

Forças Armadas e segurança interna

Ass. Const - SEG. NACIONAL

NEY PRADO 21 JUL 1986 FOLHA DE SAO PAULO

ANC 74

A destinação tradicionalmente deferida às Forças Armadas por nossas Constituições, como garantidoras "da lei e da ordem", está sendo, nesta fase pré-constituin- te, questionada.

Entendem alguns ser indispensável fixar-se no texto da nossa próxima Carta Magna o princípio constitucional de que as Forças Armadas são exclusivamente encarregadas da defesa externa, não podendo, por via de consequência, sob pretexto algum, empenhar-se nas tarefas de segurança interna.

A mesma desconfiança ante a segurança nacional, como um todo conceptual, se estende às atribuições das Forças Armadas em missões na ordem interna do país.

Essa suspeição decorre de dois principais motivos: a) — o passado histórico de intervenções e da recém hegemonia e controle político dos militares; b) — o receio do militarismo, como mola ideológica das Forças Armadas brasileiras.

Algumas observações preliminares cabem em resposta.

A primeira delas é que, em termos de segurança interna, os requerimentos não serão os mesmos num país desenvolvido e num país em desenvolvimento.

De fato, nos países de tradição democrática, o livre debate das idéias e o entrecchoque das facções políticas não chegam a provocar a desestabilização do regime. Isso porque as razões de divergência dizem respeito, basicamente, à natureza das políticas governamentais e ao grau de operacionalidade das instituições políticas. Em outras palavras, faz-se oposição ao governo, mas, em nenhum momento, se contesta ou se põe em dúvida a legitimidade do regime. E os indivíduos ou grupos que eventualmente venham a contestar a ordem constitucional, não chegam, pelo seu reduzido número, a constituir séria ameaça à segurança do Estado e às instituições.

Explica-se, portanto, perfeitamente, a razão pela qual, nas nações de longa tradição democrática, as atribuições das Forças Armadas estão voltadas mais para a defesa externa do país, do que com a segurança interna.

Em se tratando, todavia, de países

em desenvolvimento ocorre, e não raramente, que as crises econômicas e sociais, as frustrações e as demandas reprimidas, redundam em frequentes crises políticas. Estas não se voltam apenas contra os governos, mas, não raro, contra os próprios regimes. Nestas circunstâncias, não há realmente oposição ao governo (que é um elemento imprescindível ao debate democrático), mas contestação ao regime, que alui os próprios alicerces da ordem constitucional estabelecida.

Não é por outra razão que muitos estudiosos da matéria chegam a afirmar que um dos maiores desafios propostos aos países em desenvolvimento é, exatamente, a busca da conciliação das liberdades democráticas com as necessidades da segurança interna.

Precisamente em razão de sua fragilidade institucional, unanimemente reconhecida em ciência política, nos países em desenvolvimento há que se cuidar, de modo especial, da segurança interna.

Por isso, retirar das Forças Armadas qualquer responsabilidade como instrumento da segurança interna criará um vácuo de poder, uma fragilidade inconcebível do Estado brasileiro que ficaria, assim, vulnerável a qualquer movimento que sobrepasses a capacidade limitada das forças públicas estaduais. Por outro lado, o princípio da união federativa ficaria como mero preceito e perderia sua sancionabilidade; o princípio jurídico tornar-se-ia mero princípio programático e a União um Poder sem poder.

A segunda observação é quanto ao receio do militarismo. 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 protagonis-

tas. Elas se deram mais em razão da fraqueza da sociedade civil, do que propriamente por vinculação a qualquer tipo de ideologismo militarista.

A terceira observação é de caráter realista. "Precisamos nos convencer de que ainda está para ser inventada a Carta que impeça golpes de Estado e similares. Isso é produto de outras condições: o caráter democrático do regime (e a forma pela qual os seus titulares interpretem democraticamente a Constituição de que dispõem), o repúdio enfático da opinião pública a atos de força, a perfeita compreensão, por parte dos setores civil e militar do Poder, sobre a divisão das tarefas que lhes cabem na preservação do sistema político que a nação deseja".

Não há, portanto, dispositivo de lei que impeça que qualquer classe exacerbe e abuse de sua atuação política: assim como os militares, também os empresários, os clérigos, os operários e os estudantes poderão fazê-lo.

A resposta adequada não está em retirar de nenhuma dessas categorias suas atribuições e suas responsabilidades correlatas, mas de desenvolver as instituições nacionais para que os abusos não ocorram e, se ocorrerem, para que possam ser contidos dentro da ordem jurídica.

É bom lembrar que, se de um lado, ao se retirar a destinação das Forças Armadas como garantidores da lei e da ordem não se está eliminando a possibilidade de golpes contra o governo, de outro não se está impedindo o governo de valer-se, em tempo hábil, das Forças Armadas para defender o regime democrático.

Por isso, alterando-se um artigo da Constituição, equivocadamente, poderíamos estar alimentando a ousadia e a agressividade dos contestadores da ordem jurídica e das instituições democráticas, que, é claro, não desaparecem por encanto simplesmente porque o país encerrou um ciclo autoritário e retornou às práticas da democracia política. Infelizmente os radicalismos e seus métodos estão aí, dentro e fora de nossas fronteiras, e, às vezes, nelas...

Mas é bom salientar que, naquilo em que a Constituição e as leis, enfim, a futura ordem jurídica, possam criar realidades, o primado

do Poder civil deve merecer especial e cuidadoso tratamento. Mais que uma afirmação programática, de todo um sistema constitucional e legal, impõe-se que o princípio da subordinação das Forças Armadas ao poder civil se torne realidade normativa.

Nesse sentido, desde logo há duas subordinações legais importantes: do 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 autoridade militar superior, 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 este Poder o guardião da ordem jurídica.

Assim, a atuação das Forças Armadas está balizada por dois poderes civis do Estado e, por isto, é política e juridicamente orientada. Como braço armado do Estado, elas estão comprometidas na execução da política da segurança nacional, tal como definida pelo presidente da República e na observância da ordem jurídica, tal como a interpreta o Poder Judiciário e rigorosamente nestes limites.

O texto constitucional sobre as Forças Armadas, acolhidas estas ponderações, poderá 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 exaustação dos meios repressivos das forças públicas estaduais, do DF e dos territórios, nos casos previstos em lei e à aprovação prévia do Congresso Nacional.

NEY PRADO, 55, é professor de Ciência Política do FGV-SP, ex-chefe da Divisão Política do Colégio Interamericano de Defesa em Washington (EUA) e membro da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais.

ANC 88
Pasta Jul/Ago 86
064