



SEGURANÇA NACIONAL: IDEOLOGIA OU NECESSIDADE INERENTE AO ESTADO?

Carlos de Meira Mattos

*Reprodução de artigo publicado no Caderno de Estudos
Estratégicos N.º 13, de outubro de 1988, do Centro Brasileiro
de Estudos Estratégicos (CEBRES).*

A NECESSIDADE DE SEGURANÇA NACIONAL

Nosso tema é a Segurança Nacional nos Estados democráticos, onde a fonte do poder se encontra na legitimidade da autoridade e das instituições jurídicas. É princípio jurídico unanimemente aceito o de que não há lei sem que haja sanção para o seu descumprimento.

A institucionalização do Princípio de Segurança (seja qual for o nome que se lhe dê: Defesa do Estado, Segurança do Estado, Conservação do Estado etc.) é tão velha como as antigas dinastias do Vale do Tigre e do Eufrates, que se

constituíram nos primeiros Estados de projeção histórica. Assim como tudo na sociedade humana, esse princípio vem se adaptando às exigências inovadoras de espaço e tempo.

O grande historiador contemporâneo Arnold Toynbee, nos seus alentados livros intitulados "Study of History", "Mankind and Mother Earth" e "Experiences", analisando a façanha do homem sobre a Terra desde os idos da criação da civilização dos sumérios, por volta de 3.000 anos antes de Cristo, conclui que, "para que surgisse uma sociedade organizada, a fim de que os grupos humanos superassem o período de vida vegetativa

e se afirmassem numa autodeterminação grupal, visando a realizar-se como sociedade, e assim defender-se das forças do ambiente físico e dos grupos rivais, tiveram que aceitar normas de governo, que mais tarde passaram a se chamar *razão de estado*." Aí surgiu a liderança encarregada de interpretar os interesses da dinâmica social do grupo, aos quais teriam que se submeter as vontades individuais.

O famoso escritor norte-americano Ralph Waldo Emerson, referindo-se a esta necessidade social de segurança, assim se expressa: "Tão cedo se manifestou a vida humana apareceu o perigo; tão cedo surgiu o perigo foi necessária a proteção, a segurança. Esta, tão fundamental entre os impulsos humanos nada tem de estranho, a não ser quando se transforma num desejo compulsivo de segurança absoluta. A questão é até onde a preocupação com a segurança não deve ultrapassar as normas razoáveis do comportamento."

Montesquieu, o filósofo da Revolução Francesa, após declarar que cada nação constitui uma sociedade que deve ser mantida, para o que se afigure a necessidade de estabilidade e segurança, analisa os tipos de segurança: a policial e judiciária, quando se trata dos direitos do cidadão; a interna e externa, quando diz respeito à manutenção da autoridade legal e à defesa da soberania nacional.

Atualmente, esta milenar e

inequívoca necessidade de segurança adquiriu uma abrangência muito mais ampla, em face das novas ameaças que envolvem os Estados modernos, na paz e na guerra. Sobre essa nova amplitude do conceito de segurança nacional, diz o jurista brasileiro Hely Lopes Meirelles: "A preocupação universal dos Estados modernos é a manutenção da ordem jurídica instituída, tanto nos países socialistas quanto nos Estados democráticos, em que as liberdades públicas não podem chegar ao ponto de permitir a destruição das instituições e das garantias constitucionais, pois a Segurança Nacional é o suporte dos direitos sociais e individuais, assegurados na Constituição da República."

A abrangência da segurança nacional no conceito atual é uma decorrência das novas necessidades de preservação do Estado contemporâneo, em face das ameaças que o envolvem na paz e na guerra.

Os conceitos em separado de segurança interna, nos dias de hoje, perderam o sentido clássico em que se mantiveram durante muitos séculos. As novas formas de agressão ao Estado moderno, através das técnicas de *guerra subversiva* ou *guerra revolucionária*, forma de agressão ideológica e permanente, cuja ação é interna mas cujo objetivo está a serviço de um expansionismo externo, confundiram esses conceitos clássicos; como nos diz Jean François Revel "o expansionismo mundial

do comunismo busca não a interpretação do mundo, mas uma técnica de conquista e de posse do mundo”.

