



CONCEITO DE SEGURANÇA NACIONAL E MISSÃO DAS FORÇAS ARMADAS

Diogo de Figueiredo Moreira Neto

SEGURANÇA NACIONAL: MAIS QUE UMA EXPRESSÃO, UM ELEMENTO ESSENCIAL DO ESTADO CONTEMPORÂNEO

O desenvolvimento do conceito de Segurança Nacional, neste século, tem profundas raízes nos desdobramentos ocorridos na vida política, econômica, social e militar das nações. É inegável que a convivência se tornou mais complexa e mais problemática. Após duas grandes guerras, o avanço tecnológico, a explosão da comunicação social e o advento das massas como dado político, o mundo está mais inseguro, pela diversificação e sofisticação da violência — e a insegurança vai do indivíduo às nações.

O poder, em sua expressão física da força, antes monopólio indisputado do Estado, passou a ser, neste século XX, disponível por indivíduos, grupos e organizações em escala jamais sonhada. O Estado continua a ter o monopólio *jurídico* do poder, mas não o seu monopólio *fático*, pois a ciência e a tecnologia põem nas mãos do homem uma capacidade de destruição inconcebível; o crime perde em importância para o terrorismo, e as próprias nações atuam com desprezo dos valores do Direito.

Nestas circunstâncias, teve lugar a derivação do conceito de *soberania*. A dupla conceituação clássica (*externa* — insubmissão da ordem jurídica de uma nação a outra da mesma espécie — e *interna* — a submissão de uma nação à sua

própria ordem jurídica) — exigiu que se explicitasse o alcance da função primária do Estado: *sua garantia*.

A garantia, proporcionada pelo Estado, que organiza política e juridicamente a Nação, é a preservação da soberania nacional contra toda forma de agressão, qualquer que seja a sua origem, ou mesmo mera ameaça, desde que possa pôr em risco a *ordem jurídica instituída*.

Essa garantia (embora toda a nação deva proporcionar meios) é atribuição precípua do Estado: a *Segurança Nacional*.

SEGURANÇA NACIONAL: UM PASSO ALÉM DO CONCEITO LIBERAL DE DEFESA NACIONAL

Na era liberal, a ação do Estado não poderia ir além do exercício da força para a *defesa* externa, e para a aplicação do *poder de polícia*, internamente. O Estado liberal demarcava, como de sua índole, balizamentos estritos e incommunicáveis a essas atuações.

O Estado contemporâneo não poderia preservar sua soberania sob essa óptica novocentista; o desenvolvimento do conceito de Segurança Nacional não afastou, senão que absorveu o de Defesa Nacional e o de Segurança Pública.

Enquanto a segurança é a garantia, a defesa é a *ação específica* voltada à contenção ou eliminação de ameaças ou agressões caracterizadas.

A Segurança Nacional se vale dos meios de toda ordem, sejam políticos, econômicos, psicossociais ou militares, enquanto a Defesa Nacional se realiza notadamente no campo do poder militar que, não obstante, poderá se valer de expressões outras para seu reforço.

SEGURANÇA NACIONAL: REQUISITO PARA A LIBERDADE

Ou a ordem jurídica do Estado *realmente* prevalece como soberana, ou não será possível medrar a liberdade. Liberdade é fruto da ordem; no estado de direito, filha da *ordem jurídica*.

Segurança e liberdade *não se excluem nem se antagonizam: compatibilizam-se* no Direito. A segurança torna-se o *meio* em que viceja a liberdade. Uma necessita da outra: sem liberdade não há segurança — há opressão; sem segurança não há liberdade — há anarquia.

A ordem jurídica, para estabelecer os valores da segurança, não necessita negar nem cercear a liberdade. Onde sejam identificados, *na lei*, possíveis conflitos e abusos, em razão do exercício das liberdades, aí surge a limitação, a nível geral e abstrato, a cobrir essas hipóteses e apenas nas circunstâncias indicadas. A teoria do Poder de Polícia, já de desenvolvimento secular, plenamente aplicável, demonstra a total possibilidade de realizar-se essa conciliação a nível juspositivo, disci-

plinando o exercício das liberdades sem sacrificá-las.

