

Defesa do Estado, da sociedade civil e das instituições democráticas

Uma nova concepção de segurança nacional para o Brasil

HELIO JAGUARIBE*

O presente estudo foi, originariamente, destinado a servir de subsídio para a Comissão de Estudos Constitucionais - usualmente denominada Comissão Afonso Arinos, pelo nome de seu presidente - de que fui um dos membros, designada, em 1985, pelo presidente José Sarney, por indicação do presidente Tancredo Neves, para elaborar um anteprojecto de Constituição.

Eleito presidente da República, como candidato da oposição, pelo próprio Colégio Eleitoral que o regime militar havia instituído como forma de se autoperpetuar no poder, Tancredo Neves, exprimindo uma irresistível pressão da opinião pública, que acabou dominando o Colégio Eleitoral, tinha plena consciência da necessidade de o país adoptar uma nova Constituição que regulasse sua recém-reconquistada democracia. Para esse efeito propôs que se conferissem poderes constituintes ao Congresso Nacional e deliberou formar, com um grupo de cinquenta «notáveis» constituído por personalidades representativas das diversas correntes e camadas do país, uma comissão que preparasse, para a Constituinte, um anteprojecto de Constituição. A fatalidade, como é sabido, impediu Tancredo Neves de tomar posse do cargo.

Entre os vários problemas que exigiam apropriado equacionamento, nas condições da emergente nova democracia brasileira, um dos mais importantes era o de assegurar, de forma democrática, a defesa interna e externa do Estado. As forças armadas, na tradição constitucional brasileira, vinham, desde a República, exercendo esse duplo papel. Constituíam, profissionalmente, a agência de defesa externa do país e, por outro lado, dados os recursos coercitivos de que dispunham, eram incumbidas, em caso de graves

* Decano do Instituto de Estudos Políticos e Sociais, Rio de Janeiro

perturbações da ordem que ultrapassassem a capacidade das forças policiais, de restabelecer a ordem pública e manter as autoridades constituídas. Essa dupla função, entretanto, vinha contribuindo para a indevida ingerência dos chefes militares na vida política do país, culminando com a prática de diversos golpes de Estado, como, mais recentemente, em 1954 e 1964.

É ante essa tradição e seus perniciosos efeitos que se situa o presente estudo. Como se mencionou, foi originariamente elaborado para demonstrar a necessidade de se adoptar um novo regime para a defesa democrática do Estado.

O novo regime proposto para a defesa do Estado se inseria em uma nova concepção do sistema político brasileiro, fundado num parlamentarismo com características semelhantes ao actual sistema francês. Propunha-se um presidente da República eleito, directamente, por maioria absoluta, que teria por função zelar pela estabilidade das instituições, exercendo a chefia suprema das forças armadas. Um primeiro-ministro, eleito pela Câmara dos Deputados, dentro de condições que assegurassem razoável estabilidade ao governo, exerceria a direcção dos negócios públicos, inclusive a defesa interna do Estado.

A partir do pressuposto parlamentarista referido, o presente estudo postulava duas importantes modificações em relação à defesa do Estado. No tocante à defesa externa, propunha a instituição do Ministério da Defesa Nacional, a ser exercido por titular civil, coordenando as três armas, sob o comando superior do Presidente da República, e estabelecendo estrita proibição de qualquer forma de ingerência dos militares em assuntos políticos. No tocante à defesa interna, criava a Guarda Constitucional, sob o comando superior do primeiro-ministro.

As propostas contidas neste estudo não foram acolhidas pela Constituinte. Depois de haver adoptado o regime parlamentarista, dentro de um modelo próximo ao preconizado neste trabalho, a Constituinte cedeu, lamentavelmente, às pressões do presidente Sarney. Este, na votação final do regime, utilizando em profundidade a máquina do Estado e as benesses dela provenientes, logrou transferir para o presidencialismo a maioria da Constituinte. Perdida a causa parlamentarista, era praticamente impossível resguardar as demais propostas deste estudo concernentes à defesa do Estado. Manteve-se o sistema tradicional dos três ministérios militares e a atribuição às forças armadas da defesa interna do Estado.

Embora não tenha logrado acolhida na nova Constituição, votada em 1988, este estudo se conserva, a meu ver, plenamente actual. Passados apenas três anos da promulgação da nova Constituição, tornou-se evidente, para quase todos os sectores da opinião pública, a

necessidade de nela se introduzirem importantes reformas. O plebiscito estabelecido pelo Art. 2.º do Acto das Disposições Transitórias para a rediscussão da proposta parlamentarista - fixado para o dia 7 de Setembro de 1993 -, bem como a reforma constitucional por maioria simples, estipulada pelo Art. 3.º das mesmas Disposições Transitórias, também realizável a partir de 1993 (datas essas eventualmente antecipáveis para 1992), abrem um amplo espaço para a reformulação dos princípios constitucionais. Já existe, presentemente, franca preferência pelo parlamentarismo no actual Congresso Nacional. Caminha-se, também, no âmbito das forças armadas, para a convicção da conveniência da instituição de um Ministério da Defesa, sob titular civil, que unifique, estratégica e operacionalmente, a defesa externa do país. Mantém-se oportuno, assim, o presente trabalho, cuja aplicabilidade se tornará significativa se vier a ser adoptado, como parece provável, o regime parlamentar no Brasil.

Quem custodia os custodiadores?

