
DEFESA NACIONAL

*José Eduardo Borges de Souza**

1. Introdução

Foi longo o caminho para que os povos atingissem a capacidade de se organizarem como nações.

É longo e difícil o caminho das nações para se manterem independentes na completa acepção da palavra.

É longo e difícil o caminho, mas é obrigação de um Estado preservar a soberania, fundamento primeiro, que se traduz, no entender do autor, pela manifestação única da vontade de um povo, organizado como nação, dentro de um território seu, reconhecido e respeitado pelos demais, onde, sob os parâmetros de um ordenamento jurídico próprio, instituições nacionais, por delegação popular, desincumbem suas atribuições, de forma independente e harmônica, assegurando a esse mesmo povo os valores individuais e coletivos por ele eleitos e definidos como inerentes a uma sociedade democrática moderna.

Porém, alcançar esse estágio cultural e manter-se nele, respeitar e ser respeitado, é tarefa contínua e interminável de um Estado de direito.

No mundo, as condições de evolução não são as mesmas para todos, e temos Estados em vários níveis de desenvolvimento.

Não existe equilíbrio.

O desenvolvimento, buscado por todos, que tem como objetivo final o bem estar coletivo, consome recursos de toda ordem, principalmente os naturais, que são finitos e distribuídos sem uniformidade pelos territórios.

O domínio das fontes desse recurso dá ao Estado detentor melhores condições para o crescimento. Como não há profusão de fontes, surge a disputa.

Os instrumentos empregados pelos Estados nessa disputa são variados no tipo e na grandeza. O espectro vai desde as negociações igualitárias até o uso da força bélica.

* **José Eduardo Borges de Souza** é Doutor em Ciências Navais. É Assessor de Doutrina e Legislação do Estado-Maior de Defesa (Ministério da Defesa).

Essa disputa retrata o embate de vontades, e, quando o recurso alvo representa elemento fundamental para a sobrevivência do Estado, todos os esforços são empregados na sua obtenção.

A diferença de poder entre os Estados, e a forma como esse poder é usado para alcançar objetivos, em face de interesses contrapostos, é causa de instabilidade nos relacionamentos.

As negociações internacionais são usadas, em última análise, para fazer prevalecer uma vontade nacional sobre outra.

Como a sobrevivência política exige o avançar em todos os setores, e como, nem sempre, a primeira opção de negociação tem sucesso, ficam as divergências que levam a prejuízos, por vezes inaceitáveis, e ao recurso final da negociação política que é o uso da força.

Prevalecerá a vontade do mais forte.

A força empregada por um Estado se traduz em vários aspectos, e seu conjunto é o Poder Nacional desse Estado, ferramenta usada para obter as melhores condições possíveis ao desenvolvimento e bem-estar do respectivo povo.

A diplomacia, a estrutura econômica e o poder militar são, entre outros, elementos básicos desse Poder Nacional.

Cabe aos governantes empregar o Poder Nacional para o benefício da Pátria, principalmente, contra a vontade externa que traga ameaças.

Ele pode ser empregado tanto para o domínio e aquisição como para a defesa e a manutenção.

Os embates das vontades, constantes na história da humanidade, possui evolução própria no terreno internacional e tem como último capítulo o conflito armado.

Repousa, portanto, no poder militar de um Estado, o recurso derradeiro para sua sobrevivência como elemento independente e soberano na defesa dos interesses da nação.

Seria um erro limitar a abrangência do pensamento e admitir que as ameaças ao Estado (nação + território + instituições) residem apenas nas vontades externas contrárias. Por vezes, interesses contrapostos são significativos mesmo no seio da nação, ameaçando a paz interna e o exercício de deveres e direitos legais.

É preciso, também, nesse caso, fazer valer os interesses da maioria do povo, pelo uso dos meios que conformam a Defesa Nacional, disponíveis aos representantes da Nação, nas funções a eles delegadas, combatendo as ameaças intestinas em luta pelo domínio do poder.

Mais uma vez, caberá ao poder militar, como recurso derradeiro, a tarefa de defender as instituições, a lei e a ordem estabelecidas de forma livre e legal pela parcela maior da nação.

É ao poder militar que cabe, em suma, a defesa do Estado e das instituições democráticas.

Assim, é dever e obrigação do Estado prover os elementos necessários à estruturação e funcionamento das parcelas que irão compor a chamada Defesa Nacional, sob pena de perdas significativas que podem alcançar os limites do imprescindível à manutenção do próprio Estado.

E o elemento último, garantidor dessa Defesa Nacional, é a expressão militar do Poder Nacional.

Alguém uma vez disse: “Todo Estado terá sempre um exército dentro do próprio território, o seu ou outro qualquer”.

A análise, apresentada a seguir, mostrará a evolução do pensamento constitucional brasileiro sobre Defesa Nacional, apontando variações decorrentes do próprio balanço interno de poder, com a pretensão de mostrar pontos fortes e vulnerabilidades da estrutura administrativa do Estado para garantir a defesa da Pátria, as instituições, a lei e a ordem.

