

Para juristas, Estado de Sítio é garantia de democracia

EMANUEL NERI (*)
Da Reportagem Local

Medidas especiais são comuns a vários países

Banco de Dados

Sob o argumento de defender o Estado do "inimigo interno", países têm recorrido a medidas especiais de salvaguarda, tais como o estado de sítio (suspensão das garantias individuais), estado de emergência e estado de guerra, entre outros controles restritivos da liberdade dos cidadãos.

Na Itália, por exemplo, a escalada terrorista das "Brigadas Vermelhas" levou o Governo em março de 1978 a baixar medidas especiais de combate ao terrorismo. Alguns dispositivos da lei antiterror: em casos de sequestro seguido de morte do sequestrado, a pena será de prisão perpétua; a Polícia pode valer-se de interceptações de chamadas telefônicas, bastando pedir autorização, mesmo verbal, a uma autoridade judiciária; interrogatório de suspeitos sem a presença de advogado; e prisão de qualquer pessoa que se recuse a identificar-se.

Na Espanha, as ações terroristas da ETA ("Pátria Basca Libertada") levaram o governo do então primeiro-ministro Adolfo Suárez a tomar medidas repressivas, entre elas a permissão à Polícia para invadir casas sem ordem judicial e prender pessoas por um tempo superior a três dias até então previstos em lei.

Nos Estados Unidos, a presença atuante da Suprema Corte de Justiça impede qualquer ameaça à liberdade individual, assegurada pelo "Bill of Rights" (Declaração dos Direitos), de 1791, que contém emendas constitucionais relacionadas aos direitos dos cidadãos.

Já nos países do Terceiro Mundo, com frequência as restrições à liberdade individual são facilitadas por regimes ditatoriais.

nais, prefere optar por mecanismos que respondam gradativamente à ilidade democrática.

Além do Estado de Sítio, a Constituição da Espanha conta com o estado de alarme e o de exceção, ambos decretados por um Conselho de ministros. No Brasil, Reale defende a implantação de uma espécie de estado de urgência, com abrangência mais limitada sobre o território e com menores poderes que o Sítio, também incluído no texto constitucional. Tal medida poderia ser acionada por um tipo de conselho político — formado pelo presidente da República, o vice, além de alguns ministros e os presidentes da Câmara e do Senado — até que o Congresso pudesse apreciá-lo. "Não há lugar nem necessidade de outra medida de salvaguarda que não seja o Sítio", reage Luiz Carlos Madeira, 47, presidente da seccional gaúcha da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Para José Alfredo Baracho, 49, professor de Direito na Universidade Federal de Minas Gerais, outras salvaguardas "são excessivas e põem em risco a liberdade dos cidadãos".

"Temos que voltar a 46", afirma Celso Bastos, referindo-se à legislação sobre o Estado de Sítio prevista na Constituição de 1946. Aquele texto, segundo o jurista, resumia objetivamente o que se deve entender por Estado de Sítio. "O Congresso Nacional poderá decretar o Estado de Sítio nos casos de comocão intestina grave ou de fatos que evidenciem estar a mesma a irromper, e de guerra externa", diz aquela Constituição. "Falar em comocão intestina grave para alunos de Direito acaba em gargalhadas. Todos lembram que o termo parece dor de barriga", rebate o professor Ferreira Filho. Para ele, que defende um texto preciso para a abordagem da questão, Ruy Barbosa tratava do assunto com mais simplicidade, em 1892. Ruy Barbosa dizia que o Estado de Sítio seria baixado quando houvesse "levantamento público em armas ou sua ameaça".