O problema básico do Estado democrático relativamente, por um lado, à defesa de sua integridade territorial e, de um modo geral, à sua defesa externa e, por outro lado, relativamente à manutenção da segurança pública, à preservação das instituições e, de um modo geral, de sua segurança interna, consiste em otimizar ambas, assegurando ao mesmo tempo a plena vigência das instituições e das liberdades democráticas.

Desde a Grécia clássica os analistas políticos se defrontaram com o problema de compatibilizar, apropriadamente, a defesa externa e interna da sociedade com a manutenção da ordem democrática, suas instituições, suas autoridades representativas e seu regime de liberdade. Quem custodia os custodiadores, foi a pergunta que se propuseram, em distintas perspectivas, tanto os sofistas como Platão.

Em última análise, a matéria compreende duas principais dimensões. De um lado se apresenta um problema de carácter eminentemente operacional, que é o da defesa externa e interna, dependente, essencialmente, do eficiente emprego da força. De outro lado, o que está em jogo é o controle democrático e civil dos meios coercitivos.

É evidente que, sem suficiente poder militar, incluindo, ademais das próprias, as forças de seus aliados, um Estado se encontra à mercê de outras potências. É igualmente certo que, mesmo num Estado democrático, em que o poder seja efectivamente representativo da vontade popular, a preservação da ordem pública e das instituições requer uma apropriada capacidade coercitiva, apta a assegurar, preventiva e correctivamente, o império da lei e,

com ele, as liberdades públicas e privadas. Acrescente-se que existem decisivas conexões entre a defesa externa e a interna. Se esta última é débil, a primeira perde os suportes domésticos de sua eficiência. Se a primeira é débil, a defesa interna sofre perigosas pressões procedentes do exterior. Essas conexões, reconhecidas desde a antiguidade clássica, conduziram modernamente ao conceito de segurança nacional, compreendendo o conjunto de normas e de meios de acção colocados à disposição das defesas externa e interna do Estado.

A segunda vertente da matéria diz respeito às condições dentro das quais o sistema de segurança nacional, com seu poderoso núcleo militar, fique, efectivamente, ao serviço da ordem democrática, de suas instituições e de suas liberdades, sob apropriado controle das autoridades representativas da vontade popular. A ela se refere a pergunta clássica: quem custodia os custodiadores? Ainda que de forma não automática ou linear, é manifesta a existência de uma correlação de forças entre o poder da vontade popular e o poder do sistema militar. O crescimento daquele tende a incrementar sua supremacia sobre o sistema militar mas pode, como o revelam diversos exemplos históricos, debilitar a defesa externa do Estado, como ocorreu nas fases iniciais das revoluções Francesa e Russa. Inversamente, o crescimento do poder militar pode debilitar a autoridade civil, como tem ocorrido, com muito mais frequência, em inúmeros exemplos históricos, inclusive no Brasil.

É interessante, a esse respeito, lembrar um paradigmático exemplo brasileiro. O Império, precisamente para evitar os riscos de ingerência dos militares em assuntos domésticos, mantinha um Exército de dimensões extremamente exíguas, que não contava mais de 18 mil homens por ocasião da guerra do Paraguai, ficando a defesa interna a cargo da Guarda Nacional. Foi precisamente essa debilidade militar do Império que levou Solano Lopez - subestimando o potencial brasileiro de mobilização - a invadir Mato Grosso. Para resistir às importantes forças do Paraguai, o Brasil teve que pôr em armas cerca de 100 mil homens e terminou destroçando completamente o agressor. Mas, sendo assim conduzido ao extremo oposto, formou-se no país uma enorme oficialidade, relativamente sem aplicação no terreno de suas finalidades precípuas, que acabou se convertendo num grupo de poder e terminou derrubando o Imperador e instalando, sob o manto ideológico da República, o autoritarismo militar de Deodoro e Floriano.

A forma pela qual, nos Estados democráticos contemporâneos, se tem buscado compatibilizar a eficiência do sistema de segurança nacional com seu pleno enquadramento

constitucional, tem consistido numa combinação de determinados elementos normativos e educacionais com certos dispositivos cautelatórios. Observando-se, comparativamente, as soluções adoptadas pelos países da Europa ocidental com as dos Estados Unidos, nelas se destacam alguns importantes elementos comuns. Entre estes, merecem particular consideração os cinco a seguir enumerados: 1 - ênfase na legalidade democrática, através de Constituições que nitidamente a configurem e defendam e de uma prática política de estrita observância dos preceitos constitucionais; 2 - educação do oficialato dentro de um disciplinado compromisso de lealdade com a Constituição e a ordem democrática e sua alta profissionalização na defesa externa do Estado e nas correspondentes técnicas militares; 3 - enquadramento dos três principais serviços militares (Exército, Marinha e Aeronáutica) e seus serviços auxiliares num ministério único, o Ministério da Defesa Nacional, sob a direcção da autoridade civil e o supremo comando do chefe do Estado, diferenciando a direcção e a administração superiores das forças armadas, sob a jurisdição da autoridade civil (presidente, primeiro-ministro, ministro da Defesa) de sua direcção técnico-operacional, confiada a um Estado-Maior Geral e aos estados-maiores de cada um dos serviços; 4 - nítida divisão de funções, em nível operacional, entre a defesa externa, a cargo das forças armadas, e a defesa interna, confiada, no tocante à garantia das instituições, a guardas especiais, como a Guarda Nacional americana, a Guarda Republicana francesa, os Carabinieri italianos e outras semelhantes e, para os fins de segurança pública, às forças policiais; 5 - estrita proibição de qualquer ingerência política por parte de militares da activa.

