

SEGURANÇA NACIONAL E A REGULAÇÃO CONSTITUCIONAL DA POLÍTICA EXTERNA NO BRASIL: COMO AVALIAR SEU PASSADO, PRESENTE E OS DESAFIOS FUTUROS?¹

Michelle Ratton Sanchez Badin²

Odara Gonzaga de Andrade³

Este artigo analisa a articulação da expressão “segurança nacional” e de seu conteúdo nas duas mais recentes constituições federais da República Federativa do Brasil. O objetivo é sistematizar e explicar como as alterações no processo de democratização, com a Constituição Federal de 1988, impactam ou podem dialogar com a tendência internacional de securitização das políticas públicas. Para tanto, será apresentada uma análise textual, com análises de contexto e subtexto de alguns artigos dos textos constitucionais e, assim, o artigo está dividido em quatro partes. A introdução expõe a motivação da pesquisa com algumas referências sobre a tendência de securitização das políticas interna e externa em alguns países, nas últimas décadas, bem como a metodologia aplicada na pesquisa. Na seção 2, será feita uma sistematização do recurso à noção de segurança nacional nos textos constitucionais dos períodos históricos de 1967/1969 e de 1988, a partir de um mapeamento descritivo da linguagem de segurança nacional. Na seção 3, a fim de aportar o contexto e explorar o subtexto destas normativas, serão apresentados alguns documentos legais complementares e o diálogo com a literatura especializada, evidenciando as estruturas jurídicas, os debates constituintes sobre o papel do Estado e a necessidade de estipular mecanismos para garantir a segurança pública e a democracia. Na seção 4, são apresentadas algumas considerações finais que endereçam novas questões para o avanço da pesquisa sobre os desafios futuros para avaliação da política externa no Brasil diante da tendência de securitização das políticas públicas.

Palavras-chave: segurança nacional; política externa; política pública; Constituição Federal; Brasil; securitização.

1. Agradecemos os comentários dos integrantes de dois *workshops* em que tivemos a oportunidade de discutir a pesquisa para este artigo. Primeiramente, aos integrantes do *workshop* *Varieties of Constitutionalism beyond the State*, do projeto binacional da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), em junho de 2023, em especial ao diálogo comparado com Helmut Aust e ao estímulo de Michael Reigner para retomar esta agenda sobre política externa e sua regulação constitucional. Em segundo lugar, o privilégio do debate com especialistas brasileiros em política externa no *workshop* *Novas Fronteiras de Pesquisa para a Análise de Política Externa como Política Pública*, realizado em novembro de 2023, pelo Laboratório de Políticas Públicas Internacionais da Universidade Federal de São Paulo (Laboppi/Unifesp), do qual destacamos especialmente as observações de Walter Desiderá que nos ajudaram a reestruturar as questões centrais deste artigo. Também agradecemos os diálogos sobre segurança nacional com João Roriz e Octavio Amorim Neto e o apoio de pesquisa de Mayra Contin. Quaisquer erros e lacunas neste artigo permanecem responsabilidades exclusivamente das autoras.

2. Professora associada na graduação e no programa de mestrado e doutorado acadêmico em direito e desenvolvimento da Fundação Getúlio Vargas (FGV) de São Paulo e coordenadora do Núcleo de Direito Global e Desenvolvimento na mesma instituição. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4364-8926>. E-mail: michelle.sanchez@fgv.br.

3. Pesquisadora no Núcleo de Direito Global e Desenvolvimento da FGV de São Paulo; doutoranda em direitos humanos pela Universidade de São Paulo (USP) com apoio da Capes e mestra em direito pela mesma universidade; e bacharela em direito pela Universidade Federal de Lavras. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9015-668X>. E-mail: odaragonzaga@usp.br.

NATIONAL SECURITY AND THE CONSTITUTIONAL REGULATION OF FOREIGN POLICY IN BRAZIL: HOW TO EVALUATE ITS PAST, PRESENT AND FUTURE CHALLENGES?

This paper examines the articulation of the term “national security” and its content within the two most recent federal constitutions of the Federative Republic of Brazil. The aim is to systematize and explain how changes in the democratization process, particularly with the 1988 Federal Constitution, impact or can interact with the international trend of securitization of public policies. To this end, a textual analysis will be presented, with context and subtext analyses of some of the articles from the constitutional texts, and thus, the article is divided into four parts. The introduction outlines the motivation of the research, with some references to the trend of securitization of domestic and foreign policies in some countries over the last few decades, as well as the methodology applied in the research. In section 2, a systematization of the recourse to the notion of national security in the constitutional texts from the historical periods of 1967/1969 and 1988 will be made, based on a descriptive mapping of the national security language. Section 3 aims to provide context and explore the subtext of these regulations, presenting some complementary legal documents and dialogues with specialized literature, highlighting the legal structures, the constituent debates about the role of the State, and the need to stipulate mechanisms to ensure public security and democracy. Section 4 presents some concluding remarks that address new questions for advancing research on the future challenges of evaluating Brazil’s foreign policy in the face of the trend of securitization of public policies.

Keywords: national security; foreign policy; public policy; Federal Constitution; Brazil; securitization.

SEGURIDAD NACIONAL Y LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA EXTERNA EN BRASIL: ¿CÓMO EVALUAR SU PASADO, PRESENTE Y LOS DESAFÍOS FUTUROS?

Este artículo examina la articulación de la expresión “seguridad nacional” y su contenido en las dos constituciones federales más recientes de la República Federativa de Brasil. El objetivo es sistematizar y explicar cómo los cambios en el proceso de democratización, con la Constitución Federal de 1988, impactan o pueden dialogar con la tendencia internacional de securización de las políticas públicas. Para ello, se presentará un análisis textual, con análisis de contexto y subtexto de algunos de los artículos de los textos constitucionales, y así, el artículo está dividido en cuatro partes. La introducción expone la motivación de la investigación, con algunas referencias sobre la tendencia de securización de las políticas interna y externa en algunos países, en las últimas décadas, así como la metodología aplicada en la investigación. En la sección 2, se realizará una sistematización del recurso a la noción de seguridad nacional en los textos constitucionales de los períodos históricos de 1967/1969 y de 1988, a partir de un mapeo descriptivo del lenguaje de seguridad nacional. En la sección 3, con el fin de aportar el contexto y explorar el subtexto de estas normativas, se presentarán algunos documentos legales complementarios y el diálogo con la literatura especializada, evidenciando las estructuras jurídicas, los debates constituyentes sobre el papel del Estado y la necesidad de estipular mecanismos para garantizar la seguridad pública y la democracia. En la sección 4, se presentan algunas consideraciones finales que plantean nuevas preguntas para el avance de la investigación sobre los desafíos futuros para la evaluación de la política exterior en Brasil ante la tendencia de securización de las políticas públicas.

Palabras clave: seguridad nacional; política exterior; política pública; Constitución Federal; Brasil; securización.

JEL: K33.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm33art5>

Data de envio do artigo: 19/1/2024. Data de aceite: 5/6/2024.

1 INTRODUÇÃO

Toda agenda de pesquisa tem sua origem em uma trajetória em que identificamos problemas ou perplexidades quanto a um assunto ou fenômeno da vida real que nos cerca. Na política pública este processo de identificação do problema é também um ponto de partida muito importante: como identificar bem este problema, o mais premente, o central para aquela situação, o adequado para aquela política etc. A questão sobre a avaliação de uma política pública, incluindo a política externa, requer a retomada de como este primeiro passo de identificação do problema foi formulado. O que nos traz para essa agenda de pesquisa é a inquietação sobre a tendência de (re)securitização da agenda de políticas públicas,⁴ sejam elas exclusivamente domésticas ou com um caráter ou impacto externo, e quais são as formas de controle possíveis do processo democrático, para acompanhar e avaliar políticas implementadas num caráter de urgência e excepcionalidade, como são as medidas de segurança em geral.⁵

No processo de securitização, o espaço de articulação central dos estados tem sido o recurso à noção de segurança nacional. Nesse sentido, muitos estados passaram, recentemente, a revisar suas políticas estratégicas de segurança nacional. Para citar alguns exemplos, temos os Estados Unidos, a Inglaterra, o Japão, a

4. Uma referência de destaque para o conceito de securitização é a produção da Escola de Copenhague de Estudos em Segurança, por exemplo as obras de Ole Wæver e Barry Buzan. Basicamente, essa concepção aponta que a securitização compreende o processo de enquadrar qualquer questão como uma ameaça existencial – ao Estado ou uma comunidade – e de justificar medidas extraordinárias em resposta (Buzan e Hansen, 2012, p. 323-324). Interessante complementar com o mapeamento de Heath (2021, p. 51), que vai além, e sistematiza quatro abordagens principais sobre securitização e que cada qual reconhece um espectro de agentes que podem reivindicar a noção de segurança e ter sua autoridade reconhecida no contexto das regras jurídicas existentes: i) a realista que associa segurança à sobrevivência do Estado e ao uso da força; ii) uma visão ampliada, que aparece após a Guerra Fria, incluindo todas as formas de ameaça à existência humana; iii) uma visão discursiva, em que se insere a perspectiva da Escola de Copenhague; e iv) uma visão pluralista que esgarça não apenas a compreensão de como a ideia de segurança é construída, tal como na visão discursiva, mas também compreende que este processo passar por múltiplos atores e não necessariamente tem o Estado como referência. Sem a pretensão de uma revisão bibliográfica ou mesmo um enquadramento teórico para o artigo, a apresentação destas produções teóricas objetiva contextualizar o estado da arte do debate, escapando a uma visão estadocêntrica, mas com sérios impactos a como Estado tem reagido às mudanças e instabilidades políticas, econômicas, sociais e naturais no momento contemporâneo.