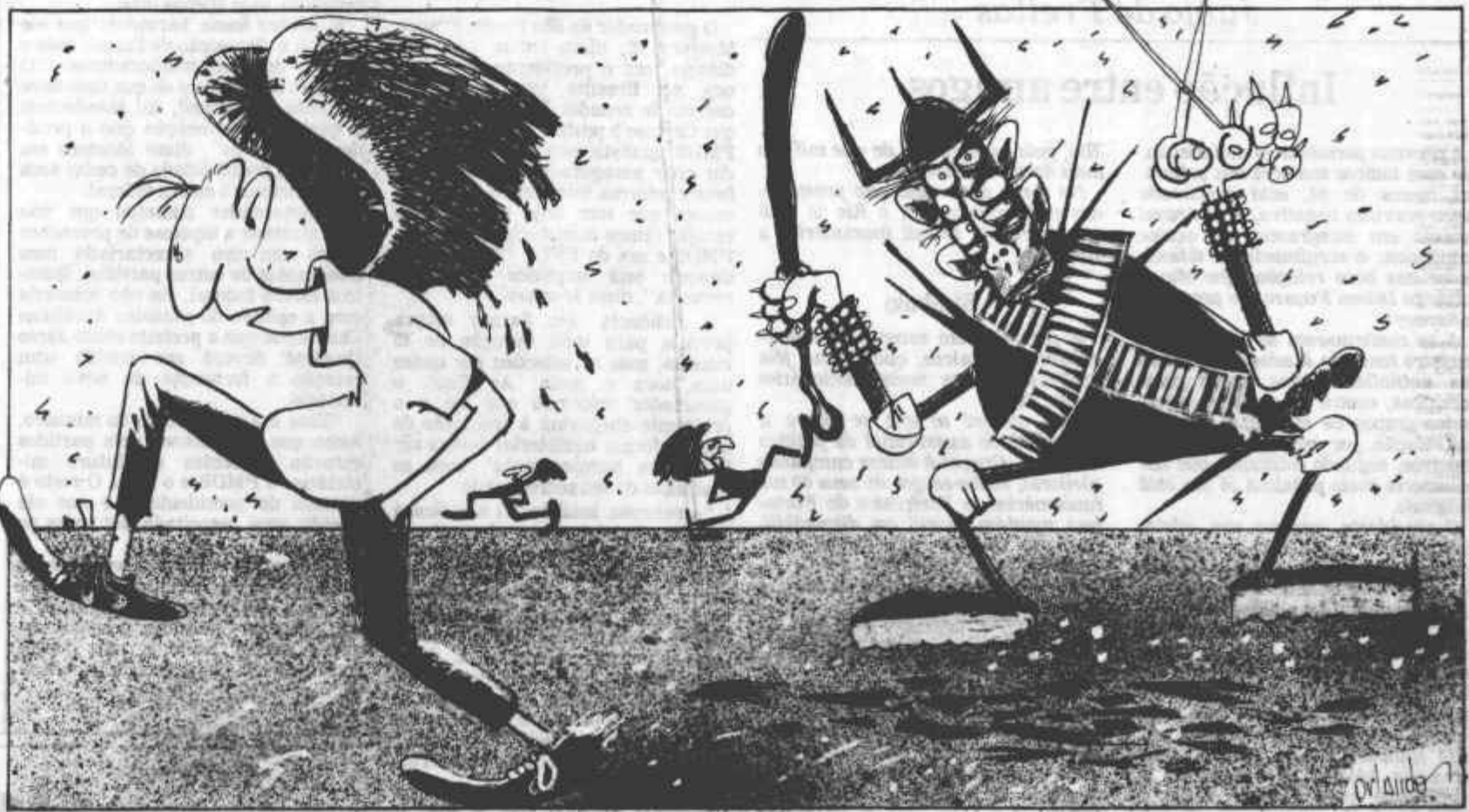
"Estado de Sítio é sempre uma medida que só se justifica em casos muito extremos e que não ocorrem de um momento para o outro", afirma o deputado Alberto Goldman (PCB-SP), 48, ao defender que só o Congresso teria poderes para decretar a execução da medida. A legislação, segundo Goldman, deve, em último caso, estipular que o Sítio só poderia entrar em vigor sem apreciação do Parlamento se este não pudesse examiná-lo em um prazo de 48 horas. Mesmo assim, ficaria a critério do Legislativo sua manutenção ou suspensão.

Instrumento de dominação

Entre os políticos e juristas, não há quem discorde de que a última palavra para a decretação do Estado de Sítio deve caber ao Congresso. A divergência, entre eles, é determinar a ocasião em que as liberdades civis devem ou não ser restringidas. "Em todas as nações democráticas existem mecanismos para garantir a ordem política e constitucional contra tentativas de subversão, tumulto, golpes e outros tipos de distúrbios internos e externos", comenta o cientista político Jorge Boaventura, professor da Escola Superior de Guerra, no Rio de Janeiro. "Seu peso e sua aplicação é que variam conforme o grau de equilíbrio da situação social", acrescenta. Para o vice-governador do Rio, Darcy Ribeiro, os constituintes devem ficar atentos para que "não haja possibilidade de utilização destes mecanismos como instrumentos de dominação e de poder".