As cinco características, normativas e práticas, precedentemente enumeradas, se justificam por motivos quase auto-evidentes. Como tem sido salientado por todos os estudiosos da matéria, o principal factor determinativo de um disciplinado acatamento da ordem democrática por parte das forças armadas é a efectiva vigência da legalidade democrática na sociedade e a educação do oficialato como profissionais das disciplinas militares, na defesa externa do Estado. Na medida em que o poder não decorra, na forma da Constituição e das leis, da vontade popular, não há razões jurídicas ou morais que impeçam os militares de também se habilitarem, por vias de facto, ao seu exercício. Na medida, por outro lado, em que não se oriente a educação e a profissão militar exclusivamente para a defesa externa (como nos Estados Unidos e na Europa), forma-se uma natural tendência - precisamente porque o conceito de segurança nacional tem tanto uma vertente externa quanto uma vertente interna - no sentido de que, em nome da optimização da segurança, os militares

sejam induzidos a interferir nos assuntos internos do Estado, convertendo-se (como frequentemente tem ocorrido na experiência brasileira) em tutores da autoridade civil.

As três outras características mencionadas são complementações específicas dessas duas principais. Assim, a concentração dos três serviços num Ministério da Defesa sob a direcção da autoridade civil tem o mérito, por um lado, de otimizar o sistema de defesa externa, permitindo uma estratégia de conjunto. Foi em grande parte - para citar um exemplo recente - por falta de uma tal estratégia de conjunto que a Argentina perdeu a guerra das Malvinas. Por outro lado, ao reduzir a autogestão militar ao nível puramente técnico-operacional, o regime em referência impede a autonomização das forças armadas em relação ao Estado e à sociedade.

É esse mesmo preceito cautelar de evitar a autonomização, dentro do Estado e da sociedade, de um sistema de segurança autogestionado pelos militares, que tenda automaticamente a se converter em um sistema de tutela do Estado e da sociedade, que levou as democracias modernas a separar a defesa externa da interna. Aquela, sob a jurisdição do Ministério da Defesa, é operacionalmente implementada pelos militares. A defesa interna, sob a jurisdição de ministérios como os da Segurança Pública, na França, ou outros equivalentes, em outros países, opera os dispositivos policiais para a manutenção da ordem pública e dispõe de efectivos especiais, como a Guarda Nacional americana ou os Carabinieri italianos, para acções de maior envergadura destinadas à defesa das instituições. As autoridades superiores, através de um colegiado de cúpula, asseguram a conveniente unidade estratégica no planeamento e na implementação da segurança nacional, compreendendo as defesas externa e interna.

A norma, universalmente adoptada em todos os sistemas democráticos, de proibir a ingerência dos militares em assuntos de política, é uma complementação institucional do preceito cautelar, acima referido, de evitar a autonomização do sistema de segurança nacional relativamente ao Estado e à sociedade.

Diferenciar a defesa externa e a defesa interna

As considerações precedentes permitem que se tracem as directrizes de uma nova política de segurança nacional para o Brasil, que optimize a eficácia da segurança dentro de sua total e confiável subordinação à ordem democrática. Trata-se, em última análise, de aplicar os cinco elementos normativos e cautelares discutidos às condições características do Brasil.

O pressuposto básico do enquadramento democrático de qualquer sistema de segurança nacional é a existência e efectivo funcionamento de um regime verdadeiramente democrático.

A partir desse pressuposto, importa adoptar as quatro ordens de medidas normativas e práticas precedentemente referidas, dentro das condições mais apropriadas para a realidade brasileira. Para esse efeito é necessário, inicialmente, se estabelecer com absoluta nitidez, por expressa disposição constitucional, a diferenciação entre a defesa externa e a defesa interna.

A unidade de concepção e de estratégia por um eficiente sistema de segurança nacional não é alcançável pela subordinação da defesa interna à externa (como na pregressa experiência brasileira) nem pela subordinação da defesa externa à interna (como nos Estados totalitários). A unidade de concepção e de estratégia do sistema de segurança nacional se assegura através de um colegiado de cúpula, o Conselho de Segurança Nacional, que, sob a presidência do chefe do Estado, inclui o conjunto dos ministros de Estado e os chefes operacionais dos sistemas de defesa externa e interna.

Assegurada, como acima referido, a unidade de concepção e de estratégia do sistema de segurança nacional, importa estabelecer com toda a nitidez, como mencionado, a diferenciação entre a defesa externa e a interna. A defesa externa, sob o comando supremo do chefe do Estado, deve ser confiada, operacionalmente, às forças armadas, como instituições nacionais da cidadania mobilizada para a defesa externa do Estado e a preservação da integridade do território nacional. Por seu lado, a defesa interna do Estado, sob comando supremo do chefe do governo e apropriada supervisão do Congresso Nacional, deve ser confiada, operacionalmente, a uma Guarda Constitucional, como instituição nacional da cidadania mobilizada para a defesa da ordem democrática. É na cidadania que repousa, em última análise, a segurança nacional e suas duas vertentes, a externa e a interna. Mobilizados para a defesa externa, os cidadãos compõem, sob a orientação de profissionais idóneos e o comando supremo do chefe do Estado, o conjunto das forças armadas. Mobilizados para a defesa interna, os cidadãos compõem, sob a orientação de outro corpo de profissionais idóneos, sob o comando supremo do chefe do Governo, a Guarda Constitucional.