2. A necessidade de defesa

A sociedade organizada tem origens remotas. Poder-se-ia dizer até que com o contato primeiro de dois seres humanos deu-se o início da estrutura social humana.

Decisões simples no âmbito desse grupamento social primitivo, sobre aonde ir, onde caçar e dormir, exigiam coordenação, chefia e liderança. Naquele tempo, seguia-se a decisão do mais forte do grupo social.

Grupamentos surgiram por interesses comuns, desenvolveram a comunicação, hábitos e proceder que os unia em busca da defesa do bem comum mais precioso, a vida. O fraco se protegia junto ao mais forte e este usava o mais fraco para o trabalho.

Os recursos, de toda ordem, necessários à sobrevivência eram escassos, como sempre foi e sempre será, exigindo um tipo de estrutura organizacional ativa para garantir o espaço territorial e assegurar a continuidade frente a outros grupamentos rivais.

O elemento único de negociação a ser usado àquela época era a força.

O poder de realizar, de obter, de garantir e sobreviver estava centrado na capacidade de combater, de subjugar.

A necessidade de defesa está ligada à humanidade desde o seu nascimento.

A disputa é inerente ao homem.

O conceito de nação, significando um povo com a história, a língua e a cultura comuns, dentro de um território sob a mesma forma de governo, se tornou realidade graças à existência

de um poder militar atuante, garantidor das condições básicas de segurança para a vida em comunidade de grande porte.

A história da humanidade tem como eixo a defesa da propriedade, desde a família e território até recursos alimentares e materiais que, no conjunto, conformaram a nação.

Associado à defesa está o desejo da conquista, do aumento de poder, do acúmulo de riquezas e posse das fontes de recursos com o intuito de estender a abrangência de influência da nação.

Os limites à ambição do homem, pela ética e por regras legais, não foram e não são capazes de frear a propensão ao domínio total, em maior ou menor grau, dependendo do momento histórico analisado.

Mesmo após cerca de 3.000 anos de história, ainda usamos os embates bélicos para fazer valer a vontade de um sobre outro quando do fracasso dos outros meios de negociação.

Ontem lutávamos por especiarias, depois pelo carvão, ferro e cobre, hoje pelas fontes de energia, amanhã, provavelmente, lutaremos pela água e oxigênio.

Se nos primórdios da sociedade organizada nos batemos pela proteção da vida, hoje fazemos o mesmo, com diferenças apenas nas dimensões e qualidade daquilo que protegemos.

Nas palavras do Joaquim Maria Machado de Assis, que em 2008 completa 100 anos de morto, em uma fictícia entrevista deste ano, com respostas retiradas de suas obras, temos uma visão clara e atual dos procedimentos humanos em busca da soberania, e a certeza de que os fatores não mudaram:

O encontro de duas expansões, ou a expansão de duas formas, pode determinar a supressão de uma delas; mas, rigorosamente, não há morte, há vida, porque a supressão de uma é a condição de sobrevivência da outra, e a destruição não atinge o princípio universal e comum. Daí o caráter conservador e benéfico da guerra. Supõe um campo de batatas e duas tribos famintas. A paz, nesse caso, é a destruição; a guerra é a conservação. Ao vencido, ódio ou compaixão; ao vencedor, as batatas. (ÉPOCA, jun. 2008, p. 142)

Assim se firmaram os países, assim é a estrutura do mundo.

Portanto, não importa a existência ou não de concretas ameaças. Elas estarão sempre presentes na história de todos os povos. É dever de todos, que almejam sobreviver como nação, estruturar uma defesa nacional, que será responsável por garantir a independência e preservar os interesses próprios.

O Brasil está dentro desse contexto.

3. O início de nossa nação – o Império

O verdadeiro início de nossa nação, para muitos historiadores, é datado com o advento da chegada de D. João VI, em 1808, às nossas terras (LOYOLA, 2008), e foi decorrente do

mesmo princípio universal e comum, mencionado por Machado de Assis, de eterna disputa pelo poder, pela sobrevivência.

Nesse início do século XIX, o sentido de Defesa Nacional era ligado umbilicalmente à defesa da vida, da corte, das posses e do território do Soberano.

Estabelecida a Corte, o Brasil evoluiu, e os avanços políticos no mundo, com os ideais de liberdade e independência, chegaram às nossas praias trazidos pelos jovens estudantes que regressavam ao solo pátrio vindos da Europa. Pelo mar vinham as notícias de lutas entre Metrôpoles e Colônias que grassavam pelas Américas.

O sonho da independência, que se espalhava pelo mundo colonizado, foi embalado por brasileiros notáveis, ganhou contornos de realidade e foi abraçado por D. Pedro I, cioso da missão de garantidor da posse de tão ricas terras para a família real portuguesa, ele que foi deixado no país em substituição a seu pai, D. João VI, quando do regresso a Portugal em atenção aos reclamos da aristocracia lusa.

Nosso soberano decretou a independência em 1822 e nos outorgou, em 1824, como Imperador, a primeira Constituição.

Outorgada pelo detentor do poder e agente principal da Independência, estabeleceu a constituição uma relação entre o poder militar e os demais.

