

LÁZARO TAVARES DE MELO DA SILVA
EUMA MENDONÇA TOURINHO

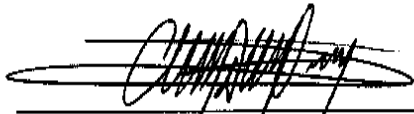
**ELEMENTOS DE "DEFESA NACIONAL" NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA
DE 1988: uma análise jurídica sobre os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Escola Superior de Defesa, como exigência
parcial para obtenção do título de Especialista
em Altos Estudos em Defesa.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Nádia Xavier Moreira

BRASÍLIA
2022

Este trabalho, nos termos da legislação que resguarda os direitos autorais, é considerado propriedade da Escola Superior de Defesa (ESD). É permitida a transcrição parcial de textos do trabalho, ou mencioná-los, para comentários e citações, desde que sem propósitos comerciais e que seja feita a referência bibliográfica completa. Os conceitos expressos neste trabalho são de responsabilidade dos autores e não expressam qualquer orientação institucional da ESD.



Lázaro Tavares de Melo da Silva



Euma Mendonça Tourinho

LÁZARO TAVARES DE MELO DA SILVA
EUMA MENDONÇA TOURINHO

**ELEMENTOS DE "DEFESA NACIONAL" NA CONSTITUIÇÃO DA
REPÚBLICA DE 1988: UMA ANÁLISE JURÍDICA SOBRE OS TRABALHOS
DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE**

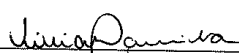
Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Escola Superior de Defesa,
como exigência parcial para obtenção do
título de Especialista em Altos Estudos
em Defesa.

Trabalho de Conclusão de Curso **APROVADO:**

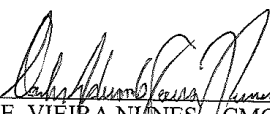
Brasília, DF, 18 de outubro de 2022



NADIA XAVIER MOREIRA – CF T (ESD)
Orientadora



VIVIANE MACHADO CAMINHA – Profa. Dra. (ESD)
Membro 1



CARLOS E. VIEIRA NUNES – CMG RMI-FN (ESD)
Membro 2

Elementos de "Defesa Nacional" na Constituição da República de 1988: uma análise jurídica sobre os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte

Lázaro Tavares de Melo da Silva^{1a}
Euma Mendonça Tourinho^{2a}

RESUMO

O presente trabalho enveredou pelas ciências sociais com reflexões jurídicas sobre a inserção da matéria “defesa nacional” no texto da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88, a partir da análise das notas taquigráficas da Assembleia Nacional Constituinte, sendo este o objetivo principal. Apresentadas as dimensões teóricas e as perspectivas de debates buscou-se especificamente identificar as ideias-forças atuantes na produção do conjunto normativo de defesa. Como metodologia, partiu-se para uma pesquisa exploratório-bibliográfico-explicativa, utilizando-se do método dedutivo, com revisão de literatura e duas fontes de coleta de dados: revisão bibliográfica e análise documental. Como resultado alcançado, chegou-se à constatação de que duas forças atuaram sobre quatro pontos principais de debate, um deles, o papel das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem. Enfim, enquanto uma força buscou delinear a defesa nacional em sentido estrito, ensimesmada para a defesa externa, outra o fez em sentido amplo, com vocação interna. Apesar da vitória da segunda força, o conjunto normativo de defesa nacional, na prática, pouco se comunica com a CRFB/88.

Palavras-chave: Constituição Federal; Assembleia Nacional Constituinte; Política Nacional de Defesa; Estratégia Nacional de Defesa.

Elements of “National Defense” in the Constitution of the Republic of 1988: a legal analysis of the National constituent Assembly

ABSTRACT

The present work embarked on the social sciences with legal reflections on the insertion of the subject "national defense" in the text of the Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988 - CRFB/88, from the analysis of the shorthand notes of the National Constituent Assembly, this being the main goal. Having presented the theoretical dimensions and the perspectives of debates, it was specifically sought to identify the ideas-forces acting in the production of the normative set of defense. As a methodology, we started with an exploratory-bibliographic-explanatory research, using the deductive method, with a literature review and two sources of data collection: bibliographic review and document analysis. As a result, it was found that two forces acted on four main points of debate, one of them, the role of the Armed Forces in guaranteeing law and order. Finally, while one force sought to outline national defense in the strict sense, self-absorbed for external defense, another did so in a broad sense, with an internal vocation. Despite the victory of the second force, the normative set of national defense, in practice, communicates little with the CRFB/88.