A segurança nacional passou a ter um sentido global de defesa da soberania e preservação das instituições e da ordem contra os novos tipos de agressão, cuja intensidade de aplicação é uma característica da guerra revolucionária, seqüestros, sabotagens, atentados de toda ordem, discriminados e indiscriminados, usando poderosos explosivos de destruição, propaganda organizada, direcionada, solerte e agressiva, utilizando todos os meios de comunicação de massa, e guerrilhas, cujo objetivo é enfraquecer, até levar à queda as instituições dos Estados não comunistas e transformá-los em repúblicas socialistas. A arma da propaganda é o mau governo, os privilégios de castas ou de classes, o sofrimento do povo e as injustiças vigentes e, em troca, instituir um regime socialista satélite.

Os meios eletrônicos de telecomunicação invadem hoje os territórios nacionais com todo tipo de mensagem e propaganda; os engenhos bélicos modernos já não conhecem limites de alcance nem de poder destrutivo. Os conceitos clássicos de defesa nacional tiveram que ser reavaliados na conjuntura das novas ameaças e novos perigos, como, ademais, todos os outros conceitos foram reajustados às exigências da dinâmica da sociedade atual, assim como a pró-

pria jurisprudência pública e privada.

O jurista brasileiro, Oscar Dias Corrêa, preocupado em conciliar os fundamentos do Estado democrático e as necessidades de segurança assim se expressa: “Não há que negar, pois, a esta altura, que se impõe preveja o regime democrático, instaurado em estado de direito, para sua segurança, os processos e instrumentos de defesa, criando mecanismo excepcional, que possa ser acionado imediatamente, em caso de crise que ponha em risco as instituições.

“Há contudo de, respeitada aquela margem de discricionariedade, na qual é impossível avaliar exatamente os motivos que caracterizam a situação que exige a excepcionalidade, examinar as condições ocorrentes, tendo em vista, além do ensinamento da doutrina, as peculiaridades nacionais.”

Verificadas, inicialmente, a *excepcionalidade* e a *urgência* — traços essenciais (pois de outra forma não demandariam emergência, nem poderes anormais, excepcionais, fora de regra, de exceção) haveria que estabelecer, desde logo:

- o alcance — medidas fora da normalidade, que podem ser admitidas;
- os limites — duração do tempo determinada, para que a exceção não se torne regra comum, de emergência, não se torne permanente;
- as garantias — vencido o ciclo de

atuação, retornar-se-á à normalidade; e os poderes excepcionais se manterão dentro das normas que lhe forem prefixadas, aceita a supervisão, *a posteriori*, de um órgão estranho ao seu exercício.

Em muitos países, o imperativo de proteção do Estado constava das cartas constitucionais e diplomas jurídicos, sob o título genérico de Defesa Nacional. A extraordinária extensão dos meios e formas de agressão ao Estado levou a se procurar uma denominação mais ampla, de maior abrangência, tal como Segurança Nacional. Nesse novo conceito de Segurança Nacional, Defesa Nacional é a parte que envolve as medidas de proteção tipicamente militar, em consequência da ameaça bélica, partindo de potências estrangeiras.

OS MECANISMOS DE SEGURANÇA NACIONAL

Normalmente os mecanismos de Segurança Nacional estão contidos nas Constituições dos Estados e são completados por leis especiais. A legislação especial recebe nomes diferentes de "lei de exceção", "lei de emergência", "lei de proteção do Estado" ou mesmo "lei de segurança nacional", conforme o país. Algumas dessas leis prevêm foro e tribunais especiais para o julgamento dos crimes contra a segurança do Estado. A aplicação de determinadas medidas de segurança, de grau mais severo, exige a decre-

tação prévia do "estado de sítio" ou do "estado de emergência" e, em caso extremo, do "estado de guerra" (lei marcial), decretações estas sempre previstas nas Constituições nacionais.

