, o que se harmonizava com a estrutura do Estado autoritário.

É essa eminência do Chefe da Nação que caracteriza, outrossim, as disposições concernentes à defesa do Estado, sendo-lhe lícito, independentemente de autorização do Parlamento Nacional, decretar ou suspender o "estado de emergência" e "o estado de guerra" em todo o território nacional ou parte dele.

A estatização do conceito de segurança nacional é manifestada, deixando de haver harmonia entre a idéia de segurança nacional e a de democracia, com afastamento não apenas do Poder Legislativo, mas também do Poder Judiciário (Art. 170) como que numa antecipação dos Atos Institucionais do regime militar que excluíram a contrateação dos juizes quanto aos atos praticados com base neles.

1946: RETORNO A UMA CONCEPÇÃO UNITÁRIA DE SEGURANÇA NACIONAL

Com a volta do País à ordem democrática, a Constituição de 1946 restabelece a compreensão unitária do assunto, mas sob a designação infeliz "das Forças Armadas", dada ao título VII, arts. 176 usque 183.

A denominação imprópria do Título já demonstra que assiste razão a Hely Lopes Meirelles quando fala que houve, então, uma "deplorável confusão de conceitos". Na realidade, os problemas da "defesa do Estado" baralharam-se com os da "defesa da sociedade civil". De qualquer modo, existem disposições que disciplinam ambas as questões, esclarecendo-se que também as mulheres, embora isentas do serviço militar, ficam sujeitas aos encargos que a lei estabelecer, mantido o que já estava disposto com relação aos eclesiásticos, obrigados a dar assistência espiritual às Forças Armadas.

Cabe observar que o art. 177 reproduz, em substância, o texto de 1934, estatuidando que as Forças Armadas destinam-se "a defender a Pátria e a garantir os poderes constitucionais, a lei e a ordem", ficando expresso no art. 183 que as polícias militares são instituídas para "a segurança interna e a manutenção da ordem nos estados", nos territórios e no Distrito Federal", sendo consideradas, como forças auxiliares, reservas do Exército".

Como se vê, a Constituição de 1946, ao disciplinar a matéria, fá-lo segundo diretrizes democráticas, mas sem referência aos valores cívicos que podemos notar na de 1934, que lhe serviu de modelo.

VII 1967/69 — A IDEOLOGIA DA SEGURANÇA NACIONAL

Prefiro tratar em conjunto os textos constitucionais de 1967 e 1969, porquanto, nesta data, o que foi outorgado foi uma Emenda, no que ao assunto que nos interessa, introduziu alterações relevantes, como as do art. 89, inciso I.

Embora a matéria seja disciplinada em duas seções diferentes (vou referir-me exclusivamente ao texto resultante da Emenda de 1969) compoem as Seções V e VI do capítulo VII, relativo ao Poder Executivo, na realidade é a idéia mestra de segurança nacional que prevalece, de tal sorte que a Seção VI, pertinente às Forças Armadas, tem um caráter complementar.

Percebe-se que o texto em apreço acolhe diretrizes firmadas sobre a matéria pela Escola Superior de Guerra, caracterizadas pelas seguintes notas conceituais:

- a) Declaração de que toda pessoa, natural ou jurídica, é responsável pela segurança nacional, nos limites definidos em lei;
b) criação de um Conselho de Segurança Nacional, presidido pelo presidente da República, com a participação do vice-presidente da República e todos os ministros de Estado;
c) Atribuição a esse Conselho, entre outras esferas de competência, a de "estabelecer os objetivos nacionais permanentes e as bases para a política nacional" (sic);
d) Consideração das Forças Armadas como "essenciais à execução da política nacional", destinando-se à defesa da Pátria e à garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem.

Como, de outro lado, pela referida Emenda Constitucional nº 1, de 1969, foi reunido, num mesmo inciso, a competência da União para "planejar e promover o desenvolvimento e a segurança nacional", essas duas idéias passaram a formar uma díade inscindível, resultando na inseparabilidade dos conceitos de segurança nacional e de desenvolvimento, cuja complementaridade ou correlação foi posta como condição do fortalecimento do Poder Nacional.

Como se vê, a idéia de segurança nacional tornou-se o fulcro de todo um sistema de conceitos e diretrizes, a tal ponto que é em razão dela que passaram a ser estabelecidos os objetivos nacionais permanentes e as bases de ação do denominado Poder Nacional, o que redundou, penso eu, em uma "ideologia da segurança nacional", pressupondo toda uma estrutura constitucional que já se pode considerar superada. É claro que não estou empregando o termo "ideologia" na acepção depreciativa que lhe deu Karl Marx, mas para indicar a existência de uma ordenação sistemática de juizes em função de uma idéia-mestra, implicando determinadas exigências pragmáticas.