A estrutura de poderes deixou ao Imperador, como resquício da estrutura de governo anterior, o Poder Moderador, e a este o controle total do poder militar, o qual, à sua vez, era visto com certa desconfiança por ter em sua origem os estrangeiros e em seu corpo parcela significativa de uma povo ansioso por mudanças. Havia, portanto, certo perigo para o soberano se manter no poder.

A isso D. Pedro I, entendendo a necessidade de resistência política, advertia: “A tropa não é a Nação: pertence à Nação; mas como tropa, nem é admitida a votar nas eleições.” (TREVISAN, 2000).

Não era uma constituição democrática (HISTORIANET, 2008), e a Defesa Nacional, sob a linha de pensamento dominante, como elemento garantidor do Estado, ficou sob a responsabilidade de todos os brasileiros, conforme o art. 145 dessa Constituição de 1824, “obrigados a pegar em armas, para sustentar a independência, e integridade do Império, e defendê-lo dos seus inimigos externos, ou internos.”

A Força Militar, ainda nucleada por estrangeiros, tinha sua atuação regulada pelo art. 148 – “Ao Poder Executivo compete privativamente empregar a Força Armada de Mar, e Terra, como bem lhe parecer conveniente à Segurança, e defesa do Império.”

Com isso o Imperador visava manter o poder militar sob normas que provocassem a obediência. Associado a isso, com o passar do tempo, o poder político tomou medidas outras para tentar afastar a ameaça de uma ação militar contra o poder do Império. Diminuíram-se, sistematicamente, os recursos destinados às tropas, esvaziando a posição social dos militares e, principalmente, pela criação de uma Guarda Nacional, que competia com o Exército, tendo sido, inclusive, comandada por Caxias em campanhas contra as rebeliões regionais que ameaçavam a estabilidade de nosso país (TREVISAN, 2000).

A outorga da Constituição de 1824 foi, basicamente, uma reação de D. Pedro I à postura anti-absolutista do anteprojeto apresentado pela Assembleia Geral Constituinte e Legislativa, convocada em 3 de junho de 1822 (HISTORIANET, 2008).

Tal posição anti-absolutista ficou marcada pela limitação de poderes que o anteprojeto aplicava a D. Pedro I, retirando-lhe o controle das forças armadas que passava para o parlamento. Além disso, o soberano ficava com o poder de veto restrito a efeito suspensivo.

Em momento crítico de unificação nacional, pós-independência, sendo as classes sociais dominantes, em várias províncias, formadas por portugueses, não foi tranquila a afirmação da independência, ficando o Imperador com o mando absoluto do Poder Militar, este dividido entre Exército e Guarda Nacional, que trabalharam intensamente, sufocando rebeliões e dominando espaços ocupados por forças leais a Portugal.

4. A República

O Império viveu um momento de grandes mudanças com a Guerra do Paraguai e suas consequências. Conflito que mexeu com os conceitos pessoais e coletivos de uma forma inesperada, pois, se a vitória foi indiscutível, houve exploração política do fato de ter sido o exército inimigo aniquilado, inclusive pelo próprio Imperador, ainda preocupado com a possibilidade de crescimento de outro poder no país ameaçar sua posição.

A Defesa Nacional no período da guerra foi assegurada pelo poder militar, que se bateu contra a ameaça de invasão do território, mas, terminado o conflito, o país estava com as finanças dilapidadas e com disputas políticas cada vez mais acesas, terreno fértil para os novos pensamentos positivistas desembocarem em ideais liberais e republicanos, aparecendo à classe política como solução ao desenvolvimento e aos militares como opção ao reduzido status social, imposto pelo Império.

Nos anos seguintes à guerra, a conhecida Questão Militar, conjunto de pequenas ações dos militares agindo como atores políticos, acirrou os ânimos e o descontentamento da

caserna, ambos aproveitados pela ala política que desejava a reforma radical das instituições, para dar curso ao ideal republicano com a apoio do exército.

Longe de ameaças externas, a força militar era ao mesmo tempo garantidora da ordem interna e uma ameaça velada ao Imperador.

Passado esse período de nossa infância constitucional, chegamos à República e a uma nova Constituição que, em termos de Forças Armadas, se mostrava evoluída, mas radicalmente conservadora no aspecto de Defesa Nacional.

Fruto de lutas republicanas e ansiando por eliminar resquícios de absolutismo, a Constituição de 24 de fevereiro de 1891, em seu art. 14, estabelecia: “As forças de terra e mar são instituições nacionais permanentes, destinadas à defesa da Pátria no exterior e à manutenção das leis no interior.” Perdendo o caráter de instrumento de uso a critério do Imperador, as forças armadas passaram a ser instituições permanentes do Estado e constitucionalmente afastadas do perigo de extinção.

Na ausência de outro poder armado garantidor da segurança interna, responsabilidade constitucional direta do Presidente, a carta magna estabeleceu para as forças militares a tarefa de manter as leis, no sentido de fazê-las cumprir.

Além disso, o mesmo art. 14 ditava: “A força armada é essencialmente obediente, dentro dos limites da lei, aos seus superiores hierárquicos e obrigada a sustentar as instituições nacionais.” A obediência passou a ser balizada pelo ordenamento jurídico.