As leis que regulam o direito constitucional, referente à proteção do Estado, contido nas cartas magnas dos diferentes países, usualmente estabelecem as medidas de exceção, penas para os crimes contra a Segurança. Dependendo do país, as medidas gerais de exceção, suspensíveis de garantias constitucionais, compreendem: suspensão do *habeas corpus*, censura prévia da imprensa, prisão sem culpa formada, adiamento das eleições, suspensão de imunidades parlamentares, intervenção em Estado membro, mobilização, requisição compulsória. As penas individuais geralmente ascendem na seguinte escala de gravidade: detenção, prisão celular, suspensão de função pública, inelegibilidade, suspensão de direitos políticos, confinamento, confisco de bens, banimento e pena de morte.

Normalmente os mecanismos de segurança do Estado estão contidos em suas próprias cartas constitucionais e são completados por legislação especial. Para citar alguns exemplos, lembramos que na França estão contidos no Art. 16 da Constituição, que trata das figuras de exceção: lei marcial, estado de sítio e estado de emergência. Legislação complementar regula e disciplina sua aplicação.

Para ilustrar com alguns exemplos, citaremos de modo sumário os mecanismos de proteção dos Estados vigentes na França, Bélgica, Estados Unidos e Inglaterra, todos países de reconhecida reputação democrática.

A atual Constituição francesa, no seu Art. 16, trata das figuras do estado de sítio e do estado de emergência. Essas duas situações configuram os perigos em que pode o Estado se ver envolvido, em face principalmente da agressão do inimigo interno. Em ambos os casos, concentram-se nas mãos do Presidente da República os poderes que, em tempos normais, estão divididos entre os três poderes do Estado. Ademais, os estados de sítio e de emergência podem ser decretados pelo Conselho de Ministros, sem necessidade de nenhuma deliberação ou voto da Assembléia Legislativa, por um prazo não superior a 12 dias. Durante esse prazo, nenhuma norma legislativa ou jurídica restringe a latitude do poder presidencial.

Na Bélgica, o Código Penal, no seu livro II, título I, "Dos crimes e delitos contra a Segurança do Estado", estabelece as penas contra aqueles que, através de atentados e complôs, ameaçam a vida do Rei e da família real, e a forma de Governo. Nos capítulos seguintes, trata dos crimes e delitos contra a segurança interior do estado belga, variando as penas, de prisão com trabalhos forçados, à morte. Quando trata em particular

da segurança interna, o direito belga codifica os tipos de atentados: incitação à guerra civil, devastação de bens, massacre, pilhagem, invasão de propriedade, seqüestro de bens de pessoas, e outras figuras de agressão, estipulando apenas que, partindo da detenção, alcançam até 20 anos de prisão.

A jurisprudência norteamericana, que cobre o direito de segurança nacional, não deixa dúvida de sua visão conceitual sobre essa problemática, desde que a primeira Constituição da República entrou em vigência, em março de 1789. Do preâmbulo desta constam os objetivos de "assegurar a tranqüilidade e prover a defesa comum". No seu artigo I, seção 8^a, n.º 15, prevê a convocação, com a aprovação do Congresso, das milícias estaduais, "para fazer cumprir as leis da União, sufocar as insurreições e repelir invasões". Os dois dispositivos citados marcam, de sobejo, a adoção do Princípio de Segurança Nacional pelos fundadores da grande república democrática do Norte: George Washington, Thomas Jefferson, Benjamin Franklin e Alexander Hamilton. Instituído o princípio, encontramos, no decorrer destes 200 anos de vida política da República norte-americana, várias emendas constitucionais e leis complementares adaptando o conceito de segurança às necessidades conjunturais da nação e à evolução dos instrumentos de agressão psicológica e física a que está submetido

o Estado. Em 1947, os legisladores do Capitólio, de cujo pensamento liberal não se pode duvidar, incorporaram à jurisprudência do país o "National Security Act", visando a garantir a preservação dos direitos do Estado e dos cidadãos em face dos novos perigos que passaram a ameaçar o mais precioso bem da comunidade nacional: "as bênçãos da liberdade e da democracia" de que fala a Constituição Washingtoniana. Encontramos no "Freedom of Information Act", promulgado em 1967, cujo objetivo foi oferecer ao povo uma administração transparente, o cuidado em excluir dessa transparência as informações que possam causar dano à segurança externa e interna dos Estados Unidos.