Keywords: Federal Constitution; National Constituent Assembly; National Defense Policy; National Defense Strategy.

¹ Tenente-Coronel da Polícia Militar de Minas Gerais.

² Juíza de Direito do Estado de Rondônia.

^a Trabalho de Conclusão de Curso de Altos Estudos em Defesa (CAED) da Escola Superior de Defesa (ESD), 2022.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - CRFB/88, ao tratar do tema “defesa nacional”, valendo-se da hermenêutica jurídica, pontifica sua intenção restritiva e a duvidosa vocação em estabelecer um ideal de ampla mobilização nacional em torno dessa matéria de relevante importância.

A interpretação histórica do texto constitucional em muito se aproxima da *mens legis*³ que reverbera a essência e o espírito da lei, desvelando uma finalidade, por vezes oculta, que dialoga com a vontade de quem elaborou o texto, dadas as circunstâncias de sua edição, época de verificação, contexto histórico etc.

A interpretação jurídica dos elementos de defesa nacional se materializa com a hermenêutica aplicada, com as formas de interpretação e métodos de integração das normas, não prescindindo da análise de topografia constitucional e da responsabilidade compartilhada dos órgãos que compõem o sistema de defesa do Estado Brasileiro e das instituições democráticas.

A Política Nacional de Defesa - PND, a Estratégia Nacional de Defesa - END, também o Livro Branco de Defesa Nacional - LBDN, representam o conjunto normativo básico que promove o desdobramento da matéria com sede constitucional, bem assim, representam as principais normas a moldar a defesa nacional.

O presente trabalho busca tecer uma análise jurídica ampla dos elementos de defesa que dialoga com a essência das notas taquigráficas do texto constitucional de 1988, principal documento que registra os anais das discussões no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte -ANC, desvelando a vontade do legislador quando da inserção dos elementos de defesa nacional no texto final da CRFB/88, forças atuantes, alcance da norma e compatibilidade do conjunto normativo vigente com a essência constitucional.

Nesta senda, ao analisar o tema defesa nacional desde a sua origem na CRFB/88, nota-se uma tendência da norma de revelar aspectos contrários e condicionantes, que vêm se reverberando por mais de três décadas em nosso País.

As notas taquigráficas do texto final da CRFB/88, documento de acesso público, porém, pouco conhecido e explorado, expõe os bastidores do que se discutiu no âmbito da ANC trazendo informações intrigantes da real intenção do legislador constituinte originário,

³ Termo latino que se refere ao espírito da lei.

apresentando a verdadeira vocação dos principais institutos, a exemplo do “Conselho de Defesa Nacional”.

O Título V da CRFB/88⁴, em especial, o Capítulo II, “DAS FORÇAS ARMADAS” e o Capítulo III “DA SEGURANÇA PÚBLICA”, conforme Brasil (1988), reclamam por especial atenção na presente pesquisa, diante de vários porquês, entre eles, o porquê das Forças Armadas e das Forças de Segurança Pública receberem a mesma incumbência da defesa do Estado Brasileiro e das instituições democráticas, quando na prática se revelam tão distantes e incomunicáveis, senão, em pontuais momentos de atuação conjunta, *in loco*.⁵

Insta mencionar que a expressão “Defesa do Estado” na CRFB/88, também não dialogou com as premissas norteadoras do texto constitucional anterior de 1967, tampouco com a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, que consagraram, a seus turnos, a expressão “segurança nacional”.

Tanto a Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 - CRFB/67, quanto a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de dezembro de 1969 - EC nº 01/69, tratavam a matéria com maior amplitude, quando cuidavam da segurança nacional, e nelas, a título de exemplo, tanto a pessoa natural quanto a jurídica, eram responsáveis pela então denominada “segurança nacional”, nos limites legais (BRASIL, 1967; 1969).