Se antes eram obedientes ao critério do Imperador, agora atuariam nos limites da lei, obedientes aos superiores hierárquicos.

Como que antecipando a futura destinação constitucional de 1988, as forças armadas passaram, também, a ser responsáveis por garantir os três poderes da República.

A Administração das forças armadas, elemento garantidor e instrumento único para a Defesa Nacional, ficou dividida entre o Congresso, ao qual foi atribuída a fixação dos efetivos e a legislação sobre a organização do Exército e da Armada (artigos 17 e 18), e o Executivo, ao qual caberia exercer ou designar quem deveria “exercer o comando supremo das forças de terra e mar dos Estados Unidos do Brasil, quando forem chamadas às armas em defesa interna ou externa da União”; além de ser o responsável por “administrar o exército e a armada e distribuir as respectivas forças, conforme as leis federais e as necessidades, do Governo nacional.” (art. 48, §§ 3º e 4º).

Também surge, constitucionalmente, previsto em seu art. 64, a preocupação com as terras de fronteira, indispensáveis para a Defesa Nacional, que passaram à propriedade da

União, junto com a intenção de transferir a capital federal do litoral para o interior, de acordo com a cultura estratégica da época em que as ameaças vinham pelo mar.

Vedada a guerra de conquista sob qualquer aspecto (art. 88), as forças armadas, agora compostas por voluntários (art. 87, § 4º) e pelo serviço militar obrigatório (art. 86) eram as garantidoras da soberania, do cumprimento das leis no interior do país e dos poderes constituídos. Não houve, no entanto, previsão de criação ou desenvolvimento de órgão federal para realizar estudos estratégicos que orientassem a Defesa Nacional. A cultura estratégica de nossos legisladores não foi suficiente para tal.

Após o papel decisivo na proclamação da República, os militares se voltaram ao problema interno da Defesa Nacional, muito disso por força da ausência de qualquer ameaça externa, e passaram a ter influência definitiva na política do país.

5. Constituição de 1934

Passados 43 anos e ultrapassada a adolescência da República, agitada por intensas lutas pelo poder, foi o país brindado com a Constituição de 16 de julho de 1934, que procurou fortemente estruturar e consolidar o Poder Judiciário, os direitos do trabalhador e as normas sobre propriedade.

As dores do crescimento político e o aprendizado de quase meio século trouxeram inovações constitucionais.

Claramente popular nas intenções, a Constituição de 1934 apresentou um título exclusivo sobre a Segurança Nacional.

O conceito de Defesa Nacional adotou novos princípios com a ideia de que não apenas o poder militar seria responsável por ela, mas também os demais setores da sociedade, configurando em seu conjunto o poder nacional, incluindo propósitos de desenvolvimento estratégico que viessem a contribuir com a Defesa Nacional.

A nova Constituição concretizou que a Defesa Nacional não é atividade militar e sim responsabilidade de toda a sociedade, e que o desenvolvimento do país estava definitivamente ligado à Defesa.

O Conselho Superior de Segurança Nacional (art. 159), que havia sido criado em 1927, recebeu a tarefa de dividir com o Presidente da República o estudo das questões relativas à Segurança Nacional, incluindo a mobilização nacional e aspectos sociais e econômicos sob o tema *Defesa*.

Também, o texto constitucional cobriu um vazio legislativo anterior e atribuiu ao Presidente a direção política da guerra, deixando sob responsabilidade dos militares as operações dos Exércitos e Forças Navais em campanha (art. 160).

Condensaram, em um único artigo, as definitivas destinações constitucionais das Forças Armadas: “(...) instituições nacionais permanentes, e, dentro da lei, essencialmente obedientes aos seus superiores hierárquicos. Destinam-se a defender a Pátria e garantir os Poderes constitucionais, e, ordem e a lei.” (art. 162).

Embora, em sua grande maioria de artigos, sob o título de Segurança Nacional, venha definir questões puramente administrativas, estabeleceu pontos significativos para a evolução do conceito de Defesa Nacional:

- definiu a dimensão e o regime das zonas de fronteira e seu uso (art. 166);
- atribuiu ao Conselho Superior de Segurança Nacional a responsabilidade de definir o tipo de indústrias da zona de fronteira (art. 166, § 2º); e
- atribuiu ao Executivo a regulamentação do uso das terras públicas em região de fronteiras (art. 166, § 3º).

Em apoio às novas feições da Defesa Nacional, as Forças Armadas, na ausência de outros setores que executassem essa tarefa, passaram a discutir exaustivamente um plano abrangente para este que é o fundamento primeiro de um país independente.

O plano tinha como meta se inserir nas atividades do Governo (TREVISAN, 2000).

Sem tratar de assuntos políticos governamentais, o plano militar dava contornos à tarefa de organização nacional para configurar o papel de cada setor da sociedade na Defesa Nacional (CARVALHO, 2008).

Porém, a constante luta política pelo poder e a ameaça do comunismo internacional permitiram a ação que resultou no golpe de 1937, o golpe do Estado Novo.