Na Inglaterra, onde não existe uma Constituição escrita, as medidas de segurança e defesa do Estado encontram-se na legislação ordinária. Destacam-se como mais recentes o "Act to Prevention and Supression of Terrorism" (1982), válido para todos os territórios de além-mar, e o "Act to Prevention of Terrorism" (1984). Nestes dois atos são capitulados inúmeros crimes de agressão ao Estado, às autoridades e às pessoas, e estabelecidas as penas correspondentes.

Acreditamos não pairar dúvidas nos espíritos lúcidos e descomprometidos de serem a França, a Bélgica, os Estados Unidos e a Inglaterra exemplos indiscutíveis de Estados democráticos modernos. Não acreditamos que

influências espúrias tenham conseguido induzir os legisladores dessas nações soberanas e respeitáveis a legislarem sobre matéria desnecessária, descabida ou atentatória ao Direito.

No Brasil, já a Constituição do Império (1824) trata do assunto de salvação do Estado e segurança do Estado. Prevê medidas coatoras para os casos de rebelião (interna) ou invasão por inimigo externo, dando poderes excepcionais ao Imperador quando ocorressem esses casos.

UMA CONTRAFACÇÃO IDEOLÓGICA

Em que pese o cenário mundial ser o de uma demonstração inequívoca do aumento do grau de segurança, refletida na legislação dos Estados de tendência socialista ou democrática, percebe-se nitidamente a existência de um movimento político-ideológico, particularmente nos países de governos democráticos da América Latina, conduzido por elementos influenciados pelo esquerdismo marxista, visando a tachar a Segurança Nacional de ideologia criada para servir aos interesses dos governantes e das classes privilegiadas. Não escapa a ninguém que esta é mais uma arma visando a desestabilizar os Estados de estrutura democrática para, do caos do seu enfraquecimento, erigir-se a Sociedade Socialista. Esta já foi a estratégia defendida por Marx e depois por Lênine, visando à mar-

cha para a vitória do movimento marxista internacional. Neste particular, o artifício de querer desqualificar os princípios e medidas de proteção do Estado como se fossem imposturas de interesse opressor, apresentando-os assim apenas em sua propaganda contra os governos democráticos e, pelo contrário, aplaudindo a poderosa máquina de segurança das ditaduras socialistas, revela bem a falta de sinceridade e de coerência dos grupos intelectuais de esquerda.

A caracterização da Segurança Nacional como uma ideologia imposta teve na América Latina seu teórico mais conhecido na figura do padre belga Joseph Comblin, autor do livro "A Ideologia da Segurança Nacional". O Padre Comblin escreveu o original do seu livro em francês (1977), depois traduzido para o espanhol e português. Formado em Teologia e professor nas Universidades de Harvard (Estados Unidos) e Louvain (Bélgica), viveu por vários anos na América Latina e participou de inúmeros congressos e conferências promovidos pela Igreja Católica. Pertence ao grupo dos sacerdotes católicos ligados às doutrinas de libertação. Segundo os seguidores das teorias do Padre Comblin, a doutrina da Segurança Nacional, nascida de sua ideologia, conduz à permanente prática da violação, quase institucionalizada, dos direitos do homem, levando ao desaparecimento das liberdades democráticas e dos direitos individuais.

Há no conceito do padre belga, a nosso ver, dois equívocos fundamentais. O primeiro é que confunde as medidas de proteção do Estado (cujos fundamentos se encontram na própria existência do Estado) com ideologia. Ora, ideologia, segundo Fierbach e Hegel, é a representação do real, não é o real. Segundo Marx, ideólogo é aquele que inverte as relações entre as idéias e o real. Assim, a ideologia (que inicialmente designava uma consciência natural de aquisição, pelo homem, das idéias calcadas sobre o real), passou a designar um sistema de idéias condenadas a desconhecer sua relação com o real.

O filósofo contemporâneo francês Claude Lefort, de reconhecida projeção como intérprete da História, analista de Marx e teórico político, não foge ao conceito de que a ideologia é a representação do real, mas pode não ser o real. Diz o filósofo francês: "Interrogando-nos sobre o nascimento da ideologia, estamos colocando uma questão cuja resposta parece comandada pela investigação histórica. Nós nos referimos a um tempo e a um lugar nos quais, segundo pensamos, esboça-se pela primeira vez, nos limites do suposto real para além do mito e da religião, um sistema de representação que se sustenta por si mesmo, e converte estas condições universais da experiência às condições de fato da prática social e do discurso social."