VIII SEGURANÇA NACIONAL NO REGIME DEMOCRÁTICO

Abstração feita da dificuldade de saber-se como é que toda pessoa, natural e jurídica, possa e deva ser responsável pela segurança nacional — pairando dúvidas sobre qual seria a sanção cabível na espécie — é inegável que a concepção, supra-exposta, só é admissível em um regime autoritário, com preeminência do Poder Executivo, figurando o fortalecimento do Poder Nacional como um dos objetivos básicos, senão dominante.

Num regime democrático, em primeiro lugar, seria absurdo subtrair-se ao Congresso Nacional, como expressão da vontade popular, a competência de estabelecer as "bases para a política nacional", quer mediante projetos de lei de sua iniciativa, quer em virtude de projetos de lei de iniciativa do presidente da República. No estado de Direito, em suma, a fixação das "bases da política nacional" não pode caber a um Conselho destinado a assessorar o presidente da República, tal como se acha previsto no art. 89, inciso I da atual Constituição: essa matéria é de natureza legislativa, sendo corolário das disposições já constantes da Carta Magna. O mesmo se diga quanto aos "objetivos nacionais permanentes", que, ou constam implícita ou explicitamente do texto constitucional, ou deste se inferem mediante construção hermenêutica, o que é tarefa da doutrina sempre sujeita a revisões e aperfeiçoamentos.

Penso, em suma, que com o advento do regime democrático, torna-se necessário alterar-se a ótica prevalente na apreciação desse delicado tema, abandonando-se o enfoque até agora seguido, que é o de um "Poder Nacional" destinado a garantir a consecução de "objetivos nacionais permanentes", o que redundou na idéia do "Brasil-Potência", quando, à luz do ideário democrático, se deve pensar antes na segurança nacional em função dos valores comunitários, isto é, dos valores da sociedade civil, em razão dos quais se ordena o Estado com suas atribuições e serviços.

Impõe-se, pois, dar ao conceito de segurança nacional um conteúdo compatível com o regime democrático, sob pena de vélo excluído do texto constitucional, substituído pelo conceito insuficiente de "defesa nacional", que foi a solução errônea adotada na Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, vítima de compreensível prevenção que devemos superar.

A segurança nacional implica medidas, no plano interno e internacional, necessárias à preservação dos valores e instituições nacionais, medidas essas que podem e devem ser ordenadas democraticamente, de tal modo que a força do Estado seja posta a serviço da sociedade civil, inclusive para que esta possa livremente deliberar sobre os

seus objetivos básicos, tendo a paz e a justiça social como horizontes delimitadores do poder público. Assim sendo, a tarefa de estudo, sugiro a seguinte definição, da qual o chamado "Poder Nacional" seria um corolário lógico: "Segurança Nacional é o conjunto das condições mediante as quais a Sociedade Civil e o Estado promovem e garantem, democraticamente, o desenvolvimento ético e material da comunidade nacional, visando a realizar a justiça social e a paz". Não há necessidade de expor quais sejam essas condições, que são de mais amplo espectro, de caráter político, econômico, psicossocial, militar, geográfico etc., nem tampouco é preciso fazer referência ao Poder, por ser este inerente à própria mesma de Estado. A bem ver, a segurança nacional implica mais um poder do que o Estado, para salvaguarda dos valores comunitários, e não exige que seja instaurado um Poder, ainda que moderador, como o das forças que, como expressão da vontade pública, vão realizando as opções políticas no âmbito do processo democrático.

Pondero, finalmente, que essa compreensão do problema tem como consequência a revisão da estrutura do Conselho de Segurança Nacional, qualquer que seja o nome que se prefera dar-lhe, deixando de ser a simples reunião de todo o Ministério, para passar a ser constituído tal como consta da proposta da Comissão Ad Hoc, formada por elementos do Executivo (qualificando-se vice-presidente da República, ministros de Justiça e das Relações Exteriores, ministros militares) e do Legislativo (representantes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, mais os líderes da maioria da oposição), mais seis civis de alta experiência, de livre escolha do presidente da República e do Congresso Nacional.

O Poder Judiciário, por sua própria natureza, não participa desse órgão, não pode acontecer que lhe cabia julgar a constitucionalidade ou não de suas decisões.

Não se trata, como se vê, de um órgão de assessoramento do presidente da República, como chefe do Poder Executivo, mas sim na sua qualidade de magistrado da Nação, segundo uma visão complementar e harmônica dos Poderes estatais.