5. Creditamos aqui a importância do projeto desenvolvido no âmbito da Chamada Pública nº 0078/2000 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), sobre instrumentos de avaliação de investimento externo, para atentar quanto à relevância da fundamentação de políticas de restrição ao investimento externo em segurança nacional, em muitas economias centrais nos últimos anos. Conferir, entre outros, Badin *et al.* (2022).

Alemanha, a China, a África do Sul, a Austrália e a Índia⁶ revisando políticas de segurança nacional, com importantes impactos para suas políticas públicas, incluindo a externa. A segurança nacional é um conceito associado ao Estado e à sua sobrevivência. Como se dão, contudo, as ameaças ao Estado neste momento da história? Como o Estado pode reagir a tais ameaças? Quais são os parâmetros para tal? É possível avaliar uma política de urgência e que requeira medidas excepcionais? Em caso positivo, quais os momentos e critérios para tal avaliação? Este artigo não consegue alcançar essas respostas, mas pretende aportar elementos para compreender como o Estado brasileiro estrutura a noção de segurança, para orientar suas políticas.

Para tanto, inspiradas em produção anterior de mapeamento das regras constitucionais que estruturam conceitos, processos e competências para a política externa (Badin *et al.*, 2006), este artigo se propõe a resgatar a articulação do conceito de segurança nacional na Constituição Federal (CF) brasileira e suas eventuais reformulações, com vistas a compreender o arcabouço regulatório e institucional que possa orientar potenciais processos de formulação, decisão, implementação e avaliação de políticas de securitização do país, incluindo a política externa.

O Brasil teve sete constituições ao longo de sua história, desde a independência; seis delas durante o período republicano.⁷ A expressão segurança nacional aparece pela primeira vez no texto constitucional de 1934, com a criação do Conselho Superior de Segurança Nacional⁸ e a definição de situações sobre segurança nacional; em 1937, são reproduzidas tais previsões, exceto que o conselho muda o seu nome para Conselho de Segurança Nacional (CSN).⁹ Ocorre que em 1937 já havia sido criado o Tribunal de Segurança Nacional, como órgão da Justiça Militar, que seria responsável pelo julgamento dos crimes cometidos contra a

6. No caso dos Estados Unidos tem-se o documento *National Security Strategy*, em que o Poder Executivo comunica ao Congresso Nacional seus interesse e ameaças no contexto externo, desde 1986 este documento necessita ser enviado anualmente e está disponível em: <https://nssarchive.us/>. Com base neste documento, políticas públicas específicas são implementadas. A Inglaterra, por sua vez, tem publicado uma *National Security Strategy* desde 2008, em conjunto com a *National Security Capability Review*. Este documento delinea as ameaças e desafios de segurança enfrentados pelo Reino Unido, assim como as estratégias e capacidades necessárias para mitigá-los. A estratégia é revisada periodicamente para refletir as mudanças no cenário global e nas prioridades de segurança nacional.

7. São elas: i) Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824; ii) Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891; iii) Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934; iv) Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937; v) Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946; vi) Constituição do Brasil, de 24 de janeiro de 1967; e vii) Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Disponíveis em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm; https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm; https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm; https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm; https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm; https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm; e https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

8. Mais informações disponíveis nos arts. 159 a 166 da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934.

9. Mais informações disponíveis nos arts. 161 a 165 da Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937.

estrutura das instituições, a segurança do Estado e dos cidadãos.¹⁰ Na Constituição de 1946, tais previsões são mantidas, com alguns ajustes.¹¹ Contudo, o tema da segurança nacional aparece mais consolidado e sistematizado na Constituição do Brasil, de 24 de janeiro de 1967 (mencionada adiante como CF de 1967) e, em especial, na Emenda Constitucional (EC) nº 1, de 17 de outubro de 1969 (mencionada a seguir como EC de 1969). Por isso a opção de focar o contraste entre estes últimos documentos constitucionais de 1967 e 1969 com Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988 (mencionada adiante como CF de 1988).

A análise do material será feita em dois passos. Primeiramente, uma análise textual, com a identificação do léxico segurança nacional no corpo dos textos constitucionais e a localização do aspecto conceitual apresentado a partir do texto e das autoridades e competências associadas às políticas de segurança nacional. Também se objetiva localizar outros léxicos associados à ideia de segurança nacional ou utilizados como alternativos a esta ideia. Após o registro desta dimensão textual, serão apresentadas algumas referências adicionais que ajudam com o contexto e subtexto dos textos constitucionais,¹² em especial para melhor dimensionar as previsões vigentes da CF de 1988. Nestes exercícios, valemo-nos da análise de conteúdo, para identificar, no texto, as comunicações manifestas mas também as entrelinhas e com recurso a um mapeamento sistemático e também quantitativo.¹³

Assim, o artigo está dividido em quatro partes. Esta introdução, que expõe a motivação da pesquisa, com algumas referências sobre a tendência de securitização das políticas interna e externa em alguns países, nas últimas décadas, bem como a metodologia aplicada na pesquisa. A seção 2, que apresenta uma sistematização dos textos constitucionais dos períodos históricos de 1967/1969 e de 1988 e presença do conceito de segurança nacional. Na seção 3, busca-se ampliar a análise de conteúdo, explorando o contexto e o subtexto destas normativas, com a descrição de alguns documentos legais complementares e o diálogo com a literatura especializada. Na seção 4, são apresentadas algumas considerações finais que endereçam novas questões para o avanço da pesquisa sobre os desafios futuros para avaliação da política externa no Brasil diante da tendência de securitização das políticas públicas.

10. Conforme art. 173 da Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. O Tribunal de Segurança Nacional foi criado pela Lei nº 244, de 11 de setembro de 1936.

11. Mais informações disponíveis nos arts. 28, 106, 179 e 180 Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946.

12. A compreensão de texto, contexto e subtexto é central para a estruturação deste artigo e tem inspiração nos trabalhos de Frerichs (2012) e Perry-Kessarís (2013). Frerichs (2012, p. 9) basicamente identifica o texto como as regras escritas, o subtexto a moral que orienta o texto e o contexto se refere ao contexto social do texto legal.

13. Sobre a análise de conteúdo, conferir Bardin (2011, p. 52), que define que a análise de conteúdo pretende identificar a "mensagem" do texto, de forma que permite inferir sobre uma outra realidade que não apenas a daquela mensagem. Sobre o papel da sistematização e o quantitativo, conferir Berelson (1984).

2 SEGURANÇA NACIONAL NO TEXTO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO: OS CONTRASTES ENTRE AS CFs DE 1967/1969¹⁴ E A DE 1988

2.1 Elementos para análise textual

O objetivo desta seção é apresentar a análise textual das CFs de 1967, com suas reformas em 1969, e de 1988. A partir da análise comparativa entre tais documentos, focando especificamente no termo segurança nacional, objetivamos traçar como esteve e está regulada uma noção de segurança e em que medida isso se coordena com políticas exclusivamente domésticas ou externas.

Uma primeira busca da palavra-chave segurança nacional nestes documentos chama a atenção sobre a disparidade da sua frequência: enquanto a expressão aparece 18 vezes na CF de 1967 e 23 vezes na EC de 1969, ela é invocada apenas uma única vez na Constituição de 1988. Dado que os textos constitucionais têm estruturas muito similares em seus capítulos e assuntos regulados, isso levanta a questão sobre a terminologia que passou a orientar regras similares na CF de 1988. E, então, notamos que esses textos agregaram outras terminologias como a de “segurança pública” e adensaram a referência a outras expressões, como “interesse público”, “interesse nacional” em comparação com o texto constitucional de 1967/1969.