De vida efêmera, mas deixando frutos, foi substituída a Constituição de 1934 pela decretação de outra, em 10 de novembro de 1937.

6. Constituição de 1937

Fruto de um governo que se dizia guardião do País contra a infiltração comunista, que alegava não dispor o Estado, sob as instituições anteriores, de meios normais de preservação e de defesa da paz, de segurança e do bem-estar do povo, que indicava estarem as forças armadas e a opinião nacional justificadamente apreensivas diante de ameaças à unidade nacional e com a decomposição das instituições civis e políticas, a Constituição de 1937 veio

assegurar, conforme seu preâmbulo, as condições necessárias à paz política e social, à segurança e ao bem-estar da Nação.

Com tal preâmbulo, poder-se-ia esperar mudanças radicais nos títulos dedicados à Segurança Nacional (artigos de 161 a 165) e à Defesa do Estado (artigos 166 a 173). Também poderiam ser aproveitadas as ideias lançadas pelo plano militar anterior ao golpe que não chegou a ser absorvido pelo governo (COSTA, 1979).

Porém, tal não se concretizou.

Cópia pouco aperfeiçoada da anterior, a Constituição de 1937 inovou pouco para a Segurança Nacional, sendo pontos dignos de realce o fato de deixar patente a autoridade do Presidente de República sobre as Forças Armadas, atribuindo ao próprio Presidente a direção geral da guerra, e por ter aumentado a faixa de fronteira de 100 para 150 km, mantidas as restrições constitucionais anteriores de uso dessas terras.

Sob o título *Defesa do Estado*, agrupou normas que vinham espalhadas nas cartas anteriores e criou o estado de emergência, definindo os direitos individuais e coletivos a serem suspensos em sua vigência, reforçando os instrumentos para combate a querelas internas.

Também, deixou a cargo do Presidente da República a decisão de, durante o estado de guerra, definir quais partes da Constituição deixariam de vigor. Porém, deixou em aberto o fato de tal estado de guerra ser decorrente de grave comoção intestina ou de conflito com país estrangeiro, criando, para o Presidente, um forte elemento de poder para se contrapor a qualquer manifestação interna contrária aos detentores do poder político.

A Segunda Guerra Mundial, que deixou claras as vulnerabilidades do país face ao poder bélico que frequentava nosso litoral, terminou em 1945, com a vitória categórica dos países democratas, dando início ao afundamento dos países totalitários.

O pensamento liberal triunfou sobre os desmandos das ditaduras.

O Brasil acompanhou a evolução.

No pensamento político, a vitória aliada marcou a foga o liberalismo nas estruturas políticas, o qual parecia não ter competidores, colocando o “Presidente Ditador” fora do contexto. Seus aliados políticos, aderindo aos novos pensamentos, passaram a proclamar a necessidade de mudanças (TREVISAN, 2000).

O ano de 1945 foi aquele onde a pressão interna exigia e alcançava vitórias sobre o regime político.

Comícios grassavam livremente pelo país e novas facilidades permitiram a organização de partidos políticos nacionalmente.

O anseio popular por eleições se espalhou, a censura deixou de ter ação radical e as opiniões liberais alcançaram todos os cantos do país.

O Governo marcou eleições e o sucesso dos militares no conflito mundial permitiu o lançamento de dois candidatos da caserna.

Manobras políticas de Vargas para dominar o cenário foram recebidas com protestos, inclusive a convocação de uma Assembleia Constituinte.

Tudo desaguou em uma ação do poder militar pondo fim ao Estado Novo.

Nesse período de sete anos não houve mudanças no que tange à Defesa Nacional.

Mudaram as pessoas no poder e nasceu um sonho democrático embalado pelos liberais e concretizado pela ação da força militar.

Nasceu um novo Governo e uma nova Constituição.

7. Constituição de 1946

Pelas mãos de uma Assembleia Constitucional claramente liberal, adornada por numerosas ideias democráticas, a Constituição de 1946 teve seu centro de gravidade na orientação do processo eleitoral e na estruturação do poder jurídico.

Desaparecem da Carta os títulos sobre Segurança Nacional e Defesa do Estado.

O texto constitucional dedicou o título VII às Forças Armadas, embutindo orientações, em parte copiadas da anterior, sobre zonas territoriais indispensáveis à defesa nacional.

Em oito artigos desse título, o texto abordou atos administrativos da carreira militar, atribuiu a mesma destinação constitucional às Forças Armadas e repassou a responsabilidade de estudar as questões da Defesa Nacional ao Conselho de Segurança Nacional e a órgãos especiais das Forças Armadas incumbidos de prepará-las para a mobilização e para as operações militares.

Continuaram sem existir as orientações para a criação de uma estratégia nacional para a defesa e o Conselho de Segurança Nacional. Em decorrência de vício do poder anterior, não teve condições políticas para executar tão importante trabalho (LEMOS, 2008).

A Constituição deixou aos militares a tarefa do preparo das Forças Armadas e pouco explorou a ideia de Poder Nacional, que permitiria o planejamento da Defesa em todas as vertentes da sociedade.