Em outra passagem de sua

obra "As Formas da História", Claude Lefort escreve: "O discurso da ideologia não vale senão de um quase escutar-se, de um escultor sempre deferido, que se refere, assim, a si mesmo, a partir do lugar ausente do outro, e que a este lugar, nós que buscamos escutá-lo, somos convocados e só podemos fazer a experiência da impossibilidade de ocupá-lo."

Em síntese, apoiados nesses autores, podemos concluir que a ideologia é uma crença em suposta realidade. Ora, como considerar ideologia o instituto legal que preservar a existência do Estado desde seus primórdios?

A respeito dos mecanismos de Segurança Nacional, o que é preciso respeitar, nos regimes democráticos, é a justa medida de sua aplicação. Repetiríamos aqui a citação de Ralph Waldo Emerson: "A questão é até onde a preocupação com a segurança não deve ultrapassar as normas razoáveis de comportamento."

CONCLUSÕES

Vivemos em um mundo atormentado por crises violentas de toda ordem, onde o princípio de autoridade periclita ou ultrapassa de seus limites e onde o respeito aos direitos humanos cada vez mais é desrespeitado e violado. Nesse quadro de inquietação das sociedades modernas, certos grupos de fanáticos, alegando ideologia, utilizando intensas e muitas vezes cruéis máquinas de propaganda,

tentam sempre promover a confusão nos espíritos, numa manifestação de teses, numa derrubada de valores éticos e morais que sustentam as famílias e as sociedades. Seu linguajar é sempre apelativo: liberdade, direitos humanos, nacionalismo, sociedade sem classes, democracia. Mas suas verdadeiras intenções (pelo menos daqueles que comandam este processo) é muito outra: visam ao enfraquecimento das nações democráticas, à desagregação de suas estruturas de governo para, sobre o caos, implantarem a sociedade que almejam, a utópica sociedade sem classes que fracassou rotundamente nas experiências soviética, chinesa, e aqui, na América Latina, nas experiências cubana e na mais recente nicaragüense. No que chegaram essas sociedades sem classe, essas repúblicas dos trabalhadores, esses produtos de ideologia marxista? Conseguiram apenas criar as mais opressivas e cruéis ditaduras do mundo. Mas o intento de desagregar as nações de índole democrática continua. Para isso é preciso destruir as instituições de defesa, de proteção dos Estados que as abrigam. Para isto é mister combater o Instituto da Segurança Nacional que as protege.

Repassemos as origens milenares das leis de proteção do Estado: o que todas as nações vêm fazendo no decorrer desses milênios é reajustar suas exigências de superação social e de defesa

diante das novas ameaças, dos novos processos e armas de agressão. Quanto aos mecanismos de proteção de Estado, verificamos que todos estabeleceram em suas próprias constituições nacionais o princípio legal que assegura sua preservação contra os atos de agressão externa e interna. Via de regra, na maioria dos Estados, legislação especial completa esses princípios constitucionais preservando e detalhando as situações de suspensão das garantias constitucionais e a figura dos crimes contra o Estado, e estabelecendo as medidas de exceção e as penalidades para cada caso. Essas situações se inscrevem normalmente na configuração dos estados de exceção: estado de guerra (lei marcial), estado de sítio e estado de emergência. As medidas gerais de exceção mais conhecidas são a suspensão do *habeas corpus*, censura prévia à imprensa, prisão sem culpa formada, adiamento de eleições, suspensão de imunidades parlamentares, intervenção em Estado membro, mobilização, requisição compulsória. As penalidades prescritas em ordem crescente de gravidade, variando de país para país, costumam ser: detenção, prisão celular, afastamento de cargo público, confinamento, confisco de bens, cassação de direitos políticos, banimento e pena de morte.

Terminamos com uma conceituação de Segurança Nacional: "A Segurança Nacional é o grau de garantia que, através de ações po-

líticas, econômicas, psicossociais e militares, o Estado proporciona à Nação para a conquista e manutenção dos objetivos nacionais, a despeito dos antagonismos ou pressões existentes ou potenciais."