As políticas e as estratégias das defesas externa e interna, coordenadas entre si pelo Conselho de Segurança Nacional, serão especificamente elaboradas por seus respectivos colegiados superiores: o Conselho Superior da Defesa Nacional e o Conselho Superior da

Ordem Democrática. O Conselho Superior da Defesa Nacional, sob a presidência do chefe do Estado, é integrado pelos ministros de Estado, pelo chefe do Estado-Maior das Forças Armadas e por personalidades convocadas pelo chefe do Estado. O Conselho Superior da Ordem Democrática, sob a presidência do chefe do Governo, é integrado pelos ministros de Estado, pelo comandante da Guarda Constitucional e por personalidades convocadas pelo chefe do Governo.

As forças armadas, sob o comando supremo do chefe do Estado e sob as directrizes do Conselho Superior da Defesa Nacional, ficarão sob a unificada jurisdição do Ministério da Defesa Nacional, dirigido por um ministro civil. A unificação administrativa e estratégica das forças armadas, sem prejuízo da especificidade de seus três ramos, cada um dos quais integrado em sua respectiva secretaria de Estado, sob direcção civil, e operacionalmente dirigidos por seus respectivos estados-maiores, assegurará, ao mesmo tempo, a máxima eficácia operacional e o total enquadramento democrático do sistema de defesa externa.

A Guarda Constitucional, sob o comando supremo do chefe do Governo, as directrizes do Conselho Superior da Ordem Democrática e a supervisão do Congresso Nacional, ficará sob a unificada jurisdição do Ministério da Ordem Democrática, dirigido por um ministro civil. O estabelecimento de um sistema autónomo de defesa interna, sob o controle da autoridade civil, assegurará, ao mesmo tempo, a eficácia da defesa da Constituição e das instituições democráticas e a plena subordinação do sistema de defesa a essas instituições e às autoridades que as representem.

Dentro do sistema de segurança nacional precedentemente delineado, torna-se possível imprimir uma efectiva orientação democrática à educação do oficialato brasileiro, combinadamente com seu eficaz adestramento especificamente militar. Torna-se igualmente possível a efectiva observância da interdição constitucional de qualquer ingerência dos militares da activa em matéria política.

Abandono do policialismo

As forças armadas brasileiras sofreram, nos dois últimos decénios, os efeitos profundamente deteriorantes de sua conversão em um sistema de policiamento interno, com fortes compromissos ideológicos de carácter antidemocrático. Como o reconhecem todos os estudiosos das instituições militares, nada lhes é mais nocivo do que a sua inserção na área do policialismo e na prática de actividades correlatas, como a de exercer pressão física ou psicológica sobre pessoas inermes.

A actividade militar, por mais que as técnicas contemporâneas de guerra se tenham tornado mecânico-informatizadas, depende, essencialmente, de um *ethos*, de um princípio e de uma motivação morais, baseados na coragem, na tranquila confrontação com a morte e, concomitantemente, nos valores da lealdade e do patriotismo. Tais princípios éticos e tais virtudes ficam profundamente comprometidos com a ingerência do militar em assuntos de carácter policial. Impõe-se assim, ademais de outras considerações, por razões estritamente militares, a nítida e completa separação entre a actividade militar e a actividade policial.

É necessário levar em conta, por outro lado, que as profundas transformações nas técnicas e nas concepções de guerra, ocorridas depois da segunda guerra mundial, exigem uma correspondente revisão de conjunto de nosso sistema de defesa externa. Acrescente-se, a esse aspecto predominantemente técnico, outro, de grande relevância. Trata-se do facto de que o Brasil, a despeito de suas terríveis e amplas manchas de atraso e de miséria, tornou-se uma potência industrial de significativa importância mundial, que está ocupando espaços cada vez maiores no mercado internacional e assim competindo, de várias formas, com os países industrializados. Dessa competição surge a possibilidade de conflitos distintos dos que foram habituais na pregressa história do país. Assim, tanto por imperativos de ordem técnica como em virtude das exigências estratégicas com que se defronta o Brasil, é necessário e urgente proceder-se a uma ampla revisão e modernização do nosso sistema de defesa externa.

A divisão tradicional de nossas forças armadas em três ramos autónomos - a despeito dos relevantes esforços unificadores do EMFA - tem dificultado uma mais ampla e profunda revisão de nosso sistema de defesa, tanto em termos de concepções de guerra quanto, decorrentemente, em termos de equipamentos e demais recursos. A instituição do Ministério da Defesa, unificando, administrativamente, o conjunto das forças armadas e estabelecendo, com o Estado-Maior das Forças Armadas, uma instância militar de cúpula, dotada de amplas atribuições operacionais, tornará possível uma apropriada modernização do nosso sistema de defesa. E a sua reorientação para as novas condições do país e do mundo.

Observe-se, a este último respeito, que a tradição militar brasileira, desde a Colónia, tem estado voltada para a protecção de nossas fronteiras terrestres, particularmente nas zonas de maior tensão potencial entre as heranças dos impérios português e espanhol. Daí a preeminência das forças de terra e das concepções de defesa interiorana. Presentemente, as relações de crescente cooperação e solidariedade do Brasil com os demais países do continente tornam extremamente remotas as possibilidades de conflitos na fronteira

terrestre. Acrescente-se que o extraordinário desenvolvimento brasileiro, comparativamente ao dos demais países do continente, de tal sorte desequilibrou, a favor do Brasil, a correlação de forças na América do Sul, que nossa situação, relativamente àqueles países, deixou de ser motivo de maiores preocupações.