Como os problemas externos não representavam ameaças à Pátria, de modo a ocupar as tropas, os detentores do poder militar passaram a atuar no âmbito interno, exercendo ações com conotações políticas, como já havia acontecido anteriormente (TREVISAN, 2000).

O nono período constitucional durou 18 anos.

As crises internacionais passaram ao largo do país e não havia ameaças à soberania, embora o Brasil tenha vivido diversas crises institucionais.

Dois grupos antagônicos disputavam a hegemonia intelectual frente às instituições armadas. Com todos os riscos que os “rótulos” contêm, digamos que o primeiro deles apresentava-se como nacionalista-racional, pregando um desenvolvimento para o país de forma aberta e internacional; o segundo diferenciava-se por um nacionalismo-radical acentuando um desenvolvimento baseado na preservação das riquezas nacionais. (TREVISAN, 2000, p. 45)

No aguardar da vitória de uma das facções, a Defesa Nacional estava enfraquecida por um poder militar esquecido.

Os meios militares se degradavam e não havia planos de reaparelhamento. A carreira militar estava desprestigiada com baixos salários e não havia luz nos trâmites políticos para inverter essa situação.

Nas mudanças de poder, sempre havia ameaça às Instituições e participação da força militar nos eventos de sucessão.

A Constituição, radicalmente liberal, nem sempre foi a fonte para a solução desses problemas (RAZZO, 2008).

Nos anos 60, o país acentuou sua disparidade com o crescimento econômico internacional, vivendo uma danosa inflação e sem gestão governamental no sentido de plantar desenvolvimento.

A sociedade passou a exigir mudanças. O Congresso se desgastava em lutas internas e gerou-se uma agitação política.

Os dois partidos mais representativos, a UDN e o PSD, buscaram junto às Forças Armadas apoio para suas pretensões (TREVISAN, 2000).

O Executivo estava abalado e, em atos populistas, tentava enfraquecer a caserna incitando à quebra da disciplina e hierarquia.

Montado o cenário e caracterizada a ameaça à democracia e às instituições, somados ao clamor popular e dos formadores de opinião, surgiu o poder militar, mais uma vez atuando em nome da Defesa Nacional e para a garantia das Instituições da lei e da ordem.

Em resumo, não houve sucesso, na estrutura da época, de uma Constituição liberal atuando nos fundamentos da vida política brasileira.

Terminou o período constitucional nascido em 1946 e nenhuma mudança visível ocorreu com relação à Defesa Nacional.

8. Constituição de 1967

O tema da Defesa Nacional volta a ser tratado de forma específica pelo novo texto constitucional, em seção própria, a seção V, sob o título “Da Segurança Nacional”.

Como inovação, que se pode dizer tímida, dá verdadeira dimensão ao problema, estabelecendo, em seu art. 89, que “[t]oda pessoa natural ou jurídica é responsável pela segurança nacional, nos limites definidos em lei.

Também, a competência do Conselho de Segurança Nacional voltou a ser texto constitucional, sem, no entanto, acrescentar novidades.

Alteração também pequena, porém importante, foi a definição constitucional de participação de todos os Ministros de Estado na composição do Conselho de Segurança, reafirmando o caráter de responsabilidade de todos nos assuntos de Defesa Nacional, e assegurando para esse órgão, como destinação constitucional, o assessoramento ao Presidente da República na formulação e na conduta de segurança nacional.

Cabem aqui algumas considerações sobre segurança e defesa, com conceitos estipulados pela nova Política de Defesa Nacional – PDN.

Pode-se dizer que segurança é algo intangível, é o sentimento individual ou coletivo de se exercer direitos e deveres, sob a tutela de um ordenamento jurídico, comum e aplicável a todos, que garanta as liberdades democráticas do cidadão e da sociedade.

Quando nos referimos à segurança nacional, entende-se tratar-se da condição que permite ao País a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais (PDN, 2008).

Com respeito à Defesa, entramos em um campo mais pragmático, que trata de ações, atividades e estrutura cujo conjunto garanta o exercício dos direitos, no limite da lei e proporciona segurança.

Sendo assim, a Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas (PDN, 2008).

Portanto, uma Defesa Nacional atuante garante a Segurança Nacional.

A Segurança Nacional engloba também a inexistência de turbulências internas que ameacem as instituições, a lei e a ordem, em qualquer nível, tanto qualitativo como quantitativo.

Não se pode, então, atribuir apenas ao poder militar todas as tarefas de combate às diversas feições da turbulência interna. As de menor vulto, sem conotações nacionais, devem ser reprimidas por órgãos policiais em contribuição à Segurança Nacional.

Voltando à análise constitucional, a não ser por turbulências internas, o período regido pela Constituição de 1967, igual a todos os períodos anteriores pós-independência – exceto, portanto, o da Constituição de 1824 – não foi um período de ameaças externas.

O Brasil, nesse período, não esteve submetido a ameaça significativa à sua soberania tal que precisasse atuar com seu poder militar em combate. Estivemos próximos a um conflito na conhecida “crise da lagosta”, com a França, cujo imbróglio teve solução diplomática, após deslocamento da Esquadra e de um agito de mobilização.