Foram identificados, no total, onze artigos da CF de 1967 que aplicaram a terminologia segurança nacional; enquanto a EC de 1969 registra dezesseis artigos. Os artigos da CF de 1967/1969 que aplicam a terminologia dizem respeito: à competência da união, à competência de estados e municípios, ao processo legislativo, dispositivos específicos sobre a segurança nacional, Forças Armadas, tribunais e juízes militares, competência para decretar o estado de sítio e a ordem econômica e social. Na CF de 1988, os dispositivos relativos a estes mesmos temas passaram por alterações ou foram excluídos. No caso em que sofreram alterações, o que se observou é que houve uma mudança de linguagem, basicamente substituindo a justificativa ou concepção de segurança nacional pelas referências à defesa nacional, ao interesse nacional e à ordem pública.¹⁵

14. A barra em 1967/1969 refere-se às duas versões da Constituição brasileira que foram promulgadas e emendadas durante o regime militar. Constituição de 1967: promulgada em 24 de janeiro de 1967, esta Constituição foi elaborada durante o regime militar instaurado após o golpe de 1964. Ela consolidou o regime autoritário, estabelecendo mecanismos de controle sobre os poderes Legislativo e Judiciário e ampliando os poderes do Executivo; EC nº 1, de 1969: também conhecida como Constituição de 1969, esta emenda foi uma revisão substancial da Constituição de 1967. Promulgada em 17 de outubro de 1969, durante o governo da junta militar que assumiu após o afastamento do presidente Costa e Silva, a emenda reforçou ainda mais o poder do regime militar, instituindo novas medidas de controle e repressão.

15. Para mais detalhes, a tabela comparativa entre os textos constitucionais está disponível para consulta diretamente com as autoras nos *e-mails* referidos na primeira página deste artigo. O acesso à íntegra dos textos constitucionais está disponível em: <https://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-historica/constituicoes-antiores-1>.

Nas subseções a seguir, fazemos uma análise da dimensão conceitual, para localizar o uso da expressão segurança nacional no texto da CF de 1967 e sua EC em 1969, na sequência uma análise das autoridades responsáveis pelas competências associadas à segurança nacional daqueles textos constitucionais e, por fim, um contraste com a revisão dos artigos com competências similares na CF de 1988.

2.2 Dimensão conceitual: em que normas segurança nacional é mencionada?

Na CF de 1967, o primeiro dispositivo em que a expressão segurança nacional é invocada versa sobre a competência da União (art. 8º). No mesmo inciso em que há a previsão de que compete à União organizar as Forças Armadas, tem-se a sua competência para planejar e garantir a segurança nacional (art. 8º, inciso IV). Na EC de 1969, este inciso é subdividido em dois: “IV – organizar as Forças Armadas; V – planejar e promover o desenvolvimento e a segurança nacionais” (Brasil, 1969). A mudança parece sutil, mas a associação de promoção do desenvolvimento à segurança nacional como parte de uma mesma competência da União – como se observa pelo uso do plural “desenvolvimento e segurança nacionais” – tem fundamento no contexto da reforma constitucional e na Doutrina de Segurança Nacional (DSN), apresentados em mais detalhe na seção 3 a seguir.

Ainda no art. 8º da CF de 1967 também contava como competência da União organizar e manter a polícia federal com a finalidade de prover a apuração de infrações penais contra, entre outros, a segurança nacional (inciso VII, c). Os crimes contra a segurança nacional estavam definidos na Lei de Segurança Nacional.¹⁶ Não houve alteração deste dispositivo na EC de 1969, mas em 1988 essa forma de dispor sobre a competência da União sobre a polícia federal mudou e o inciso sobre garantir a segurança nacional tem como equivalente assegurar a “defesa nacional”.

A segunda questão que aparece associada à segurança nacional na CF de 1967 é a previsão de municípios declarados de interesse da segurança nacional, por lei de iniciativa do Poder Executivo (art. 83, inciso V, da CF de 1967 e art. 81 da EC de 1969). Nestes casos, a Constituição previu que os governadores, com prévia autorização do presidente da República, nomeariam os prefeitos destes municípios (art. 16, § 1º, b). Não houve alteração na EC de 1969, exceto pela numeração do artigo, que passou a ser o art. 15. Essa previsão tem uma relação próxima com o conceito de defesa nacional e proteção do território e suas fronteiras, como analisado na seção 3.

16. Nota-se que, no momento da promulgação da CF de 1967, estava em vigor o Decreto-Lei nº 314, de 13 de março de 1967 e, quando da EC de 1969 já estava em vigor outra Lei de Segurança Nacional que era o Decreto-Lei nº 898, promulgado em 29 de setembro de 1969.

Um terceiro ponto está na forma de considerar o mandato no Poder Legislativo, a partir da reforma de 1969. Uma alteração trazida pela EC de 1969 foi a complementação do que antes na CF de 1967 era o art. 34 e então com a emenda passou a ser o art. 32, prevendo a aplicação da Lei de Segurança Nacional para os deputados e senadores no exercício de suas funções.¹⁷ A CF de 1988, em seu art. 53, destoa desta revisão ao restringir que deputados e senadores são invioláveis em suas opiniões, palavras e votos, com processos devidamente previstos no caso de investigação, e com a EC nº 35, de 2001, ainda se adicionou que a inviolabilidade está coberta nos âmbitos cível e penal.

A CF de 1967, assim como o texto da EC de 1969, previam a possibilidade de o presidente da República legislar por meio de decretos, nos casos considerados de urgência ou de interesse público, no tocante a algumas matérias, incluindo casos de segurança nacional (art. 58 CF de 1967 e art. 55 da EC de 1969). A Constituição de 1988 exclui a figura dos decretos e indica a possibilidade apenas de medidas provisórias, para casos que indica como de relevância e urgência (art. 62). A EC nº 32 de 2001 à Constituição de 1988 delimitou, extensamente, os casos em que o presidente da República pode editar medidas provisórias.

Um ponto marcante na CF de 1967 – mas que também esteve presente nas CFs de 1935 e 1937 – é um capítulo sobre a segurança nacional. É, em 1967, que aparece pela primeira vez a regra de que “toda pessoa natural ou jurídica é responsável pela segurança nacional, nos limites definidos em lei” (art. 89 da CF de 1967 e art. 83 da EC de 1969). E os demais artigos desta seção são relativos ao CSN, sua estrutura e competências (arts. 90 e 91 da CF de 1967 e 1987, arts. 88 e 89 da EC de 1969).¹⁸ Este era um conselho composto pelo presidente da República, seu vice e todos os ministros de Estado, com responsabilidade sobre assuntos que interessassem à segurança nacional e dar assentimento prévio para atividades de infraestruturação e exploração econômica nas áreas consideradas indispensáveis à segurança nacional. Aqui se observa novamente uma preocupação com as faixas de fronteira, mas também um certo nacionalismo, pela previsão no parágrafo único do art. 91 da CF de 1967 e art. 89 da EC de 1969, que seriam asseguradas nestas áreas a predominância de capitais e trabalhadores brasileiros. Por fim, outro assunto em que o CSN deveria ser ouvido era no caso de o presidente decretar o estado de sítio (art. 152 da CF de 1967 e art. 163 da EC de 1969). Na EC de 1969 ainda se previu como competência do CSN assistir o presidente da

17. Naquele momento, a Lei de Segurança Nacional vigente era o Decreto-Lei nº 898, promulgado em 29 de setembro de 1969.

18. Não foi a primeira vez em que uma Constituição brasileira teve uma seção destinada a regular a segurança nacional. Isso não esteve presente na CF de 1946, mas esteve, de forma inédita, na Constituição de 1934 e na de 1937. Integra dos textos disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm; e https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm.

República na avaliação da conveniência de se decretar o fim da vigência dos atos institucionais ou de seus dispositivos (art. 182).