As notas taquigráficas traduzem que a redemocratização do Brasil carregou uma pecha para a expressão “segurança nacional” substituída por “defesa nacional”, com limitação da participação popular nas questões de defesa, a despeito dos textos anteriores, o que escancara a resistência de alguns constituintes, materializada com o repúdio ao Conselho de Defesa Nacional e, em acentuado grau, àquele que seria, em tese, seu precursor, o rechaçado Conselho de Segurança Nacional.

Tem-se o problema que se coloca para a pesquisa: na perspectiva jurídico-constitucional, analisadas as notas taquigráficas decorrentes dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, o que pretendeu essencialmente o legislador constituinte originário ao aprovar o regramento constitucional de defesa nacional?

O objetivo geral é analisar juridicamente a inserção da matéria “defesa nacional” no texto da CRFB/88, a partir das notas taquigráficas decorrentes dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, em busca da *mens legis*, essência constitucional. Os objetivos específicos consistem em (a) identificar as forças atuantes na perspectiva do legislador constituinte originário ao se estabelecer os pressupostos constitucionais de segurança e defesa

⁴ “Título V - DA DEFESA DO ESTADO E DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS”.

⁵ Expressão latina que significa: no local.

nacionais; (b) identificar, a partir das notas taquigráficas e do texto final da CRFB/88, o alcance restritivo ou ampliativo da defesa nacional; (c) analisar o conjunto normativo de defesa nacional, sua compatibilidade com a essência constitucional e suas implicações práticas na defesa nacional.

O tema proposto é relevante (a) cientificamente para jogar luz sobre as próprias notas taquigráficas que não gozam de prestígio doutrinário, apesar de conterem a essência dos trabalhos da ANC, também sobre a CRFB/88 na abordagem da defesa nacional e sobre os normativos que a materializam. As experiências dos pesquisadores apontam para uma dissonância entre o que o texto constitucional determina e o conjunto normativo de defesa nacional em vigor. Também relevante (b) socialmente posto que, a partir da adequação com a própria CRFB/88, política e estratégia, poderiam ampliar seus focos e avançar em seus ideais, o que também justifica o presente trabalho. E, (c) na prática, o tema é relevante para provocar conscientização dos gestores da defesa nacional em ampliar os conceitos, a participação e o ideal de mobilização, após entenderem a real intenção do legislador constituinte originário.

Quanto à natureza da pesquisa, temos uma pesquisa aplicada por buscar resolver problemas pontuais a partir deste trabalho científico, problemas que apontam tratamento inadequado da matéria por parte de gestores públicos, considerada a essência constitucional que se materializou no Título V da CRFB/88. Presente a originalidade do trabalho que apresenta para a sociedade brasileira uma análise documental detida sobre as notas taquigráficas que formalizaram o debate no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte, quando da elaboração do texto constitucional afeto à temática defesa nacional.

Quanto aos seus objetivos, a pesquisa é exploratório-bibliográfico-explicativa, pois demanda levantamento bibliográfico, legislativo e jurisprudencial, utilizando-se do método dedutivo. A pesquisa exploratória tem abordagem qualitativa e revisão de literatura com duas fontes de coleta de dados: revisão bibliográfica propriamente dita e análise documental. Argumenta Gil (2010, p. 31) que, em geral, considera-se "fonte documental quando o material consultado é interno à organização, e fonte bibliográfica quando for obtido em bibliotecas ou bases de dados".

Compõe-se, enfim, o presente artigo científico de quatro seções: (a) a presente Introdução com um panorama do trabalho, justificativa, relevância, problema e a metodologia empregada; (b) a segunda seção que objetiva se imiscuir nos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, extraindo o contexto histórico dos trabalhos do constituinte originário com a formatação final do Título V da CRFB/88; (c) a terceira seção que procura esmiuçar a essência e amplitude que a CRFB/88 deu para a defesa nacional, considerando o

desdobramento no arcabouço jurídico da defesa nacional; (d) a quarta e última seção, que consiste em uma síntese final, com vistas à resposta ao problema de pesquisa apresentado com as considerações finais.