Os problemas internos tomaram a atenção do Governo, e o desenvolvimento da estrutura de Defesa Nacional seguiu nos mesmos passos lentos de sempre, porém, mantendo, em termos regionais, a liderança em poderio militar, que lhe cabe como direito geopolítico, sem que isso represente desequilíbrio ou ameaça à paz do continente.

A continuidade do processo de evolução política para o fortalecimento das instituições democráticas e de apaziguamento dos vários setores da sociedade, depois de afastada a ameaça do comunismo e do amadurecimento dos valores democráticos, fez chegar ao fim mais um período de nossa história republicana, e nasceu, em clima de conquistas democráticas, a Constituição de 1988.

9. Constituição de 1988

O ambiente global em que o constituinte originário estava quando da redação da Constituição de 1988 apresentava enormes desafios.

Não se pode dizer que bastava copiar o que havia de bom em nosso histórico constitucional.

Seria necessário analisar o novo quadro mundial, sentir as aspirações populares e estabelecer mecanismos que permitissem o avanço acelerado do desenvolvimento.

O mundo, com o fim da ameaça de autodestruição nuclear, assistia ao aparecimento de novas variáveis como a globalização do sistema econômico, o surgimento de confrontos regionais em grande número, a generalização de ações terroristas e o incremento da violência urbana nas grandes metrópoles.

No âmbito interno, entre outros problemas, as fortes carências sociais deste país continente precisavam de prioridade e a visão de futuro deveria permear os mecanismos administrativos para eliminá-las.

A Defesa Nacional, por sua vez, raramente é tema de interesse de parlamentares, por não representar preocupação para o povo, tantos anos afastado de conflitos armados e de revoluções intestinas, que passou a ter a percepção de ausência ou inexistência de ameaças (ROSA, 2008).

Tal posicionamento social está muito distante da realidade.

Se estamos livres, até hoje, de embates bélicos, por não termos tido ameaças concretas à Pátria, é porque o Estado, bem ou mal, tem no poder militar instrumento capaz de provocar a dissuasão na medida do que foi, até aqui, necessário. Em resumo, a paz é o produto resultante da ação dissuasória do Poder Militar; se a paz existe, o Poder Militar cumpriu seu papel, e, no Brasil, pode-se dizer que tal tarefa foi vitoriosa, a despeito da inexistência de orientações estratégicas de alto nível para a Defesa Nacional.

A nova Constituição não descuidou do aspecto da Defesa Nacional, porém, não criou mecanismos novos capazes de incentivar o Legislativo ao estudo, especialização e desenvolvimento dos instrumentos estruturais necessários a dotar o país dos meios e instituições com dimensões e tecnologia adequadas à representatividade do Brasil.

Em seu título V, “Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas”, a Constituição tratou do estado de defesa, instituído para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social quando ameaçadas. Tratou também do estado de sítio, instrumento mais forte e evolução do estado de defesa, indicado, inclusive para os casos de guerra.

Tais instrumentos, voltados precipuamente para a organização do interior do Estado, foram, mais uma vez, estabelecidos separadamente para os casos mais graves de ameaça à Pátria, inovando a Constituição em atribuir destinação específica aos órgãos encarregados das atividades diárias de segurança pública.

Para as Forças Armadas, também em capítulo próprio, a novidade veio no que tange à atividade de garantir a lei e a ordem, historicamente sob a responsabilidade única e por iniciativa do Presidente da República, passou a poder ser executada também por iniciativa dos demais poderes de República.

Essa mudança democratiza o emprego das Forças Armadas em missões internas contribuintes da segurança pública. Como nova atividade, também a Constituição de 88 criou obrigatoriedade de o Legislativo vir a estabelecer as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas.

Com essas normas legais, dispostas na Carta Magna, vislumbrou-se o caminho para as Forças Armadas serem dimensionadas em paridade com os demais setores do Poder Nacional,

e, como decorrência, fortalecendo o braço militar da Defesa Nacional na medida necessária à dimensão e importância do país nos cenários regional e mundial.

O texto constitucional, analisado pelo enfoque de distribuir ações que regulam o emprego do poder militar, também pode ser entendido como norma legal restritiva ao poder das Forças Armadas no contexto da estrutura da sociedade brasileira, mas, diga-se como vantagem, não se afastou da premissa básica, de longa data expressa por D. Pedro II, às vésperas do advento da República, quando disse: “A tropa não é a Nação; pertence à Nação.”

Assim, a Constituição de 1988, pensando em regras legais de organização, preparo e emprego das Forças Armadas, deu a medida exata de que o poder militar é instrumento do poder político para a defesa da Pátria, de suas instituições e da lei e da ordem (MIGNON, 2008).

Não basta, porém, o texto constitucional estar bem orientado e dimensionado. É preciso que seja dada continuidade ao processo pelo Legislativo, com vistas a tornar realidade uma estrutura estratégica de Defesa Nacional, fortalecendo todos os instrumentos do Poder Nacional, na medida exata das necessidades, possibilidade e anseios da nação; e pelo Executivo, estabelecendo as Diretrizes para emprego das Forças Armadas.

10. Considerações finais

No âmbito interno, o Estado é o poder. Nas relações internacionais, esse poder se reflete e influencia significativamente o desenlace das negociações entre Estados.