SEGURANÇA NACIONAL COMO FUNÇÃO DO DESENVOLVIMENTO

Uma das características do conceito está na sua flexibilidade. Os requerimentos da Segurança Nacional não serão os mesmos num país desenvolvido e num país em desenvolvimento. Até mesmo sua posição geográfica, sua composição étnica podem influir na ênfase que deva ser dada à Segurança Nacional, tratando-se de garantir a sobrevivência e a paz das nações.

Nos países *em desenvolvimento*, há uma reconhecida *fragilidade institucional*.

Ocorre, e não raramente, que as crises econômicas e sociais, as frustrações e as demandas reprimidas redundam em *crises políticas*. Como as instituições não têm ainda a firmeza, a maturidade e a estabilidade das sociedades desenvolvidas, as crises políticas nas sociedades em desenvolvimento não se voltam apenas contra os governos mas, não raro, contra os *próprios regimes*. Contesta-se, assim, a legitimidade do regime, e não do governo. Nessas circunstâncias, não há *realmente oposição* (que é um elemento imprescindível ao debate democrático) mas *contestação*, que alui as próprias bases da ordem jurídica estabelecida. O conflito é normal e deve ser composto, política ou juridicamente; o que não é admissível é que se conteste a legitimidade da ordem *jurí-*

dica, que deve proporcionar os meios de composição.

Em outras palavras: nos países em desenvolvimento, a Segurança Nacional deve preocupar-se, mais que nos países desenvolvidos, com a estabilidade dos regimes — a estabilidade institucional — a estabilidade da *ordem jurídica*, em síntese.

O CAMPO DA SEGURANÇA INTERNA E A SEGURANÇA PÚBLICA

Precisamente em razão dessa fragilidade institucional, unanimemente reconhecida em Ciência Política, nos países em desenvolvimento há que se cuidar de modo especial da Segurança Interna.

Por outro lado, a Segurança Interna não é um *desdobramento da Segurança Nacional*, mas um aspecto da Segurança Nacional.

A Segurança Pública continua, é claro, a existir como conceito autônomo e tendo no Poder de Polícia sua atividade garantidora; sua importância é inegável e, por isso, constitui um *requisito* da Segurança Interna, sem que com ela se confunda.

De fato, não há possibilidade de se garantir a estabilidade do regime e da ordem jurídica numa nação se não há condições de se garantir a paz na convivência social. São inconfundíveis, mas, nesse sentido e de certa forma, a Segurança Pública é um *príus* e uma *condição* para a realização da Segurança Interna.

Mas as diferenças não ficam aí: enquanto a Segurança Interna tem seus pressupostos rigorosamente *legais*, a Segurança Pública, por dirigir-se à convivência pacífica e harmoniosa da população, escorase não só em valores jurídicos como em valores éticos estabelecidos nas vigências sociais de uma comunidade. Tem, portanto, outra natureza.

O objeto da Segurança Interna é a *Ordem Jurídica* — o conjunto de princípios e normas vigentes numa sociedade, impostas pelo Estado; o objeto da Segurança Pública é a *ordem pública* — que não é um conjunto de princípios e normas, mas uma *situação* de convivência pacífica e harmoniosa da população, fundada nos princípios éticos vigentes da sociedade.

SEGURANÇA NACIONAL: O QUE NÃO É

Em vista do exposto, já é possível denunciar dois erros correntes na apreciação da segurança nacional:

a) confundir-se segurança nacional com *ideologia da segurança nacional*;

b) confundir-se segurança nacional com a *legislação autoritária da segurança nacional*.

Em ambos os casos, há um nítido erro de apreciação.

A segurança nacional, entendida como *garantia*, é um valor-meio para uma sociedade atingir seus fins como um Estado organizado. Sendo *instrumental*, seu conteúdo ético dependerá de *como* os meios

serão utilizados e de *para que* serão utilizados (ética dos meios e ética dos resultados). A *subordinação à lei*, definitiva do *como* e do *para que*, elimina o problema a nível de ordem jurídica.

Já se a segurança nacional for entendida como *fim* em si mesma, como *valor-fim* de uma sociedade organizada em Estado, seu conteúdo torna-se *ideológico*, e sua subordinação escapa à lei e passa a depender de um conjunto de princípios dogmatizados.

Sob o influxo de uma *ideologia da segurança nacional*, que, na verdade, seria uma deformação patológica do conceito, pode-se armar, como de resto tem ocorrido, uma legislação distorcida, em que os meios passam a valer como fins, e os espaços reservados à avaliação discricionária são preenchidos sob a carga emocional presente e dominante em qualquer ideologia.