Na CF de 1988, o capítulo sobre segurança nacional foi extinto. E, entre os órgãos na estrutura do Poder Executivo, com funções correlatas estão o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional (CDN) (arts. 89 e 91 da CF de 1988). O Conselho da República é basicamente composto por representantes da cúpula do governo, incluindo da Câmara e do Senado, e seus cidadãos brasileiros. O CDN também tem a liderança do Poder Executivo e do Legislativo, juntamente com alguns ministros de estado, indicados no texto constitucional. A EC nº 12, de 1999, revisou o que era o inciso V do art. 91, sobre composição do CDN, e ao invés de ministros militares registrou o ministro do Estado da Defesa, e inclui ainda a representação dos comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.¹⁹

Em contraponto à CF de 1967 e à EC de 1969, na CF de 1988, ao presidente da República cabe apenas decretar o estado de defesa para preservar ou restabelecer a ordem (art. 136), desde que ouvido o Conselho da República e por tempo limitado a trinta dias. O estado de sítio na nova Constituição apenas pode ser decretado pelo Congresso Nacional e, no caso, devem ser consultados pelo presidente da República os conselhos da República e de Defesa Nacional (arts. 137 a 139).

Outros dispositivos que fazem referência ao conceito de segurança nacional, na CF de 1967 e sua EC de 1969, são relativos às Forças Armadas e ao tribunal militar. O art. 91 da EC de 1969 deu destaque ao papel das Forças Armadas como “essenciais à execução da política de segurança nacional”, com inclusão desta complementação, ao texto anterior do art. 92 da CF de 1967. No parágrafo destes artigos havia a indicação de que ao presidente da República caberia a direção da guerra e a escolha dos comandantes-chefes. Na CF de 1988, em artigo equivalente sobre as Forças Armadas (art. 142) não há referência ao conceito de segurança nacional e no caput há a indicação de que estas forças são organizadas com base na hierarquia e disciplina sob a autoridade suprema do presidente da República. Em 1998 e em 2014, foram feitas emendas a este artigo da CF de 1988, com o objetivo de regular situações de conflito sobre militares ocupando cargos políticos ou civis no governo (conforme as ECs nºs 18 e 77).

A CF de 1967 e a EC de 1969 também previam o serviço militar ou outros encargos necessários à segurança nacional como obrigatório para todos os brasileiros (arts. 93 da CF de 1967 e art. 92 da EC de 1969). A CF de 1988 deixou apenas a referência ao serviço militar como obrigatório (art. 143).

19. Esta alteração está relacionada à criação, pela Lei Complementar nº1997/1999, do Ministério da Defesa, em substituição aos ministérios da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, que foram transformados em comandos do Ministério da Defesa.

A Justiça Militar, nos termos da CF de 1967, também seria competente, para além de julgar os crimes militares, julgar também os crimes contra a segurança nacional previstos em lei,²⁰ inclusive aqueles praticados por civis (art. 122). A EC de 1969 manteve esta redação.²¹ Essa redação reproduzia o que havia sido previsto na CF de 1946 (art. 108, § 1º), a partir do Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965. Anteriormente, esta previsão constava do texto original da CF de 1946 (art. 108, § 1º) e das CFs de 1937 (art. 111) e de 1934 (art. 84) com a indicação de que o foro especial da justiça militar seria estendido aos civis, para a repressão de crimes contra a segurança externa do país ou contra as instituições militares. Na CF de 1988 a competência da justiça militar está restrita aos crimes militares previstos em lei.

Por fim, o último conteúdo que as constituições fazem referência ao conceito de segurança nacional está no contexto da regulação da ordem econômica. Na CF de 1967 (art. 157, § 8º) e na EC de 1969 (art. 163) foi previsto com a mesma redação que estaria facultada a intervenção no domínio econômico e o monopólio de determinada indústria ou atividade, mediante lei, “quando indispensável por motivos de segurança nacional”. Na CF de 1988, essa previsão muda, para o reforço a uma maior liberdade econômica; mas havia a previsão no art. 171 de discriminação entre a empresa de capital nacional e aquela com participação de capital estrangeiro, ainda que constituída no Brasil. A discriminação em benefício da empresa de capital nacional poderia incluir, até mesmo, proteção e benefícios especiais se as atividades fossem consideradas estratégicas para a defesa nacional ou imprescindíveis ao desenvolvimento do país (art. 171, §1º, I). O art. 171 da CF de 1988 foi posteriormente revogado pela EC de 1995. Dois outros artigos sobre a ordem econômica ainda se mantiveram: o art. 172 sobre a indicação de que a lei deve disciplinar os investimentos de capital estrangeiro com base no interesse nacional e o art. 173 que indica que a exploração direta da atividade econômica pelo Estado só deve ocorrer em casos imperativos à segurança nacional – e aqui está a única referência a este conceito na CF de 1988 – ou a relevante interesse coletivo.

2.3 Dimensão do processo decisório: a quem a norma constitucional confere autoridade nas políticas de segurança nacional?

A partir da descrição anterior das normas constitucionais que fazem referência explícita à segurança nacional, podemos identificar as estruturas e posições no estado com competências e autoridade em políticas de segurança nacional. Basicamente, na CF de 1967, assim como no texto consolidado com a EC de 1969, observa-se uma absoluta centralidade na União em políticas relacionadas à segurança nacional (arts. 8º e 157) e a figura do presidente da República

20. Os crimes eram previstos na Lei de Segurança Nacional, que na época era o Decreto-Lei nº 314, de 13 de março de 1967.

21. A Lei de Segurança Nacional vigente no momento da EC de 1969 já era o Decreto-Lei nº 898, promulgado em 29 de setembro de 1969.

(arts. 15, 58, 83, 90, 152) como central. Paradoxalmente, a indicação no art. 89 da CF de 1967 e art. 86 da EC de 1969 de que toda pessoa natural ou jurídica é responsável pela segurança nacional poderia sugerir a importância de participação na política de segurança nacional, mas os demais artigos do texto constitucional indicam outros espaços para a formulação desta política. Resta, assim, a compreensão de que a responsabilidade daquelas pessoas era na execução ou implementação da política.

O CSN, por exemplo, é indicado com um órgão de assessoria e que na CF de 1967 tem um papel associado à formulação da política de segurança nacional. E, na EC de 1969, ao CSN são explicitamente atribuídas as funções de formação e execução da política de segurança nacional. Seu funcionamento estaria definido em lei,²² para fins de compreensão dos atos, autoridades e procedimentos sobre a seu papel quanto à política de segurança nacional como um todo.

Observa-se, ainda, que a partir da EC de 1969, os militares ganharam maior protagonismo com o papel das Forças Armadas para a execução da política de segurança nacional (art. 91). A mudança da redação de 1967 para 1969 exclui a referência à relação hierárquica das Forças Armadas, sob a autoridade suprema do presidente da República, o que potencialmente daria maior liberdade a este grupo na execução da política. Do ponto de vista de controle das políticas públicas, seria prudente avaliar como foram julgados os casos sobre a implementação destas políticas em nome da segurança nacional.

A competência da justiça militar com competência nos casos contra a segurança nacional, considerados neste caso os crimes cometidos tanto quanto a ordem interna quanto externa, vigorou desde o Ato Institucional nº 2/1965 até a CF de 1988, com casos relevantes julgados no período e que permitem observar uma das formas de implementação da política de segurança nacional. Por fim, vale notar que a revisão do então art. 34 pela EC de 1969 submeteu os representantes eleitos no Poder Legislativo, em nível federal, ao controle pela política de segurança nacional e ao tribunal militar, conforme as leis de segurança nacional vigentes no período.²³

A CF de 1988, por sua vez, tem apenas um dispositivo com referência explícita a questões de segurança nacional (art. 173). De acordo com o previsto, a regulação desta política pública na ordem econômica deve ser definida por lei e, portanto, com a atuação do Congresso Nacional e o devido processo legislativo (arts. 61 a 69 da CF de 1988).²⁴

22. Por exemplo, Decreto-Lei nº 348, de 4 de janeiro de 1968, e Decreto-Lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970.

23. Foram vigentes durante este período as seguintes leis de segurança nacional: Decreto-Lei nº 898/1969, Lei nº 6.620/1978 e Lei nº 7.170/1983.

24. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

2.4 Observações da comparação entre os textos constitucionais

A comparação apresentada anteriormente é apenas um exercício para considerarmos a adoção do conceito de segurança nacional nos textos constitucionais, para orientar políticas públicas no Brasil. Considerar como a CF de 1967/1969, que foi a Constituição que na história do país mais se valeu deste conceito, pode ajudar a compreender como políticas sob a orientação de segurança nacional foram formuladas, suas decisões e implementadas no Brasil, quiçá, avaliadas. Ainda, a evidência de que a CF de 1988 afastou este conceito da redação do texto de muitos de seus dispositivos revisados nos leva a questionar como seria a implementação de políticas com fundamento na segurança nacional no Brasil.