"Ameaça de grave perturbação da ordem é muito vago", afirma Dalmo Dallari. Segundo ele, o Estado de Sítio só deve ser utilizado quando os poderes constituídos não puderem mais funcionar e se houver riscos para a integridade física e patrimonial da coletividade.

(*) Colaboraram: RODRIGO BARROSA, do Sursul do Rio de Janeiro; ROQUE FERREIRA, do Sursul de Brasília; NELSON ADAMS FILHO, do Sursul de Porto Alegre; e FRANCISCO MEMBRONA FILHO, do Sursul de Belo Horizonte.



Por ora, só os donos do poder se protegem

HÉLIO SILVA
Especial para o Folha

Os regimes autoritários estabelecem, como norma, a defesa do próprio regime, do "sistema", do "status quo" em lugar da defesa da sociedade, embora propalem que é dessa defesa que cuidam.

Foi assim que o Estado totalitário implantado em abril de 1964, e fortalecido pelos cinco períodos presidenciais por generais, desenvolveu a tese da segurança nacional, criando uma legislação draconiana que ainda não foi substituída.

É curioso que a preocupação por uma segurança nacional apareça pela primeira vez em uma Constituição brasileira, em 1934, quando o país saía do governo provisório autoritário em que desaguou o movimento de outubro de 1930 para a reconstitucionalização que fora a bandeira da guerra paulista de 1932. E que o

mundo vivia a trégua entre as duas guerras mundiais de 1914-1918, e 1939-1945. A revolução social, criando o comunismo na URSS, desencadeou a reação conservadora de que originaram o fascismo na Itália; o nazismo na Alemanha; e o franquismo na Espanha; e o salarismo em Portugal e o integralismo, no Brasil.

Foi, porém, depois do segundo grande conflito que a Escola Superior de Guerra codificou a segurança nacional, institucionalizando a doutrina em que aprenderam as altas patentes das Forças Armadas e uma elite empresarial, treinados naqueles cursos.

Criou-se um Conselho de Segurança Nacional que era uma assessoria de alto nível da Presidência da República, ocupada por um general, e decisivamente influenciada pelos altos comandos. Daí originou-se o SNI, que até hoje persiste como o mais

completo serviço de informações de que dispõe o governo.

Daí a necessidade urgente de reformular a política de defesa da sociedade, sem o que não existirá uma Nova República. Foi este o pensamento que norteou a contribuição que apresentei à Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, atendendo ao seu convite para participar de um simpósio sobre assuntos constitucionais.

Minha contribuição, que resulta em uma proposta que será encaminhada por aquele órgão à futura Constituinte, começa substituindo o atual Conselho de Segurança Nacional em sua organização, competência e funcionamento, passando a denominar-se Conselho de Estado. As atribuições de assistência ao presidente da República são mantidas. As diretrizes permanentes de política interna são de atribuição do poder civil, ou seja, do presidente da República, as casas

do Congresso, os partidos políticos.

As medidas excepcionais para suspensão de direitos e garantias voltam ao Congresso Nacional, a que cabe decretar o Estado de Sítio. O presidente da República, só no intervalo das sessões legislativas, poderá decretar aquela medida, mas terá de convocar, imediatamente, o Congresso para se reunir dentro de quinze dias, a fim de aprovar ou não o seu ato. As medidas de emergência são reguladas analogamente.

Sem a substituição da atual legislação chamada de emergência, a Lei de Segurança Nacional e a faculdade que tem o presidente de decretar o Estado de Emergência, sem submetê-la à aprovação ou rejeição do Congresso, a sociedade não está protegida. Apenas os donos do poder protegem-se.

HÉLIO RIBEIRO DA SILVA, 82, é historiador, ex-secretário do bancado paulista do Congresso dos Deputados (1953-1972) e autor de uma série de obras de História Contemporânea.

Nova Carta deve definir a defesa do Estado

NEY PRADO
Especial para o Folha

Nas sociedades organizadas politicamente, as crises, não obstante inevitáveis, são previsíveis nas suas consequências, podendo ser evitadas ou reduzidas.