Diversamente, entretanto, aumentou de forma extremamente séria nossa vulnerabilidade à possibilidade de agressões aeronavais provenientes da fronteira oceânica. A «guerra das lagostas» e o recente conflito das Malvinas demonstraram como, nas presentes condições dos países mais adiantados da América do Sul, os riscos militares provêm, predominantemente, de potências extra-regionais. Se é certo que o Brasil, com seus próprios recursos, não poderia enfrentar militarmente nenhuma das duas superpotências, não é menos certo que é praticamente impensável a possibilidade de que venha a surgir tal eventualidade. Diversamente, a eventualidade de uma confrontação do Brasil, sem apoio de uma superpotência, com potências extracontinentais de importantes proporções, como as de um país europeu ou a África do Sul, não pode ser descartada. Para essa eventualidade, ademais de apropriadas medidas preventivas, o Brasil necessita de uma ampla revisão de suas concepções militares e de seus recursos técnicos, notadamente no âmbito aeronaval, incluindo novos esforços para nossa autonomização na produção de sofisticados equipamentos de defesa.

Defesa da ordem democrática

A defesa interna da República apresenta dois distintos aspectos: a preservação da ordem pública e a defesa das instituições democráticas. A primeira abrange o amplo espectro que vai das medidas preventivas, asseguradoras da incolumidade das pessoas e dos bens, às medidas repressivas da criminalidade, bem como às medidas que assegurem o funcionamento regular da sociedade, que eventualmente pode ser ameaçado por formas diversas de ilegítimo emprego privado da força. A segunda vertente da defesa interna diz respeito à proteção das instituições democráticas e de seus legítimos representantes contra procedimentos anticonstitucionais de qualquer natureza: terrorismo, subversão, revolução, etc.

Dentro do sistema federativo adoptado pelo Brasil (que a nova Constituição deverá não somente endossar mas, provavelmente, reforçar), cabe primariamente ao poder executivo dos estados a preservação da ordem pública e a defesa, em seu respectivo território, das instituições. O governo federal, entretanto, tem uma responsabilidade complementar à dos

governos estaduais em matéria de certos delitos de jurisdição federal, em matéria da preservação da ordem pública, quando o solicite a autoridade estadual ou quando esta se manifeste incapaz de assegurá-la, e ainda no tocante à defesa das instituições, quando se revele inapropriada a actuação dos estados.

Para atender a essa dupla responsabilidade - a de exercer o policiamento de determinados delitos e a de preservar a ordem pública e a defesa das instituições quando o requeiram as circunstâncias o regime constitucional precedente previa a intervenção de duas agências: a Polícia Federal, para o primeiro caso, e as forças armadas, notadamente o Exército, para o segundo caso. A nova concepção de segurança nacional proposta nesta exposição, baseada no princípio de otimizar a eficiência do sistema concomitantemente com sua total subordinação à ordem democrática e às autoridades representativas desta, requer uma aproximação diferente. Nesta nova aproximação, importará, também, distinguir o aspecto policial, para os delitos de jurisdição federal, do aspecto relacionado com a ordem pública e a defesa das instituições.

Relativamente à preservação da ordem pública e à defesa das instituições, quando se torne necessária a intervenção do poder público federal, a nova Constituição, de conformidade com as considerações anteriores, deverá tornar explícito que essa atribuição cabe a um sistema de defesa interna, operacionalmente independente do sistema de defesa externa, embora com ele coordenado pelo Conselho de Segurança Nacional.

O sistema de defesa interna, sob a direcção suprema do chefe do Governo, as directrizes do Conselho Superior da Ordem Democrática, a administração do ministro da Ordem Democrática e a supervisão do Congresso Nacional, terá como principal agência operacional a Guarda Constitucional. A Guarda Constitucional deve ser concebida como a contra partida, para fins de defesa interna, do que representam as forças armadas, para fins de defesa externa. A Guarda Constitucional é uma instituição nacional da cidadania. Como as forças armadas, será operada, sob o comando supremo do chefe do Governo e a administração do ministro da Ordem Democrática, por um corpo de oficiais da Guarda, especialmente recrutados e adestrados para exercer essa tarefa. A lei ordinária regulará a organização, composição e modo de funcionamento da Guarda Constitucional, dentro do princípio de seu total devotamento à preservação e à defesa da ordem democrática. A prestação de serviço à Guarda Constitucional fará parte integrante dos deveres da cidadania e constituirá uma das alternativas para a prestação de serviço militar, respeitado o contingente anual necessário para o atendimento das necessidades das forças armadas.

Uma das características de que se deverá revestir a Guarda Constitucional é a apropriada localização de seus contingentes por todo o território nacional de sorte a que sejam basicamente auto-suficientes para o atendimento de suas finalidades, no território de cada estado, as guarnições da Guarda nele sediadas.

A Constituição deverá prever, de sorte a assegurar o imediato funcionamento da Guarda Constitucional, a partir da entrada em vigor da nova Carta, que os contingentes iniciais da Guarda sejam compostos por alguns dos actuais contingentes do Exército, seleccionados de conformidade com a sua actual localização territorial, dentro dos apropriados critérios funcionais, de conformidade com as determinações do chefe do Governo. Durante o período formativo da Guarda Constitucional os oficiais do Exército que, devidamente aprovados pelo ministério da Ordem Democrática, desejem ingressar nos quadros da Guarda, poderão fazê-lo, tendo acesso a uma patente superior àquela em que se encontrem.