Temos, então, um contraste entre estes dois textos constitucionais na localização da segurança nacional como eixo para as políticas públicas nacionais. Notamos que a CF de 1967 e sua EC de 1969 têm uma abordagem abrangente sobre a segurança nacional, que resgatou aspectos de períodos anteriores, em especial dos anos do governo Getúlio Vargas e as suas CFs de 1934 e 1937, mas que também passou a ampliar as referências a segurança nacional como orientadora e justificadora de políticas públicas.

A CF de 1967 e a EC de 1969 avançam a um ponto totalizante da política de segurança nacional ao indicar que toda e qualquer pessoa natural ou jurídica como responsável pela segurança nacional. Nos dispositivos analisados, observamos a associação da política de segurança nacional a aspectos políticos, militares, econômicos e territoriais. A noção de segurança nacional estava fortemente atrelada à ideia de manutenção da “ordem pública” e da preservação do Estado. Também foi possível notar, quantitativa e qualitativamente, que a inovação ao conceito de segurança nacional foi se tornando mais presente da CF de 1967 para a EC de 1969 e que o seu conteúdo foi ganhando novos contornos, com a integração do conceito de desenvolvimento e a presença dos militares em espaços centrais de execução e decisão. A revisão de alguns artigos sobre competência indica, até mesmo, um prejuízo na relação entre os três Poderes, na medida em que o Poder Executivo centralizava os processos de formulação, decisão, implementação da política de segurança nacional e tornava o Legislativo objeto destas políticas e afastava a justiça comum da análise de situações sobre segurança nacional.

Em contrapartida, a CF de 1988 apresenta uma mudança substancial tanto na linguagem quanto nos conceitos adotados. A terminologia segurança nacional foi substituída por expressões mais específicas como “defesa nacional” e “interesse público da União”. As políticas que eram de segurança nacional foram então levadas para outros espaços e critérios para o desenvolvimento da política pública. Contudo, a pergunta sobre como se daria o processo de políticas públicas com fundamento na segurança nacional no Brasil, atualmente no Brasil não cessa

no texto constitucional. Este é apenas um ponto de partida e localização para o debate. A seguir, a análise de contexto e subtexto sobre estes textos constitucionais podem favorecer a compreensão da dinâmica política para novas políticas de segurança nacional, no Brasil de hoje.

3 ELEMENTOS DE CONTEXTO E SUBTEXTO SOBRE SEGURANÇA NACIONAL E AS CONSTITUIÇÕES

3.1 O resgate histórico da Doutrina de Segurança Nacional na CF de 1967/1969

O objetivo de apresentar contexto e subtexto tem por objetivo trazer elementos que favoreçam a compreensão dos textos previamente apresentados. No caso da CF de 1967 e sua EC de 1969, considerando a relevância do conceito segurança nacional em seus textos, parece-nos relevante trazer à tona o contexto cultural que subsidiou este conceito e sua regulação. Daremos então ênfase ao papel das ideias desenvolvidas no âmbito da Escola Superior de Guerra (ESG) e da sua DSN.

De acordo com Meirelles (2002), um jurista brasileiro que foi secretário de Segurança Pública do Estado de São Paulo nos anos 1960, em aula inaugural na ESG em 1972, o conceito de segurança nacional teria uma conceituação legal e uma conceituação doutrinária.²⁵ A sua conceituação legal estaria na CF e na Lei de Segurança Nacional. Em termos doutrinários, o autor fazia referência a “estudos da Escola Superior de Guerra, através de seus dirigentes e do seu corpo permanente de professores. O inegável é que essa doutrina é uma formulação das Forças Armadas, consideradas pela Constituição da República essenciais à execução da polícia (*sic*) de segurança nacional (...)” (Lopes, 2002, p. 6).

A ESG foi criada pela Lei nº 785, de 20 de agosto de 1949, como resultado de um grupo de trabalho composto por “militares brasileiros liderado pelo general Cordeiro de Farias e auxiliado por três militares estadunidenses – chefiados pelo coronel Harvey e atuantes no Brasil até 1960”, que teriam elaborado “as diretrizes para a criação de um instituto de altos estudos voltados para o binômio segurança e desenvolvimento e atuante nas áreas de ensino e pesquisa” (Mansan, 2017, p. 831). De acordo com outro historiador, padre Joseph Comblin (1978, p. 155), “desde os primeiros anos, a Escola Superior de Guerra possui todos os seus conceitos fundamentais. Ela esquematizou a doutrina americana: objetivos nacionais, poder nacional, segurança nacional, conceito estratégico nacional”. Esses registros indicam, primeiro, como a DSN foi importante para as políticas de segurança nacional; em segundo lugar, a influência da doutrina dos Estados

25. Poder de polícia e segurança nacional, por Hely Lopes Meirelles. Conferência proferida na ESG, em 24 de maio de 1972. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/download/802/790/1610>.

Unidos para sua formulação e disseminação. Mas, também, é reconhecido que a DSN passou a assumir componentes locais, de uma elite intelectual militar brasileira (Comblin, 1978, p. 145-146), que associou componentes da geopolítica do momento que se estruturava em torno da bipolaridade dos blocos capitalista e socialista, da expansão do capitalismo e da circulação internacional de capital, da necessidade de proteção da integridade de seu território. Por isso, algumas obras de militares que consolidaram elementos da DSN, como José Alfredo Amaral Gurgel e o próprio Golbery, reconhecido como um dos principais teóricos da DSN, registravam integridade territorial, integridade nacional, democracia e progresso como objetivos nacionais da DSN.²⁶

A positivação legal de segurança nacional nas constituições estava diretamente associada à concepção da DSN, seus conceitos de segurança na nação e as capacidades do Estado. De acordo com Comblin, a natureza indefinida da segurança nacional torna-a eficaz, uma vez que a identificação do inimigo pode partir de qualquer lugar, tornando a capacidade de intervir do Estado quase que “onipresente”. De maneira geral, portanto,

a DSN trabalha com quatro conceitos principais, os objetivos nacionais, que se dividem em permanente e atuais (os primeiros são objetivos políticos que resultam da interpretação dos interesses e aspirações nacionais; os segundos são derivados da análise da conjuntura dos aspectos refratários à realização dos objetivos nacionais permanentes); o poder nacional (é o instrumento que a política se utiliza para alcançar os objetivos nacionais); a estratégia nacional (é a forma de preparar e aplicar o poder nacional para alcançar ou manter os objetivos fixados pela política nacional); e a segurança nacional (é a capacidade que o Estado dá à Nação para impor seus objetivos a todos os movimentos, segmentos ou grupos oponentes) (Borges Filho, 1986, p. 77).

Comblin (1978, p. 226) sintetiza o potencial do conceito de segurança nacional com estas chaves, na medida em que ele: “unifica e reduz a um mesmo critério todas as formas de ameaça”. Nesse sentido, a DSN apoiou um conjunto de estratégias voltadas ao combate da “guerra não convencional ou revolucionária”, identificando como inimigo entidades internas, como sindicatos e instituições educacionais e partindo, cada vez, mais, para uma implementação por meio de repressão violenta e imposição de uma ordem que favorecia as elites, marginalizando grande parte da população, e colocando-se como um instrumento de controle (Martins, 2008, p. 25). Comblin (1978, p. 160-161) indica a edição ao Ato Institucional nº 5/1969 como o marco em que a “linha-dura” dos militares venceu com sua ortodoxia no “seio das Forças Armadas e dos Estado”, colocando a “Doutrina de Segurança Nacional como norma desta ortodoxia”. A EC de 1969 vem nesta esteira, e as alterações na redação da CF de 1967

26. Conferir Gurgel (1975, p. 75) e Couto e Silva (1967, p. 159).

ganham um pouco mais de sentido com este contexto, permitindo inferir os seus subtextos.

Vale notar ainda que, na mesma aula inaugural anteriormente mencionada, Lopes (1972, p. 8) ainda enuncia os meios de efetivação da segurança nacional. Entre estes estão o que denomina os órgãos da segurança nacional, como alguns indicados no texto constitucional (seção 2.3), e os seguintes: o Serviço Nacional de Informações (Lei nº 4.341/1964 e Decreto nº 55.194/1964); as divisões de segurança e informações dos ministérios (Decreto-Lei nº 200/1967), a Comissão Geral de Investigações (decretos-leis nºs 359/1968 e 446/1969) e os órgãos policiais civis e militares. Essa enumeração indica o enraizamento das políticas de segurança nacional por órgãos espalhados na estrutura do Poder Executivo.