2 DIMENSÕES TEÓRICAS E PERSPECTIVAS DE DEBATE

A presente seção objetiva analisar a inserção de elementos de defesa nacional na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - CRFB/88, a partir da abordagem jurídica do documento intitulado “notas taquigráficas”, fruto dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte - ANC, que documenta o tópico “emendas e destaques organizados por dispositivos” em uma das fases de uma das etapas dos trabalhos da ANC, resultando no texto final e original dos aspectos que pretendemos abordar de nossa Constituição Federal (BRASIL, 2022).

A inserção de elementos de defesa nacional na CRFB/88 nos conduz a quatro dimensões teóricas pelas quais percorreremos até alcançar o momento posterior à entrada em vigor do texto final, quando então poderemos comparar o conjunto normativo básico de defesa em franco diálogo com os aspectos constitucionalizados.

Trata-se, necessariamente, de demonstrar (a) o interesse da CRFB/88 e dos constituintes originários através da ressonância da expressão “defesa nacional” e “segurança nacional” na CRFB/88; (b) a abordagem conceitual básica; (c) os debates constantes das notas taquigráficas; (d) a comparação com a Constituição de 1967 e com a Emenda Constitucional nº 1 de 1969.

As quatro dimensões teóricas propostas têm o condão de responder à pergunta da pesquisa e visam a alcançar os ideais em se descobrir quais forças atuaram sobre os constituintes originários, também o real alcance do texto, se restritivo ou ampliativo, consubstanciando dois objetivos específicos deste trabalho.

Impende afirmar, segundo Mendes e Mudrovitsch (2017), ter havido uma consciência coletiva com vistas à redemocratização, a saber:

Muito embora não tenha se observado uma ruptura, em sua acepção habitual, com o Regime iniciado em 1964, os primeiros anos da década de 1980 certamente representam período em que houve verdadeira proliferação de ideias e propostas para o novo regime, desta feita democrático, que inexoravelmente haveria de ser instalado. Assim, [...] houve no Brasil a formação de uma consciência generalizada quanto à importância da elaboração de uma nova Constituição para que, a partir dela e em base sólidas, pudesse ser estabelecido o novo regime democrático que se pretendia iniciar (MENDES; MUDROVITSCH, 2017, p. 9).

Importa esclarecer, corroborando com os autores, que a transição para a redemocratização foi fruto de um quase consenso nacional e de um acordo entre o Estado Brasileiro e a própria sociedade civil organizada, ou seja, uma “consciência generalizada”, a despeito de uma ideia errônea de imposição de um fim ao regime militar mantido por aproximadamente duas décadas, de acordo com Mendes e Mudrovitsch (2017, p. 9).

Por sua vez, Porto (2017) quando aborda a CRFB/88 traçando paralelo com a “cena eleitoral e partidária” concorda com a ideia de um pacto para a redemocratização, a partir de pressupostos de paz e respeito uns aos outros, combinados e garantidos pela nova concepção constitucional, na época, vindoura.

Destarte, assegura categoricamente o citado autor, também em convergência de ideias, que “No início da década de 1980, iniciara-se o retorno que os militares programaram como ‘lento, gradual e seguro’, à normalidade democrática” (PORTO, 2017, p. 39).

Depreende-se, portanto, de Mendes e Mudrovitsch (2017) e Porto (2017), que a inserção de elementos de defesa nacional na CRFB/88 nasceu de uma conjugação de esforços em que o Estado e a sociedade civil organizada apresentaram suas necessidades com promessas de respeito mútuo e concessões para ambos os lados, se convolvendo em um verdadeiro acordo político, como veremos nas dimensões teóricas.

Nas palavras de Ferreira (1986, p. 13), quando aborda a autonomia do Poder Constituinte, entende-se que “nem toda substituição ou reforma da Constituição representa produção originária do direito, nem, portanto, inaugura um novo sistema jurídico, nem tampouco determina uma solução de continuidade com referência à ordem anterior”.

Em contraposição, pode-se dizer que o texto da CRFB/88 quebrou, sim, importantes paradigmas por influência ideológica, repise-se, fruto de um acordo político firmado, representando um novo sistema e uma solução de continuidade, nascendo assim, indicativo de uma força atuante na inserção dos elementos de defesa nacional no texto constitucional.

De fato, o acordo político que amadureceu na transição das décadas de 1980 e 1990, culminou com a criação da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, por meio do Decreto n. 91.450, de 10 de julho de 1985, conforme Porto (2017, p. 41).