O quantitativo desse poder é diretamente proporcional, principalmente, ao poder militar e este dever ser, por sua vez, proporcional à dimensão da sociedade que representa. Este equilíbrio contribui definitivamente para a estabilidade do Estado e dá respaldo ao papel deste Estado no concerto das Nações.

A construção do poder militar não se faz de um golpe de caneta; exige, entre outros, planejamento de longo prazo, persistência orçamentária compatível, educação, preparo profissional adequado e desenvolvimento tecnológico próprio.

Esses e os outros fatores do Poder Nacional devem ser apoiados e orientados por uma política de defesa a ser construída por políticos com a assessoria dos militares e não apenas por estes. Tal política, consolidada pelos representantes da sociedade, fundamentaria a indispensável vontade política para encaminhar a solução para o problema Defesa Nacional.

Também não basta um grupo político descompromissado para definir a política de defesa. O assunto exige conhecimento, discernimento, especialização temática e engajamento.

Para alcançar o estágio de termos um legislativo e um executivo atuantes no processo de definição da política de defesa, tem que haver, por parte de seus integrantes, participação significativa e contínua, definindo, à vista da configuração dos contextos nacional e do internacional que nos afeta, cenários prospectivos que permitirão dimensionar as forças militares e definir estratégias de pesquisa, desenvolvimento tecnológico, no esforço orçamentário, na integração entre setores público e privado e no incentivo à indústria interna e na conscientização da sociedade para a importância do assunto no contexto do desenvolvimento do país.

O trabalho político para o balizamento da Defesa Nacional exigirá um esforço extra, pois, no temário e histórico brasileiros, esse assunto não é de interesse partidário, por ter pouca importância para os eleitores, alvo primário da política.

Vinte anos após a Constituição, o país, multidisciplinarmente, pela primeira vez dá início à caminhada para definir, com a colaboração de todos os níveis de governo, uma política de defesa, objetivos estratégicos nacionais e a estrutura para a Defesa Nacional, com participação efetiva de todos os elementos da sociedade brasileira.

A Constituição Cidadã fez sua parte, abrindo os caminhos na estrutura do Estado. Os militares brasileiros são campo fértil para a discussão e têm o interesse profissional e nacionalista para desenvolver o tema e aplicar os parâmetros que forem definidos de acordo com os interesses nacionais. A indústria tem capacidade instalada e condições tecnológicas de crescimento. Falta o poder político abraçar a causa da Defesa Nacional e vir participar da correta estruturação deste que é fundamento intrínseco de um Estado democrático e permitir a sua estruturação adequada em todos os elementos componentes.

O Brasil, esperançoso, aguarda e agradece.

Referências bibliográficas

BRASIL, Senado Federal. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em 20 jun. 2008.

_____, Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824). Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em 20 jun. 2008.

_____, Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891). Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em 20 jun. 2008.

_____, Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934). Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em 20 jun. 2008.

_____, Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937). Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em 20 jun. 2008.

_____, Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946). Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em 20 jun. 2008.

_____, Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Constituição da República do Brasil de 1967. Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em 20 jun. 2008.

_____, Presidência da República, Ministério da Defesa, Estado-Maior da Defesa. Política de Defesa Nacional. 2008, no prelo.

CARVALHO, L. P. Macêdo. O Papel das Forças Armadas: reflexões sobre política de defesa. Disponível em: <www.reservaer.com.br/est-militares/papel-das-ffaa.html>. Acesso em 23 jul. 2008.

COSTA, Emília V. da. *Da Monarquia à República: momentos decisivos*. 2. ed. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1979.

ÉPOCA. *Mente Aberta*. Entrevista. Joaquim Maria Machado de Assis. nº 526, p. 142-144. 16 jun 2008.

HISTORIANET, Curso de História. Brasil Império. 1824: uma Constituição antidemocrática. Disponível em: <www.historianet.com.br>. Acesso em 17 jun. 2008.

LEMOS, Renato L. C. N. A questão de defesa nacional no parlamento brasileiro (1891-1921). Disponível em: <www.lemp.ifas.ufrj.br>. Acesso em 15 jul. 2008.

LOYOLA, Leandro. A nova história de D. João VI. Disponível em: <www.cultura.gov.br>. Acesso em 25 jun. 2008.

MIGON, Eduardo X. F. O papel jurídico constitucional das Forças Armadas (FFAA) do Cone Sul como fator de influência na integração militar regional. Disponível em: <www.ambito-juridico.com.br>. Acesso em 23 jul. 2008.

RIZZO, Eliezer de O. Democracia e Defesa Nacional. Disponível em: <www.planetaneews.com.br/autor>. Acesso em 27 jun. 2008.

ROSA, Paulo T. R. Defesa Nacional: um direito constitucional. Disponível em: <www.advogado.adv.br/direitomilitar/ano2003/ptthadeu/defesanacional.htm>. Acesso em 23 jul. 2008.

TREVISAN, Leonardo. *Instituição militar e Estado brasileiro*. (Edição eletrônica). eBook Libis; Ridendo Castigat Moraes, 2000.