SEGURANÇA NACIONAL: O QUE DEVE SER

Abandonar a vinculação emocional do conceito ao período autoritário recém-vivido, à repressão experimentada, às deformações ideológicas, à legislação exorbitante e ao combate à subversão, que a caracterizaram no passado próximo, é voltar à sua *pureza instrumental*.

Cabe como uma luva o brocardo *utile per inutile non vitiatur*: assim, expungido de seus erros e deformações causadas pela prática exacerbada e abusiva, o conceito

de Segurança Nacional desponta como uma conquista jurídico-política de indiscutível e vital importância no Estado contemporâneo e merece o tratamento constitucional e legal que possa assegurar à sociedade brasileira a garantia de que tanto necessita para superar os desafios e lograr o desenvolvimento. De outra forma, o recuo teria graves conseqüências, deixando o Estado desarmado e desaparelhado para a atualidade de violência e inquietação, que são as tristes marcas da vida das nações neste fim de século.

SEGURANÇA NACIONAL E FORÇAS ARMADAS

Embora incontestado o papel protagonista das Forças Armadas na Segurança Externa, a mesma desconfiança ante a Segurança Nacional, como um todo conceptual, se estendeu ao papel dessas instituições na Segurança Interna.

A *desconfiança* decorre de dois principais motivos:

a) o período recente de hegemonia e controle político dos militares;

b) o receio do militarismo, como mola ideológica das Forças Armadas brasileiras.

O primeiro motivo tem, até mesmo, um passado histórico de intervenções a reforçá-lo.

Duas observações cabem em resposta. A primeira, de caráter teórico: retirar das Forças Armadas qualquer responsabilidade como instrumento da Segurança In-

terna criará um vácuo de poder, uma fragilidade inconcebível do Estado brasileiro, que ficaria, assim, vulnerável a qualquer movimento que sobrepassasse a capacidade limitada das forças públicas estaduais. Por outro lado, o princípio da união federativa ficaria reduzido a mero preceito e perderia sua sancionabilidade; o princípio jurídico tornar-se-ia mero princípio programático, e a União, um Poder sem poder. Poder-se-ia argumentar que, então, seria o caso de se criar uma *terceira ordem* de corporações armadas, algo assim como uma Guarda Federal ou Guarda Nacional, que se encarregaria de preencher esse vazio, de modo a se isolar as Forças Armadas na missão de Segurança Externa. Nada mais acaciano: essa Guarda, *que seria tão dispendiosa* como as próprias Forças Armadas, pois necessitaria estar aparelhada tanto quanto o Exército, a Marinha e a Aeronáutica para toda sorte de missões internas, acabaria sendo preenchida pelos mesmos homens, que poderiam estar nas Forças Armadas e, por isso, com as mesmas vulnerabilidades. Isso sem falar do antagonismo que seria a marca de criação dessa nova força federal.

A segunda observação é de caráter pragmático: não há dispositivo de lei que impeça que uma classe, qualquer classe, exacerbe e abuse de sua atuação política; assim como os militares poderão abusar, também os industriais, também os clérigos, também os operários, também os estudantes poderão fazê-lo. A resposta não está em retirar de nenhuma das clas-

ses suas *atribuições* e suas *responsabilidades* correlatas, mas em *desenvolver* as instituições nacionais para que os abusos não ocorram e, se ocorrerem, que possam ser contidos dentro da ordem jurídica.

E é a própria ordem jurídica que demanda seu braço armado, sem o que o Estado perde as condições de impô-la e, por isso, de mantê-la.

O *receio do militarismo* seria o outro motivo. Se conjugarmos as deduções dos cientistas políticos que já estudaram o fenômeno com a experiência brasileira, as nossas Forças Armadas, não obstante e até mesmo por causa de sua projeção de fato na vida política do país, desde a Proclamação da República, já demonstraram sobejamente que não estão motivadas nem permeadas por uma *ideologia militarista*.

Não é preciso aqui fazer uma resenha histórica para encontrar-se as reais motivações das intervenções das Forças Armadas brasileiras nos processos em que foram protagonistas. Elas se deram mais em razão da fraqueza da sociedade civil do que propriamente por vinculação a qualquer tipo de ideologismo militarista.