O autor pontua que a comissão de notáveis, ou Comissão Afonso Arinos⁶, integrada por 50 membros e por este Senador da República, presidida, teve seu anteprojeto publicado no Diário Oficial da União, sendo duramente criticado por esquerda e direita, e, na prática, “não

⁶ O Senador da República Afonso Arinos de Melo Franco acabou se tornando um dos constituintes, tendo sido designado como presidente da Comissão de Sistematização, o que leva a crer, que o anteprojeto elaborado pelos “notáveis”, de fato, influenciou, sobremaneira, o trabalho das Subcomissões, Comissões Temáticas e da própria Comissão de Sistematização.

foi sequer oficialmente encaminhado, pelo Poder Executivo, à Assembleia Constituinte”, conforme Porto (2017, p. 41).

Além mais, registre-se que o então Presidente José Sarney encaminhou mensagem ao Congresso Nacional, o que deu origem à Emenda Constitucional n.º 26, de 27 de novembro de 1985 - EC n.º 26/85. De fato, os trabalhos tiveram início em fevereiro de 1987 com a instalação da ANC, que contou com a participação de 559 congressistas, sendo 72 senadores e 487 deputados federais, sendo consolidados pela ação de Subcomissões, Comissões Temáticas e Comissão de Sistematização, até sua aprovação em Plenário e discussão final de emendas e destaques, vindo a culminar com a promulgação do texto final em 5 de outubro de 1988 (BRASIL, 2022).

O modelo disruptivo assumido com a CRFB/88 cuidou de afastar os ideais de segurança nacional, como aquele que obrigava toda pessoa física ou jurídica a promover a segurança nacional, bem como introduziu, timidamente, aspectos de defesa nacional, apequenando a dimensão anterior com traços claros de participação facultativa na defesa da soberania nacional e do território, com menos interferência do poder militar na condução da política nacional, da economia e nos desígnios do povo brasileiro, conforme trataremos na dimensão teórica que traça um paralelo entre os textos constitucionais de 1967 e 1969 com o atual.

Apesar da existência de um acordo e da necessária manutenção de elementos mínimos de defesa nacional no texto da CRFB/88, a vocação dos constituintes originários foi percebida claramente, desde a mudança de terminologia, passando pela topografia da matéria no texto, até o número de inserções no conjunto final, como se verificará adiante. Revelar-se-á, pois, uma força atuante, ou melhor, duas forças opostas e bem definidas.

2.1 DIMENSÃO 1: ELEMENTOS DE DEFESA NACIONAL NA CRFB/88

Tratando-se da primeira dimensão teórica, antes de fazer uma abordagem epistemológica e conceitual de defesa nacional e de segurança nacional, em que analisaremos aspectos de doutrina de defesa e segurança, necessário pontuar o interesse da CRFB/88 por tais elementos, o que se verifica pela ressonância das expressões e palavras-chave no texto.

Conforme Brasil (1988) a expressão “defesa”, isoladamente, é repetida oitenta e oito vezes no texto final da CRFB/88, considerado o Ato das Disposições Constitucionais

Transitórias (ADCT), sendo que, naquilo que nos interessa, ou seja, aspectos relacionados à defesa nacional, a repetição ocorre em vinte e sete oportunidades⁷.

A expressão “defesa nacional”, por sua vez, está presente no texto constitucional federal e se reverbera por doze vezes, considerado também o ADCT, conforme Brasil (1988), a saber: no inciso III, do Art. 21; no inciso XVIII, do Art. 84; no nome da Seção V, do Capítulo II, do Título IV; na Subseção II, da Seção V, do Capítulo II, do Título IV; no Art. 91; no §1º, do Art. 91; no §2º, do Art. 91; no Art. 136; no Art. 137; no inciso I, do §1º, do Art. 171; no inciso II, do §1º, do Art. 35, do ADCT; no Art. 36 do ADCT.

No que tange à expressão “segurança nacional” o texto constitucional, conforme Brasil (1988), conta com apenas duas menções, a saber: uma no inciso II, do §1º, do Art. 35 do ADCT; outra no Art. 173. Cumpre lembrar que no Art. 35 do ADCT a expressão segurança nacional está subentendida.