Evitar a manipulação do poder

A necessidade de informações, para fins de defesa externa ou interna, data dos primórdios da civilização. Foi um informante grego traidor, Ephialtes, que permitiu aos persas chegar até o passe das Termópilas, o que motivou a heróica resistência suicida de Leónidas. Os Estados renascentistas se utilizaram, de forma extremamente racional, frequentemente associada ao pensamento de Maquiavel, de serviços de informações, para fins externos e domésticos. É compreensível, assim, que essas actividades tenham sido objecto de sofisticada sistematização por parte dos Estados contemporâneos.

O problema com que se defronta um sistema contemporâneo de informações, para um Estado democrático, é o de compatibilizar, apropriadamente, a máxima eficácia dos serviços de informação com um duplo imperativo: por um lado, mantê-los efectivamente a serviço e sob o controle das instituições democráticas e, por outro, preservar os direitos individuais dos cidadãos, notadamente no tocante à sua liberdade pessoal, à inviolabilidade do domicílio e à preservação do sigilo da correspondência e das comunicações privadas.

Essa compatibilização, como resulta evidente, apresenta notórias dificuldades e requer que, em proveito da eficácia, quando se encontrem em jogo relevantes e legítimos interesses públicos, se estipulem certas excepções temporárias e bem delimitadas aos direitos individuais. Assim, em todos os Estados democráticos contemporâneos, o poder público, dentro de determinadas condições, pode romper o sigilo da correspondência ou das comunicações privadas. Ante esse tipo de contingências, avulta a importância de se

assegurar, em sua plenitude e total efectividade, o controle democrático dos serviços de informações, de sorte a evitar formas irresponsáveis de manipulação do poder. Somente a partir dessa premissa se pode admitir que, por exigência de superiores interesses públicos, se possam abrir circunscritas e temporárias excepções aos direitos individuais, em matéria de informações.

Como é do conhecimento geral foi, precisamente, na área dos serviços de informações que o precedente regime autoritário brasileiro praticou seus maiores abusos, criando uma comunidade autónoma, de sinistra reputação, a comunidade de informações, operando outra agência autónoma, de reputação não menos sinistra, o Serviço Nacional de Informações. Essa comunidade e esse serviço, actuando, nominalmente, a favor dos interesses do Estado, se tomaram, efectivamente, um sistema ao serviço de um grupo de poder, que formou um verdadeiro Estado dentro do Estado, controlando ilegitimamente a este por via secreta e formalmente irresponsável. Dentro de todas as exigências de democratização a que a nova Constituição deverá dar atendimento, nenhuma, provavelmente, será tão urgente e relevante quanto a da democratização do sistema brasileiro de informações.

Como no caso do sistema de segurança nacional, de que constitui relevante parte integrante, e a exemplo das práticas adoptadas nos Estados Unidos e na Europa, o sistema de informações requer, para compatibilizar sua eficiência com sua democratização, uma nítida diferenciação entre as informações de defesa externa e as de defesa interna. Sob o controle operacional do Estado-Maior das Forças Armadas, com as subdivisões que sejam funcionalmente requeridas, deverá funcionar um importante serviço de informações para a defesa externa. A lei ordinária regulará a organização e o funcionamento desse serviço, bem como seu apropriado entrosamento com a informação diplomática. Distintamente, sob o controle do ministro da Ordem Democrática, devrá funcionar um serviço de informações para a defesa interna, também devidamente regulado pela lei ordinária. Ambos os serviços deverão se encontrar sob supervisão do Congresso Nacional.

A nova Constituição, de sorte a evitar hiatos perigosos nos serviços de informações do Estado, deverá estabelecer que, enquanto não forem devidamente regulados pela lei, os actuais serviços militares de informações formarão, sob o controle operacional do Estado-Maior das Forças Armadas, o serviço de informações para a defesa externa. Da mesma forma a nova Constituição deverá dispor que, enquanto a matéria não for regulada pela lei, o actual Serviço Nacional de Informações, sob direcção civil e operando dentro dos

parâmetros da ordem democrática, constituirá o serviço de informações para a defesa interna.

A necessária coordenação, para fins da política e da estratégia de segurança nacional, entre as informações para a defesa externa e as para a defesa interna, será assegurada por uma Secretaria de Informações do Conselho de Segurança Nacional, que terá livre acesso a todos os dados e recursos dos dois serviços de informações.

Viabilidade social da Constituição

O presente estudo tem por finalidade justificar, em função do interesse nacional e da preservação da ordem democrática, uma nova concepção de segurança nacional para o Brasil, a ser incorporada pela futura Constituição. Importa, antes de se concluir este breve estudo, salientar três relevantes aspectos da matéria, de distintas naturezas.

O primeiro aspecto a ser ressaltado se refere à relação, em qualquer sociedade, particularmente no caso da sociedade brasileira, entre a norma e o facto. As sociedades humanas só são viáveis porque, ademais de outras condições, dispõem de um sistema normativo, em virtude do qual, por um lado, existe um mecanismo social através do qual as normas são validamente editadas e, por outro, um regime de poder e uma cultura política em virtude dos quais tais normas são efectivamente cumpridas pela sociedade. A relação entre a norma e a sua observância, entretanto, está longe de ser homogênea. Daí as várias modalidades de infração da lei ou de descontinuidade institucional.

Ao se preparar uma nova Constituição para o Brasil importa levar em conta, com grande realismo sociológico-político, as condições externas à norma, decorrentes das características da sociedade, que influenciarão a efectiva vigência do sistema normativo. Para o tema da presente exposição, que é o do enquadramento democrático do sistema de segurança nacional, são particularmente relevantes as considerações atinentes às condições de vigência dos preceitos constitucionais. Com efeito, desde a República, as constituições brasileiras foram, com alarmante frequência, violadas por intervenções militares. É, portanto, precisamente com relação à subordinação da autoridade militar à autoridade civil que se tem revelado especialmente frágil o poder disciplinador da norma constitucional. Por que tem ocorrido tal situação e dentro de que condições se poderá estabelecer, realisticamente, um regime segundo o qual as forças armadas venham a permanecer sob a estrita disciplina da Constituição e das leis?