TEXTO CONSTITUCIONAL: VALOR E INTENÇÃO

Não seria alterando-se um artigo da Constituição que se corri-

gia uma deformação ideológica, se ela existisse; mas, sem dúvida, alterando equivocadamente um artigo da Constituição, poderíamos estar alimentando a ousadia e a agressividade dos contestadores da ordem jurídica e das instituições, que, é claro, não desapareceram por encanto simplesmente porque o país encerrou um ciclo autocrático e retornou à prática da democracia representativa. Infelizmente, os radicalismos e seus métodos estão aí, dentro e fora de nossas fronteiras e, às vezes, nelas. . .

No que fosse valer, de psicológico e de suasório, a *letra* da Constituição não deve descompassar do realismo normativo que é sua vocação primacial. É válido buscar-se um texto que contente *ambos os sentidos* mas jamais sacrificar-se a *constitution loi*, a constituição enquanto *norma*, em favor do edifício reluzente, mas frágil e inerte, de um *constitution programme*, a constituição enquanto *intenção*.

REQUISITO ESSENCIAL: PRIMADO DO PODER CIVIL

É um requisito essencial. Naquilo em que a Constituição e as leis, enfim, a ordem jurídica, possam criar realidades, o primado do poder civil deve merecer especial e cuidadoso tratamento.

A dubiedade de interpretações sobre textos constitucionais atributivos de competência às Forças Armadas pode ter servido, no pas-

sado, a interpretação sobre possíveis missões metapolíticas, ou de tutela. Essas interpretações só serviriam *post facto* às intervenções, à guisa de justificativa. Nenhuma força armada, na História, precisou de fundamento constitucional para fazer revolução.

Não obstante, o primado do poder civil, por sua imensa importância, merece, mais que uma afirmação programática, *de todo um sistema constitucional e legal* que o torne *realidade* normativa.

Desde logo há duas subordinações importantes: ao Presidente da República, como seu comandante-em-chefe, e ao Poder Judiciário, quando este exercita sua competência de tutela das instituições jurídicas.

O Presidente da República, como a suprema autoridade militar, garante a subordinação política, pois ele é quem tem a *responsabilidade política das decisões*. O Poder Judiciário, como autoridade jurisdicional suprema, garante a subordinação à ordem jurídica, pois é esse Poder o guardião da *ordem jurídica*.

Assim, a atuação das Forças Armadas está balizada por dois Poderes civis do Estado e, por isso, é política e juridicamente *orientada*. Como braço armado do Estado, elas não são *neutras* (como já tem sido afirmado erradamente) — estão comprometidas na execução da política governamental, *tal como definida pelo Presidente da República*, e na observância da or-

dem jurídica, *tal como a interpreta o Poder Judiciário*, e rigorosamente nesses limites.

CONCLUSÃO

O texto constitucional sobre as Forças Armadas, acolhidas essas ponderações, poderia conter os seguintes elementos de construção:

a) a subordinação ao Presidente da República;

b) a função instrumental na execução da política de Segurança Nacional, externa e interna;

c) a sua organização legal, fundada na hierarquia e disciplina;

d) o seu caráter nacional, permanente e regular;

e) a atuação limitada pelo Direito (meios e objetivos previstos na Ordem Jurídica);

f) o emprego, na Segurança Interna, subordinado à exaustão dos meios repressivos das Forças Públicas estaduais, do Distrito Federal e dos territórios, nos casos previstos em lei e à aprovação prévia do Congresso Nacional.

Uma Constituição é uma obra de construção, não de demolição; de razão, e não de emoção.



O Professor Diogo de Figueiredo Moreira Neto é Doutor em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade do Brasil, com os seguintes cursos de especialização: Direito Nuclear, pela Universidade do Estado da Guanabara; Direito Penal Militar, pela Universidade do Brasil; Pós-graduação em Direito Administrativo, pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Portugal; e curso de atualização do Instituto de Política e Direito Público da Universidade de Munique, Alemanha. É Procurador do Estado do Rio de Janeiro, Professor de Direito Administrativo da Faculdade de Direito Cândido Mendes e da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Exerce atualmente a função de Chefe da Seção de Assuntos Políticos do Colégio Interamericano de Defesa, Washington, DC, EUA.