Historicamente, dependendo da natureza do regime político, várias foram as soluções juspolíticas estabelecidas para responder às crises; a previsão de ditadura; a previsão da suspensão da própria Constituição; a previsão de decretação de lei marcial; e a previsão, tradicional em nosso direito positivo constitucional, que consiste em admitir um sistema legal extraordinário e transitório alternativo, dentro da própria Constituição, incrementando os poderes atribuídos ao Estado, para fazer face ao perigo emergente, com a consequente redução dos poderes normalmente reconhecidos aos indivíduos e aos demais grupos sociais secundários existentes com e no Estado.

No Estado de Direito, que se submete a uma ordem política constitucionalmente definida, a previsão de crises, bem como o estabelecimento de medidas legais destinadas a superá-las, torna-se também uma tarefa jurídica.

Sua finalidade é evidente: superar a situação da crise, devolvendo o país ao "status quo ante", com o menor sacrifício possível.

O valor imediato a ser definido é o valor social genericamente contido na ordem jurídica adotada na Constituição — o modo pelo qual uma nação

entende que devam ser organizadas suas relações convencionais.

O valor mediato a ser preservado é o valor jurídico, expressamente tutelado na Constituição, as liberdades e direitos individuais, e, reflexamente, dos grupos sociais secundários que correspondem ao reconhecimento, que deve o Estado, das reservas de poder dos indivíduos e dos grupos que não lhes foram atribuídas.

Mas como caracterizar a situação de crise que enseja ou autoriza o emprego dos meios de defesa do Estado? Em outras palavras: quando cabe a defesa do Estado democrático?

Genericamente, é a ruptura da segurança nacional que, especificamente, pode assumir variadas feições: a) grave perturbação da ordem; b) grave comprometimento da paz social; c) ameaça à integridade do país e d) ameaça ao funcionamento das instituições vitais da nação.

Na ordem pública podem distinguir situações amplas ou restritas, difusas ou delimitadas; todas elas evidenciando um perigo capaz de suplantar os meios ordinários que podem ser usados para atendê-lo (na atual Constituição, a inatividade das polícias militares estaduais).

Na paz social podemos distinguir as situações exacerbadas, a tal ponto, que colocam em risco a tessitura social solidária da nação, expondo-a à dissolução interna.

Por integridade do país podemos entender tanto a física quanto a moral posta em risco por ataque

externo ou por subversão e convulsão interna.

Por funcionamento das instituições vitais da nação, podemos entender aquelas que tenham por fim o exercício dos Poderes essenciais à sobreexistência do Estado de Direito (como o são, em nosso sistema, os Poderes Legislativo e Judiciário).

No caso de caracterizar-se a crise, e para que o governo atue consoante à Constituição e não fora dela, é necessário que a Carta contenha a definição dos procedimentos que podem ou devem ser adotados, qual o conteúdo das medidas e que meios de controle de legitimidade e de legalidade subsistem ou são instituídos.

Trata-se de definir a medida ou as medidas de exceção à disposição do governo para a defesa do Estado; que ações serão possíveis, por quanto tempo e em que locais.

Este procedimento, no nosso entender, há de guiar-se por dois princípios básicos: o do gradualismo, que se dirige ao legislador constitucional, e o de proporcionalidade, que se dirige ao executor constitucional.

O princípio do gradualismo informa a distribuição dos tipos de medidas de exceção num elenco suficientemente flexível, que parte das formas de atuação mais brandas às mais drásticas, das de menor às de maior sacrifício individual.

O princípio da proporcionalidade dirige-se fundamentalmente ao governante, mas também aos órgãos de controle, como critérios de apreciação, para que se guarde uma adequada correspondência entre os riscos e os meios de superá-los.

Há que se enfatizar que o Estado que não se defende não estará defendendo o seu direito e, como consequência, "não merece a sua soberania".

E é no direito, no seu direito, que o Estado deve buscar os meios para defender-se. Mas ao fazê-lo, não está defendendo "o governo", pois este é transitório, está defendendo a integridade de seu sistema jurídico, a moldura legal no bojo da qual existem e garantem-se os nossos direitos individuais.

Nenhum valor existe isolado. Os valores coexistem, interpenetram-se, interacionam-se. Mas todos os valores, na comunidade nacional, dependem, em última análise, do Estado e de seu direito. São seus fiadores gerentes. Atentar, por via de consequência, contra o Estado democrático e seu regime é atentar contra o soberano que lhe dá existência e lhe legitima o direito: o povo.