No mesmo sentido, também como meios de efetivação da segurança nacional (Meirelles, 1972, p. 8) indica as normas de segurança nacional. Neste caso, a sua lista cobre uma série de temas, sem, contudo, pretender exaurir a relação – o que demonstra, ainda, que em adição aos dispositivos constitucionais uma série de outras leis infraconstitucionais mobilizavam as políticas de segurança nacional. Entre a legislação mencionada, encontravam-se: Lei de Segurança Nacional (Decreto-Lei nº 898/1969); Lei de Imprensa (Lei nº 5.250/1967); Lei de Banimento (Ato Institucional nº 13/1969); lei que proibia o exercício do magistério pelos sancionados em atos institucionais (Ato Complementar nº 75/1969); Lei de Expulsão de Estrangeiros (Decreto-Lei nº 941/1969); leis de sequestro e confisco de bens (Decreto-Lei nº 3.240/1941; Lei nº 3.164/1957 e Decreto-Lei nº 502/1969); Lei de Contrabando de Aeronaves (Decreto-Lei nº 975/1969); Lei contra a Subversão nas Escolas (Decreto-Lei nº 477/1969); Lei contra Entorpecentes (Lei nº 5.726/1971), normas para salvaguarda de assuntos sigilosos (Decreto nº 60.417/1967) e outras mais. Aqui, se observa que a DSN se colocava como algo uno, contudo a sua política não o era; ela se coloca como um grande princípio orientador e que retira, como aponta Comblin (1978, p. 56-57), as fronteiras entre violência e não violência, política externa e interna, violência preventiva e violência repressiva. Em suas palavras:

Enfim, a segurança nacional não comporta nenhum limite. A defesa nacional é limitada pelas agressões do exterior. Quando pode-se achar que se atingiu um nível de segurança suficiente? O desejo de segurança tende a ser, em si, ilimitado. Tende espontaneamente para o absoluto. Ora, a segurança absoluta é extremamente ambígua. Não pode ser considerada como um valor. Como dizia Kissinger: a segurança absoluta tem um preço, que é a insegurança absoluta dos outros. E essa cria, em retorno, uma total insegurança, como observou Eisenhower. É necessário, portanto, que a segurança encontre um outro princípio – na política – seus limites e sua justa medida. Ora, a Doutrina de Segurança Nacional tem um ponto de partida absoluto: não tem nada para controlar a tendência à segurança absoluta (Comblin, 1978, p. 57).

3.2 Dessecuritizando a CF de 1988? O debate da constituinte

No caso da CF de 1988, o que observamos é que houve um processo de revisão do texto constitucional, de forma que as normas com fundamento em segurança nacional ou que lidassem com competências associadas a políticas de segurança nacional fossem excluídas ou reestruturadas, com base em outros parâmetros. O processo de redemocratização vem, então, associado a um programa de dessecuritização das políticas nacionais, como forma de afastar a influência da DSN. Por isso, como ponto escolhido para analisar o contexto das normas da CF de 1988 escolhemos o debate na Assembleia Nacional Constituinte 1987-1988.

Os debates na Assembleia Nacional Constituinte 1987-1988 foram estruturados em oito comissões temáticas e 24 subcomissões temáticas, sendo uma delas a Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança alocada à IV – Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições. Essa subcomissão foi responsável pela redação do capítulo I “da defesa do estado, da sociedade e de sua segurança” e suas seções: do estado de defesa; do estado de sítio; da segurança nacional; das Forças Armadas; da segurança pública. Daí o seu foco aqui.

O deputado Ricardo Fiuza (Brasil, 1987), do antigo PFL/PE,²⁷ foi o responsável pela Relatoria da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, tendo, de acordo com seu anteprojeto realizado “(...) treze (13) sessões ordinárias ou extraordinárias. Durante essas sessões, além de outras atividades relacionadas com os seus trabalhos de âmbito interno, os Constituintes participaram de palestras, conferências e debates, totalizando mais de quarenta e duas horas de atendimento, distribuídas em oito audiências públicas (...)” com entidades e personalidades relevantes ao debate.²⁸ O que impressiona nessa composição de personalidades é o grande volume de membros da polícia, direcionando-nos ao entendimento sobre as competências debatidas por esta comissão.

27. A sigla PFL/PE refere-se ao Partido da Frente Liberal de Pernambuco, que foi um partido político brasileiro fundado em 1985. Em 2007, o PFL passou por uma reestruturação e mudou seu nome para Democratas (DEM).

28. De acordo com a lista de personalidades, constavam professores da ESG: Ubiratan Borges de Macedo, Roberto Cavalcanti de Albuquerque, Pedro de Oliveira Figueiredo e Paulo Cesar Guimarães; Núcleo de Estudo Estratégico da Unicamp/SP: professor Geraldo Lesbat Cavagnari Filho; presidente da Ordem de Advogados do Brasil, dr. Márcio Thomaz Bastos; presidente da Associação Nacional dos Delegados de Polícia do Brasil, dr. Cyro Vidal; policiais militares: coronel Jose Braga Júnior, comandante-geral da Polícia Militar de Minas Gerais, tenente-coronel Waltervan Luiz Vieira, comandante-geral da Polícia Militar de Goiás, coronel Mário Nazareno Lopes Rocha, da Polícia Militar do Pará; tenente-coronel Sílvio Ferreira, da Brigada-Militar do Rio Grande do Sul; e coronel Paulo Jose Martins dos Santos, do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal. CSN: coronel Luiz Antonio Rodrigues Mendes Ribeiro e dra. Maria Jovita Wolney Valente. Personalidades: general do Exército Euler Bentes Monteiro e general de brigada Oswaldo Pereira Gomes; Estado-Maior das Forças Armadas: general de brigada Roberto Pacífico Barbosa; general de brigada Oswaldo Pereira Gomes; contra-almirante Sérgio Tasso Vasquez de Aquino e major-brigadeiro Sidney Obino Azambuj. Polícia federal: dr. Romeu Tuma, diretor-geral; dr. Vicente Cheleatti, presidente da Associação Nacional dos Servidores do Departamento de Polícia Federal e dr. Wilson Alfredo Perpetuo, presidente da Associação dos Delegados da Polícia Federal.

No mesmo relatório, há a “síntese numérica das sugestões” realizada pela subcomissão e nela encontramos de modo resumido as discussões em torno das questões sobre segurança nacional, bem como as concepções de Estado e suas capacidades. De acordo com o relatório, o Estado é compreendido como “(...) uma instituição especial ao qual se reserva o monopólio da força (...)” (Brasil, 1987, p. 22). Os integrantes desta subcomissão estruturaram como ponto de partida do debate o que denominaram de um direito constitucional das crises, que define “(...) o que seja estado de necessidade pública (conceituação) para que se defenda Estado (finalidade), porque devem existir medidas emergenciais (justificativas) quando deflagradas (oportunidade) e como atuam (procedimento)” (*idem, ibidem*). O estado de necessidade pública, assim, se caracterizaria por uma ameaça efetiva ou potencial à instituição estatal. “A gravidade dessa ameaça instaura uma crise” (*idem, ibidem*). Os propósitos seriam então delimitar os institutos operacionalizados para a implementação das políticas nestes momentos de crise:

Nesta perspectiva, nosso tradicional direito constitucional positivo das crises tem consistido no emprego de meios de execução, extraordinários e transitórios, sob a denominação de estado de sítio, estado de emergência e medidas de emergência, com o objetivo de atender a situações de perigo caracterizadas, com o conteúdo, forma e Sistema de controle definidos na própria Constituição (Brasil, 1987, p. 23).

Como estado de sítio, definem, portanto, sua existência somente atrelada ao estado de defesa, isso porque “a existência exclusiva do Estado de Sítio é perigosa em dois sentidos, preliminarmente pela omissão, que deixaria espaço para a evolução da situação anormal e secundariamente pela precipitação da medida, sem que a gravidade da situação exija ou justifique tal providência” (Brasil, 1987, p. 24). O estado de defesa advindiria de uma agressão coletiva e complexa à ordem pública.

Determinaram, então, ao Poder Executivo a responsabilidade de deflagrar tais medidas emergenciais “(...) atuando segundo regras procedimentais precisa; enquanto os demais órgãos, dotados de poderes estatais de controle, procederão harmonicamente quanto aos fins da autodefesa, mas executando suas competências de supervisão política e jurídica de emprego dos meios” (Brasil, 1987, p. 23). E, ainda, determinaram que a atuação conforme a Constituição é aquela que tem procedimentos definidos. Os procedimentos deveriam ao menos partir de três princípios: gradualismo, que se dirige ao legislador constitucional; proporcionalidade, que se dirige ao executor constitucional; e corresponsabilidade de todos envolvidos (Brasil, 1987, p. 24). Essa estruturação permite observar as limitações de prazo, a divisão de competências e a criação de novas estruturas para a implementação das políticas de emergência em um Estado democrático de direito.