Este conceito, baseado no grau de garantia, deve preservar a Nação contra o abuso das medidas de proteção do Estado. O que deve caracterizar as democracias quando obrigadas, em legítima defesa, a aplicar sua legislação garantidora da proteção do Estado, é sua capacidade de, em o fazendo, serem capazes de resguardar, em todo o processo, o princípio fundamental de respeito à dignidade da pessoa humana.

BIBLIOGRAFIA

- LEFORD, Claude — "As Formas da História", tradução Editora Brasiliense, São Paulo, 1979.
- GODINHO, Gualter — "Sistemas Jurídicos de Defesa do Estado", Editora Revista dos Tribunais, Brasília, 1986.
- COMBLIN, Joseph — "A Ideologia da Segurança Nacional", Editora Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1978.
- METHOL FERRÉ, Alberto — "Sobre a Atual Ideologia da Segurança Nacional", Montevideu, 1976.
- SOUZA BRASIL, Francisco de — "Debates de Segurança Nacional", artigo publicado no Jornal do Brasil, Out/1978.
- CHAUÍ, Marilena — "O que é Ideologia", Editora Brasiliense, São Paulo, 3ª P93ª edição, 1981.
- TOYNBEE, Arnold — "A Study of History" — Royal Institute of International Affairs, Oxford University Press, Londres, 1923. — "Experiences" — Oxford University Press, Londres, 1969. — "Mankind and Mother Earth" — Oxford University Press, Londres, 1976.

MORGENTHAU, Hans — "Politics among Nations", Borzoi Books, Chicago, 1949.

MACHIARELLI, Nicolo — "Il Principe", Milano, 1916.

LIPSON, Leslie — "Os Grandes Problemas da Ciência Política", Zahar Editores, Rio de Jan., 1960.

WHITTESEY, Derwent — "The Earth and State" — tradução espanhola — Editora Fondo de Cultura Econômica, México.

MONTESQUIEU, Charles Louis — "L'esprit des Lois", 1748.

MEIRAMATTOS, Carlos — "Mecanismos da Segurança Nacional" — Conferência proferida em São José (Costa Rica), no Seminário do Instituto Interamericano de Direitos Jurídicos, 1982.

MANNHEIM, Karl — "Ideologia e Utopia", Zahar Editores, 1968.



General-de-Divisão Carlos de Meira Mattos — RI, nascido em São Carlos, SP, a 23 de julho de 1913. Fez os estudos secundários na capital paulista; iniciou a vida profissional militar em 1936, como aspirante-a-oficial da Área de Infantaria; promovido a general-de-brigada em 1968, e a general-de-divisão em 1973; passou para a reserva de 1.ª classe em 1977. Tem o Curso de Comando e Estado-Maior do Exército, e o Curso Superior de Guerra da ESG. Exerceu funções docentes em escolas superiores do Exército e da Aeronáutica. Ainda no posto de capitão, participou de operações bélicas na 2.ª Guerra Mundial como integrante da FEB na Itália, e, como coronel comandou a Brigada Latino-Americana da Força Interamericana de Paz na Repú-

blica Dominicana, em 1965-66. Em sua carreira militar desempenhou, entre outras, as funções de Adido Militar na Bolívia, Chefe da Divisão de Assuntos Políticos da ESG, Vice-Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas — EMFA, e Vice-Diretor do Colégio Interamericano de Defesa, em Washington, D.C.. É autor de numerosos trabalhos dos quais cumpre destacar: "Bandeiras Históricas do Brasil" (1951), "Projeção Mundial do Brasil" (1960), "Pensamento revolucionário brasileiro" (1964), "Operações na Guerra Revolucionária" (1966), "A experiência da FAIBRAS na República Dominicana" (1966), "Doutrina Política da Revolução de 31 de março de 64" (1967), "Brasil Geopolítica e Destino" (1975). Possui inúmeras condecorações nacionais e estrangeiras. É membro do Instituto Histórico e Demográfico de São Paulo e do Instituto de História e Geografia Militar do Brasil. Depois de passar para a Reserva, tem exercido cargos de direção em empresas privadas de renome e exercido o magistério em universidades nacionais.