NEY PRADO, 55, é professor de Ciência Política da Fundação Getúlio Vargas, ex-chefe do Divisão Política do Colégio Interamericano de Defesa, em Washington, e membro da Comissão de Estudos Constitucionais.

Para presidente do IAB, papel das Forças Armadas deve ser discutido

Do Sursul do Rio

A nova Constituição brasileira deve ter "uma definição mais clara do papel das Forças Armadas, pois sua atividade de tutela da Nação se revelou historicamente inadequada, ensejadora de instabilidades, por vezes dolorosas". Esta é a opinião do presidente do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB), Sérgio Ferraz. "A estruturação das Forças Armadas como vetor auxiliar da realização dos reclamos da sociedade civil deve ser seriamente estudada", afirmou.

O Instituto dos Advogados Brasileiros e a Ordem Norte-Americana dos Advogados (American Bar Association) estão promovendo no Rio o Simpósio sobre a Experiência Constitucional Norte-Americana, como parte das comemorações dos duzentos anos da Constituição dos EUA. Ferraz destacou a importância de discutir a experiência norte-americana "num Brasil que se prepara para ter uma nova Carta". Além da revisão do papel das Forças Armadas, o presidente do IAB apresentou outros pontos que "exigem a detenção da atenção do constituinte. O envolvimento externo do país não pode mais ser confiada às simples decisões administrativas. Mecanismos parti-

cipativos amplos hão de ser exigidos, sem o que estará definitivamente comprometida a nossa História", propôs. "É preciso rever o problema indigenista e, no terreno dos direitos individuais, consagrar o direito à privacidade, a um meio ambiente sadio e à participação".

No Simpósio, ontem a professora americana Maeva Marcus, diretora do projeto de história documentada da Suprema Corte dos EUA, disse que "a atuação política do Judiciário é fundamental para o sucesso da Constituição americana. Os termos vagos e genéricos da Carta Magna dos EUA são adequados de acordo com as circunstâncias políticas, com muita sabedoria, pela Suprema Corte". O jurista Miguel Seabra Fagundes, que debateu com Maeva Marcus, afirmou que, no Brasil, o Judiciário ficou "em situação mais difícil que nos EUA, pois enfrenta os excessos de uma Presidência da República toda-poderosa e a omissão do Congresso de sua função fiscalizadora do Executivo".

O governador de São Paulo, Franco Montoro, participa do Simpósio hoje, debatendo com o ex-Vice-Procurador Geral dos EUA, Paul Bator, o trabalho dos governos federais.

Assim caminha a Economia.

CADERNO DE Economia
TODO DOMINGO NA FOLHA DE S. PAULO
Um bom jornal todos os dias

AOS SEGURADOS DA AUXILIAR SEGURADORA

Tendo a Bradesco Seguros assumido o controle acionário da Auxiliar Seguradora e para que o seu seguro não sofra solução de continuidade e as coberturas anteriormente contratadas permaneçam em pleno vigor, comunicamos que, em face da liquidação extrajudicial do Banco Auxiliar S.A., todas as notas de seguro emitidas pela Auxiliar Seguradora ou pelas seguradoras do Grupo Bradesco de Seguros, em conformância no referido banco, terão o seguinte tratamento:

- As notas de seguro cujas datas de vencimento estejam compreendidas no período de 19/11/85 a 20/12/85 estão automaticamente prorrogadas para 23/12/85.
- Os segurados que estejam de posse das suas respectivas notas de seguro, poderão quitá-las em qualquer agência Bradesco;
- Para os segurados, que por qualquer motivo não estejam de posse das suas respectivas notas de seguro, temos a informar que estas encontram-se disponíveis nas agências Bradesco, abaixo, onde também poderão ser obtidos os esclarecimentos que se fizerem necessários:

Avenida Ipiranga, 210 - São Paulo
Rua Bernardino Campos, 241 - Centro - Santo André
Rua Capitão Gabriel, 129 - Guarulhos
Rua Antonio Aguiar, 750 - Osasco
Rua Amador Bueno, 72 - Santos
Rua Ezequiel Ramos, 3 - 25 - Bauru

BRADESCO SEGUROS