Além disso, pontuaram expressamente que o conceito de segurança nacional disposto na Lei de Segurança Nacional da ditadura civil militar era deturpado, vez que havia se transformado em um conceito ideológico:

Inegavelmente, o conceito de segurança nacional foi deturpado nas últimas décadas. A legislação autoritária denominada Lei de Segurança Nacional, baseou-se na inversão conceitual, onde, de atividade-meio do Estado, para a garantia da liberdade da sociedade em buscar a concretização de seus objetivos passou a ser considerada como atividade finalística do Estado (Brasil, 1987, p. 25).

De acordo com a subcomissão, as revisões ao longo da história haviam conferido ao CSN poderes excessivos para uma entidade que deveria se limitar a aconselhar o presidente da República em questões de segurança nacional. A partir de uma análise detalhada e crítica das funções, do isolamento e da superabundância de poderes do CSN, a subcomissão recomendou a reformulação da sua estrutura, de forma a assegurar uma participação mais ampla e diversificada no conselho e que pudesse responder de maneira eficaz aos principais anseios da sociedade. Recomendou-se, ainda, que deveria caber ao Poder Legislativo, enquanto representante autêntico da vontade do povo, definir suas atribuições e normatizar aspectos como sua organização e funcionamento, “sendo este momento crucial para garantir a realização plena da democracia que almejamos” (Brasil, 1987, p. 26).

Outro ponto interessante e recorrente nos debates constituintes e sintetizado neste relatório da subcomissão é a necessidade de as instituições preservarem a democracia como prerrogativa à manutenção do estado de direito:

Há que se fazer uma distinção bem nítida entre democracias cristalizadas e aquelas em processo de desenvolvimento. Nos países de tradição democrática as divergências existentes dizem respeito, basicamente, às políticas governamentais, posto que não se questiona em nenhum momento, a validade do regime. Todavia, em se tratando de países em desenvolvimento as divergências e antagonismos transcendem a simples oposição ao governo, e, não raras vezes, se dirige, de forma contestatória ao regime instituído.

Diante desse quadro, não pode a democracia permanecer tímida, acovardada, inerte e desarmada. Ao contrário, como regime constituído tem o direito e o dever de preservar a sua própria existência contra as mais variadas formas de agressão.

Gerar estabilidade é função própria das instituições políticas. Por estabilidade, entende-se a continuidade do esforço do governo, no sentido de lograr objetivos desejados pela Nação.

A ordem jurídica para estabelecer os valores da defesa do Estado, não precisa negar nem cercear a liberdade individual (...) (Brasil, 1987, p. 24).

Aos constituintes, o Estado democrático tem o dever de prover a segurança individual e coletiva, não sendo conflitantes com os princípios de liberdades: “(...) segurança e liberdade não se excluem nem se antagonizam: compatibilizam-se no direito. A segurança torna-se o meio em que viceja a liberdade. Uma necessita da outra; sem liberdade não há segurança – há opressão; sem segurança não há liberdade – há anarquia (...)” (Brasil, 1987, p. 24). Entre as prerrogativas do Estado, está a necessidade da proteção da segurança pública, sendo esta que garantiria a liberdade em sociedades democráticas. O que se percebe é que a política de segurança é colocada como uma política de Estado em que governos são transitórios e quando autoritários devem ser enfrentados pelos mecanismos de autodefesa estatais:

Portanto, tal como deve ser exclusivamente entendida, a Segurança Nacional envolve valores que não se restringem à defesa da integridade do território e a soberania nacional, mas, de forma relevante, a paz social, a garantia das instituições democráticas e os valores éticos e materiais da Nação (Brasil, 1987, p. 25).

E, em resposta aos clamores da comunidade e da sociedade como um todo, a subcomissão também entendeu necessário que a nova CF incorporasse um título específico dedicado à segurança pública. Isso afastando uma noção muito ampla de segurança e voltando a firmar diferenças entre segurança interna e externa. O projeto proposto introduziria uma nova seção sobre segurança pública, que não só definisse o conceito, mas também estabelecesse as competências de diversos órgãos como a polícia federal, forças policiais, corpos de bombeiros, polícia Judiciária e guardas municipais, alterando a lógica constitucional anterior. O relatório se encerra expressando que o projeto proposto cria um sistema de segurança pública que respeita a autonomia dos estados e municípios, definindo claramente as competências das diferentes instituições envolvidas, evitando conflitos e ambiguidades. O aspecto mais significativo é que ele coloca o interesse público como principal beneficiário.

Este é, portanto, o quadro geral dos debates que ensejaram os capítulos e artigos da CF de 1988 sobre os temas da segurança nacional e segurança pública e que registraram a necessidade de abordagens multidimensionais para a segurança nacional e pública no Brasil. Este esforço representou um avanço significativo na legislação brasileira, buscando harmonizar a segurança pública com os valores democráticos e a ordem jurídica, e destacando o papel crucial do Estado e das instituições federais nesse contexto. No entanto, observa-se que a assimilação do papel do Estado e os conceitos de Nação e soberania se mantiveram muito próximos dos conceitos propagados pela DSN, talvez isso tenha ocorrido porque esta doutrina compartilha de uma interpretação de direito internacional clássico sobre as instituições, em que se diferenciam políticas de governo e política de Estado, sendo o Estado o ente soberano capaz de praticar a autodefesa de suas

próprias instituições. Além disso, observa-se que o compromisso democrático só pôde ser firmado a partir da mediação de conflito entre interesses das Forças Armadas e da população civil que postulava pela constituinte, não por acaso sendo forte a presença de membros da academia de polícias nos debates da subcomissão.

O movimento de dessecuritização das normas constitucionais não se limitou ao processo constituinte, foi um movimento que acompanhou o processo de democratização no Brasil. Isso pode ser observado a partir da revisão das normas constitucionais em alguns dos excertos registrados no apêndice, a partir de ECs após a promulgação da CF, em 5 de outubro de 1988. O processo de dessecuritização compreendeu, assim, a revisão das regras com componentes da DSN, mas também com o esforço de distanciamento dos militares da ativa na política governamental e com a revogação de leis infraconstitucionais – como ilustrado pelas campanhas para revogação da Lei de Segurança Nacional (Lei nº 7.170/1983, revogada pela Lei nº 14.197/2001).

Ainda que se tenha em conta um processo de dessecuritização no Brasil focado em rever muitos dos traumas e vícios do governo militar, o Brasil não se isolou de um processo de ressecuritização que tem acompanhado a política mundialmente. Concretamente, esses processos estão sendo associados a um conjunto de fatores muito variados a que o Estado tem reagido como medida de emergência, para autoproteção e em caráter excepcional, voltando a articular o conceito de segurança nacional. Podemos citar entre os fatores, desde ataques de grupos paramilitares (como foi o 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos), a crises econômicas, à revolução tecnológica, à emergência da China enquanto potência, às crises climáticas, às crises sanitárias, entre outros. No caso do Brasil, assim como Hely Lopes Meirelles elencou os meios de efetivação da política de segurança nacional nas décadas de 1969-1970, aqui, elencamos alguns marcos legais no Brasil que se alinham com os processos de ressecuritização nestas primeiras décadas do século XXI, conforme mencionado adiante.

- 1) Lei nº 13.260/2016 (Lei Antiterrorismo): sancionada durante o governo Temer, esta lei definiu o crime de terrorismo no Brasil, estabelecendo penalidades e medidas para prevenção e combate a atos terroristas. Houve controvérsias sobre a amplitude da definição de terrorismo e as possíveis implicações para os direitos civis e a liberdade de expressão.
- 2) Decreto nº 9.662/2019 (Estrutura Regimental do Gabinete de Segurança Institucional): no início do governo Bolsonaro, este decreto ampliou as competências do Gabinete de Segurança Institucional (GSI), fortalecendo o papel da inteligência e segurança nacional na formulação de políticas.