Uma compreensiva discussão dessa matéria ultrapassaria, completamente, os limites apropriados para estas considerações finais. Para os fins desta exposição é suficiente fazer três observações.

A primeira se refere ao facto de que as intervenções políticas das forças armadas - por muito que alguns de seus dirigentes, em diversos momentos de nossa história, tenham alimentado ambições de poder de carácter puramente pessoal - foram sempre predominantemente determinadas por condicionamentos de classe. As forças armadas brasileiras, desde o Império, constituem uma vanguarda da classe média. Foi porque as condições eleitorais então vigentes não lhe davam oportunidade, que se realizaram as revoluções de 1889, contra o Império, e de 1930, contra a Velha República, bem como o golpe de Estado de 1937. E foi para proteger os interesses da classe média, ameaçados pela crescente emergência política das massas, que se realizaram os golpes de Estado de 1954 e 1964.

A segunda observação diz respeito à circunstância de que nas condições que tenderão a prevalecer no curso dos próximos decênios o Brasil será conduzido a se consolidar como uma moderna sociedade industrial de massas, só regulável por uma moderna democracia social de massas. Na medida em que a nova Constituição for apropriadamente concebida para ser o estatuto regulador de uma moderna democracia social de massas - como é de se esperar que venha a ocorrer - ela constituirá um sistema normativo ajustado à realidade social que se destina a regular e, por tal razão, terá grande validade funcional e elevado potencial de duração. Para a tranquila vigência dessa futura Constituição, entretanto, será necessário, adicionalmente, que o processo de ultimação da configuração, no Brasil, de uma democracia social de massas transcorra em termos basicamente consensuais. Trata-se, em última análise, da necessidade de que se forme, no Brasil, um consenso básico a respeito de um novo pacto social, que incorpore as grandes massas a níveis superiores de vida, de capacitação e de participação. E que esse processo se realize em termos toleráveis para a classe média e os estratos superiores da sociedade. Desse consenso básico em torno de um novo pacto social dependerá a viabilidade social da futura Constituição.

Uma terceira e final observação sobre a matéria se refere à capacidade auto-sustentadora de um sistema normativo apropriadamente concebido. No que se refere especificamente ao regime de segurança nacional e ao seu enquadramento democrático, ademais de determinadas condições externas (o novo pacto social), a efectiva vigência de tal regime, como delineado na presente exposição, será decisivamente viabilizada pela própria divisão, que para ele se propõe, entre a defesa externa e a defesa interna. Dadas as condições sociais

que estimularam a ingerência militar na política (as crises da classe média), foi, sem dúvida, a existência de um prático monopólio na formulação de políticas e no controle dos instrumentos das defesas externa e interna que habilitou o Exército, agindo em nome das forças armadas, a usar a força contra os regimes vigentes. No sistema de segurança nacional proposto na presente exposição, a clara diferenciação entre a defesa externa e a defesa interna, a instituição de colegiados superiores para elaborar as políticas de segurança (Conselho de Segurança Nacional, Conselho Superior da Defesa e Conselho Superior da Ordem Democrática) e o estabelecimento de duas instituições distintas, as forças armadas e a Guarda Constitucional, para operacionalizar a defesa externa e a defesa interna, respectivamente, maximizam as condições de auto-sustentação do novo sistema de segurança nacional e de seu pleno enquadramento democrático.

Atlantismo vs. continentalismo

Um segundo importante aspecto do novo sistema de segurança nacional preconizado diz respeito à formação de um novo projecto militar, para o Brasil e para os oficiais de carreira. Trata-se, como precedentemente foi indicado, de transladar o foco central de nossas concepções de defesa e decorrentes estratégias do «continentalismo» ao «atlantismo». Como sempre importa fazer, em tais casos, a mudança de ênfase não deve significar o completo abandono das políticas e medidas precedentemente adoptadas. Não se trata de ignorar nossas fronteiras terrestres nem de as deixar desguarnecidas, por muito que pareça remota a possibilidade de conflitos com nossos vizinhos. Trata-se, simplesmente, de reconhecer que nossa principal vulnerabilidade relativa se deslocou para a orla atlântica e para o âmbito das actividades aeronavais.

A nova concepção das forças armadas, como exclusivamente dedicadas à defesa externa - salvo, evidentemente, sérias contingências internas, formalmente reconhecidas pelo Congresso Nacional - e a nova concepção de nossa defesa, em função do espaço atlântico e do âmbito aeronaval, impõem importantes modificações no projecto militar, tanto para o país quanto para os oficiais de carreira. Duas, entre as várias consequências dessas modificações, merecem particular registro.