- 3) Lei nº 13.675/2018 (Sistema Único de Segurança Pública – SUSP): também sancionada no governo Temer, esta lei criou o SUSP, visando integrar as ações de segurança pública em todo o território nacional. Embora voltada para a integração e cooperação, a lei também reflete um foco renovado nas questões de segurança.
- 4) Decreto nº 9.785/2019 (Regulamentação da Posse e do Comércio de Armas de Fogo): este decreto, assinado por Bolsonaro, flexibilizou as regras para a posse e o comércio de armas de fogo no Brasil, uma medida que gerou debates sobre segurança pública e violência.
- 5) Decreto nº 10.046/2019 (Governança do Cadastro Base do Cidadão e do Compartilhamento de Dados): sob o governo Bolsonaro, este decreto regulamentou o Cadastro Base do Cidadão, estabelecendo diretrizes para o compartilhamento de dados entre órgãos públicos. Este decreto levantou questões sobre privacidade e vigilância estatal.
- 6) Operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) (art. 142 da CF de 1988, Lei Complementar nº 97/1999 e Decreto nº 3.897/2001): durante os últimos governos, foram autorizadas diversas operações de garantia da lei e da ordem, mobilizando as Forças Armadas em situações de crise de segurança pública, o que indica uma abordagem mais militarizada para questões de segurança interna.

Estes exemplos demonstram uma abordagem de ressecuritização mais assertiva e centralizada, refletindo tendências globais, associadas ao iliberalismo político e econômico e a práticas de governo de extrema direita. Eles representam um desvio da abordagem mais equilibrada e descentralizada de segurança prevista na CF de 1988, sinalizando uma reorientação no panorama de segurança e política no Brasil. Desse modo, apesar do processo de dessecuritização promovido a partir da CF de 1988, parece que há uma conflitante tendência contemporânea de ressecuritização sendo absorvida por normas infraconstitucionais ou mesmo por atos administrativos no Brasil.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo da securitização no Brasil, especialmente ao analisar as CFs de 1967 e 1988, revela como o desenvolvimento da política externa de um Estado também se vale do tratamento do conceito de segurança. Nesse sentido, como primeira hipótese evidenciamos como o tratamento deste conceito faz parte, também, de como se estrutura a política de um Estado. Isso porque a segurança enquanto nacional não envolve só uma prerrogativa de Estado decorrente da capacidade soberana de defesa e integridade de territórios, mas um conceito mobilizado na proteção das instituições estatais.

Este estudo busca entender como a securitização, inicialmente um conceito monolítico e fortemente associado à segurança nacional, tem sido transformado e fragmentado, dando lugar a uma abordagem mais diversificada. A análise comparativa da CF democrática de 1988 e da CF autoritária de 1967 procura trazer um quadro preliminar sobre como os textos evocam esta noção de segurança nacional e como isso foi revisado no processo da democratização.

Observamos que, na CF de 1967 e sua EC em 1969, em um contexto de regime militar, a segurança nacional era vista como um pilar fundamental, justificando a centralização do poder e a adoção de medidas de controle social e político sob a prerrogativa de proteger o Estado contra ameaças internas e externas. O conceito de segurança era abrangente e monolítico, englobando diversas esferas da vida nacional, incluindo política, economia e sociedade. Esta abordagem refletia uma visão de mundo em que a segurança do Estado prevalecia sobre as liberdades individuais e o perigo era frequentemente identificado como interno, justificando medidas repressivas e um forte aparato de segurança. Destacamos, então, como observação final, que abrangência do conceito e seu enfoque no “inimigo interno” diferencia, sensivelmente, a mobilização do conceito daquele dos Estados Unidos que inspirou a tradição nacional naquele momento.

Com a redemocratização e a promulgação da CF de 1988, observa-se uma tendência de dessecuritização, caracterizada por uma abertura a uma abordagem mais equilibrada e democrática da segurança. A nova Constituição reorganiza o debate sobre a segurança, transferindo a noção de perigo interno, anteriormente sob a égide da segurança nacional, para a esfera da segurança pública, agora sob a responsabilidade do Ministério da Justiça.

Além disso, a CF de 1988 fragmenta o conceito anteriormente monolítico de segurança, distribuindo responsabilidades e competências entre diferentes esferas e instituições, ao mesmo tempo que o reduz. Isso reflete uma compreensão mais complexa e matizada da segurança, reconhecendo a interdependência entre segurança, desenvolvimento e direitos humanos.

No entanto, apesar dessa tendência de dessecuritização em nível constitucional, observa-se no contexto brasileiro contemporâneo um renovado interesse pelo tema da segurança. Esse movimento recente pode ser identificado em algumas políticas e declarações públicas que enfatizam a segurança como um vetor de políticas públicas. A securitização, nesse contexto, vai além da proteção física e territorial, abordando também questões econômicas, sociais e ambientais, associadas a um imaginário de alerta, emergência e quiçá excepcionalidades ao devido processo.

Essa mudança no discurso e na prática política sugere uma complexa interação entre a política interna e externa do Brasil, em que conceitos de

segurança são cada vez mais utilizados para justificar políticas e ações que podem ter implicações significativas tanto dentro quanto fora do país.

Este interesse iminente pela securitização, no contexto brasileiro, apresenta um reconhecido potencial de mudança nos vetores, procedimentos e agentes das políticas interna e externa do Brasil contemporâneo. A mudança, porém, trazida em nome de riscos globais pode ainda carregar consigo riscos de ressuscitar não apenas letras mortas da legislação nacional como outros fantasmas de um passado traumático recente e, ainda, favorecer associações e apropriações por movimentos reacionários e liberais que ganham protagonismo na política global.

REFERÊNCIAS

BADIN, Michelle Rattton Sanchez *et al.* Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 27, nov. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/gKCFznzSZC7kjhJndL8YSmJ/?format=pdf&lang=pt>.

BADIN, Michelle Rattton Sanchez *et al.* **Mapeamento de quinze instrumentos de avaliação dos investimentos externos**. Brasília: Ipea, 2022. p. 1-52. (Texto para Discussão, n. 2736). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11086/1/td_2736.pdf.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BERELSON, Bernard. **Content analysis in communication research**. New York: Hafner, 1984.

BORGES FILHO, Nilson. Segurança nacional e Constituição. **Sequência Estudos Jurídicos e Políticos**, v. 7, n. 12, p. 72-82, 1986. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/16633>. Acesso em: 15 jan. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. **Diário Oficial da União**, 19 out. 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm.

_____. Congresso Nacional. Emenda Constitucional de nº 1, de 17 de outubro de 1969. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 out. 1969.

_____. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e das Instituições. Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança. **Anteprojeto relatório** – volume 132. Relator: Deputado Constituinte Ricardo Fiuza. Brasília: Câmara dos Deputados, 1987. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-132.pdf>.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. IV – Comissão da Organização eleitoral, partidária e garantias das instituições – volume 135. Brasília: Câmara dos Deputados, 1988. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentsAvulsos/vol-135.pdf>.

_____. Assembleia Nacional Constituinte. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

_____. Escola Superior de Guerra. **Manual básico**. 8. ed. Rio de Janeiro: ESG, 2009. p. 350.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **A evolução dos estudos de segurança internacional**. São Paulo: Editora Unesp, 2012.

COMBLIN, José. **A ideologia da segurança nacional**: doutrina de Estado e legitimação do poder. Petrópolis: Vozes, 1978.

COUTO E SILVA, Golbery. **Geopolítica do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1967.

FRERICHS, Sabine. **Studying law, economy, and society**: a short history of socio-legal thinking. Helsinki: University of Helsinki, 15 Mar. 2012. (Helsinki Legal Studies Research Paper, n. 19). Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2022891>.

GURGEL, José Alfredo Amaral. **Segurança e democracia**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1975.

HEATH, J. Benton. Making sense of security. **American Journal of International Law**, v. 116, n. 2, p. 51, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/ajil.2021.63>.

MANSAN, Jaime. A Escola Superior de Guerra e a formação de intelectuais no campo da educação superior no Brasil (1964-1988). **Revista Brasileira de Educação**, 2017, v. 22, n. 70, p. 826-850.

MARTINS, João Mário. **Instituição policial militar e segurança pública**: análise à luz da política jurídica. 139 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação, Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, Santa Catarina, 2008. p. 16-26.

MEIRELLES, Hely Lopes. Poder de polícia e segurança nacional. Conferência proferida na Escola Superior de Guerra, em 24 de maio de 1972. **Revista Jurídica Virtual**, Brasília, v. 4, n. 40, set. 2002. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/download/802/790/1610>.

PERRY-KESSARIS, Amanda. What does it mean to take a socio-legal approach to international economic law? In: _____. **Socio-legal approaches to international economic law**: text, context, subtext. [s.l.]: Routledge: 2013. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2085007>.