A primeira diz respeito à urgente e relevante necessidade de expandir e aprimorar nosso sistema aeronaval. Concebidas, tradicionalmente, como meras forças de apoio à acção do Exército, a Marinha e a Aeronáutica sempre receberam, decorrentemente, recursos humanos e materiais relativamente muito modestos. O país necessita, com imperiosa urgência, de reaparelhar, em homens e equipamentos, sua Marinha e sua Aeronáutica, sem,

obviamente, desaparelhar seu Exército. Trata-se de uma exigência particularmente cara e, por outro lado, extremamente demandante de tempo. São reconhecidamente muito custosos os instrumentos de acção naval e aérea e demorada a formação, nos vários escalões requeridos, de competentes profissionais para esses dois serviços. Acrescente-se que, no curto prazo, como tantas vezes em nossa história, as dificuldades económico-financeiras inviabilizam um programa excessivamente ambicioso de reaparelhamento aeronaval. A relevância e urgência da matéria, entretanto, não permitem o indefinido adiamento de um começo de solução.

Essas considerações conduzem à segunda consequência a que se fez menção. O novo projecto militar brasileiro tem que ser essencialmente orientado no sentido de uma crescente autocalificação nacional na produção de equipamentos militares. E a nova concepção da carreira militar tem de ser orientada no sentido da prioritária formação de engenheiros e técnicos de produção e de manutenção de equipamentos militares. Felizmente para o país, essa orientação já vem sendo efectivamente adoptada desde o governo Geisel, como o provam os cada vez mais diversificados e sofisticados equipamentos militares que estão sendo produzidos no país. Trata-se, assim, a este respeito, apenas de intensificar uma orientação já tomada. Somente através de crescente autonomização na produção e manutenção de equipamentos militares o Brasil poderá, nos próximos anos, compatibilizar, com seus limitados recursos financeiros, um programa minimamente satisfatório de modernização militar.

Um último aspecto a ser brevemente ventilado no tocante à nova concepção de segurança nacional proposta concerne a necessidade de absoluta firmeza normativa, por parte da Constituinte e das autoridades representativas da vontade popular, no que se refere aos princípios a serem adoptados. Como esta nova concepção de segurança nacional contraria frontalmente diversos interesses constituídos, no seio das forças armadas e em outros sectores do país, é inevitável que contra ela se acumulem poderosas pressões.

Em sua forma mais sofisticada, os defensores do *status quo* militar invocarão razões técnico-políticas de segurança nacional para manterem a autonomia do sistema de segurança nacional relativamente às instituições democráticas e às autoridades civis. E a comunidade de informações buscará, com todo o vigor, manter os privilégios do controle autoritário e autónomo do sistema de informações. Na sua forma mais bruta, serão postos em circulação rumores de que as forças armadas não aceitarão uma Constituição que as submeta a um pleno enquadramento democrático e que darão um golpe, se tal Constituição vier a ser promulgada.

Ninguém, pode, certamente, pretender ser o detentor da verdade, importando, assim, no caso do presente estudo, se o submeter à mais rigorosa discussão crítica. Coisa distinta, entretanto, é alegar-se a conveniência táctica de um compromisso com pressões autoritárias, sob o pretexto de que, eliminando-se da nova Constituição um maior rigor disciplinador das forças armadas, se obteria, assim, o assentimento das mesmas para a nova Carta. Todo o compromisso táctico, em matéria normativa, é socialmente fatal. Os constituintes, os militares e o povo brasileiro têm o estrito dever cívico de enfrentar as normas por sua intrínseca validade, irrespectivamente de quaisquer pressões.

Na verdade, seria melhor, para o destino histórico do país, correr o risco de que um grupo de insensatos intentasse um golpe de restauração do autoritarismo militar do que, para a suposta prevenção de tal risco, promulgar-se uma Constituição frouxa, que perpetuasse os pretextos para a ingerência política dos militares. Uma Constituição de compromisso táctico prejudicaria a evolução brasileira por inúmeros anos. Um eventual insensato golpe militar teria uma durabilidade extremamente curta. Acrescente-se que, na firme convicção do autor deste estudo, a grande maioria dos membros de nossas forças armadas aspira a um país genuinamente democrático e a uma carreira militar estritamente profissional e estará entre os primeiros a dar o seu apoio a um novo sistema de segurança nacional baseada em tais princípios.

Bibliografia

Sobre relações civis-militares

Huntington, Samuel P. *The Soldier and the State*, New York, Vinter Books, 1964.

Finer, S. E., *The Man on Horseback*, New York, F. Praeger, 1962.

Andrezejewski, Stanislaw, *Military Organization and Society*, London, 1954.

Howard, Michael, ed., *Soldiers and Governments: Nine Studies on Civil-Military Relations*, London, 1957.

Howard, Michael, «Civil-Military Relations in Great Britain and the USA, 1954-58», in *American Political Quarterly*, vol. 55, 1960.

Girardet, Raoul, «Pouvoir civil et pouvoir militaire dans la France contemporaine», *Revue française de Science politique*, vol. 10, 1960.

Janowitz, M., *The Professional Soldier*, Glencoe, 1960.

Mills, Walter, *Arms and State - Civil-Military. Elements in National Policy*, New York, 1958.

Sobre militares na América Latina

Lieuwen, Robert, *Arms and Politics in Latin America*, New York, 1960.

McWilliams, W. C., ed., *Garrisons and Government*, San Francisco, Chandler Publ., 1962.

Johnson, John J., ed., *The Role of the Military in Underdeveloped Countries*, Princeton University Press, 1967.

Sobre a ordem democrática

Helio Jaguaribe *et alia*, *Brasil, Sociedade Democrática*, Rio, José Olympio Ed., 1985.

Sartori, Giovanni, *Democratic Theory*, New York, Praeger, 1965.

Arendt, Hanna, *The Origins of Totalitarianism*, Cleveland, Meridian Books, 1968.

Crozier, Michel, *et alia*, *The Crisis of Democracy*, New York, N. Y. University Press, 1975.