Percebe-se que o legislador constituinte originário optou pela defesa nacional e não pela segurança nacional, destarte, não significou apenas mudança de terminologia que veremos noutra dimensão teórica. Até então, o alcance da terminologia se espraiava por várias abordagens, não restritas à demonstração de poder militar e preparação para a guerra tão somente, emergindo, como se verá a seguir, aspectos de governança castrense sobre questões maiores de interesse nacional.

2.2 DIMENSÃO 2: ASPECTOS CONCEITUAIS E TERMINOLÓGICOS

Em busca de compreensão conceitual, percebe-se uma necessidade de abordar a terminologia que dialoga com a razão do trabalho, alcançando o tratamento dado ao tema pelos próprios constituintes, donos de razões que brotavam de uma cultura forjada pela experiência vivida na época, sobretudo, nas décadas de 1970 e 1980.

Daí decorre a necessária abordagem da “grande estratégia” da época, tendo em vista o fim cadenciado do regime militar predominante, o início da redemocratização pactuada e o produto desta conjugação de contextos, que, finalmente, produziu as bases da defesa nacional, substituindo a rechaçada segurança nacional.

⁷ No inciso VII, do §2º, do Art. 12; no inciso II, do Art. 20; no §2º, do Art. 20; no inciso V, do Art. 21; no inciso XVIII, do Art. 22; no inciso IV, do Art. 49; no inciso I, do §6º, do Art. 57; no §1º, do Art. 60; no inciso IX, do Art. 84; no inciso I, do Art. 90; no *caput* do Art. 91; no inciso V, do Art. 91; no inciso II, do §1º, do Art. 91; no inciso IV, do §1º, do Art. 91; no nome do Título V; no nome do Capítulo I, do Título V; no nome da Seção I, do Capítulo I, do Título V; no *caput* do Art. 136; no §1º, do Art. 136; no §2º, do Art. 136; no §3º, do Art. 136; no §4º, do Art. 136; no §7º, do Art. 136; no inciso I, do Art. 137; no *caput*, do Art. 140; no *caput*, do Art. 141 e no parágrafo único do Art. 141.

Depreende-se de Ribeiro (2018, p. 445), para quem, a definição conceitual da “grande estratégia” foi alimentada por autores contemporâneos e clássicos, que “Na sua concepção clássica da primeira metade do século XX a grande estratégia é a conjugação e coordenação dos recursos nacionais para os objetivos políticos da guerra”.

Neste contexto, quando o foco é segurança e defesa nacionais, a “grande estratégia” se confunde com a concepção de política de defesa em sentido amplo, na medida em que representa pressupostos de manutenção de soberania, sobretudo, pelo exercício do poder militar, preponderantemente, na defesa contra ataques externos, o que a nosso aviso, se subsumiria à uma política de defesa, mas de sentido estrito.

Ao abordar a política de defesa em um regime democrático, Pereira (2018, p. 742-743), enaltece duas peculiares dimensões que acredita serem explicativas para toda esta discussão: “A primeira delas se refere ao estabelecimento do controle sobre as Forças Armadas, que se manifesta tanto na submissão destas aos poderes constitucionais, [...] quanto na capacidade de tais poderes [...] serem capazes de impor limites ao comportamento autônomo dos militares”.

A segunda dimensão, para o mesmo autor, está relacionada com a capacidade de “definição do conteúdo estratégico da organização do sistema de defesa. Trata-se da fixação de diretrizes e definição de objetivos e dos meios para alcançá-los, do conteúdo das doutrinas militares e do tipo de orientação que se dá ao sistema defensivo” (PEREIRA, 2018, p. 743).

Depreende-se de Ribeiro (2018) e Pereira (2018), apesar deste último invocar a necessidade em se estabelecer um conteúdo doutrinário estratégico para o sistema de defesa - o que entendemos correto, um contrassenso na definição clássica da “grande estratégia”, como a preparação para a guerra com convergência de recursos e esforços nacionais, frente a um controle formal das Forças Armadas; em relação ao conteúdo estratégico de defesa e da própria doutrina de emprego militar, apontada por Pereira.

Apura-se do texto constitucional vigente uma nítida tendência em se apequenar a amplitude de atuação das Forças Armadas, além mais, em se estabelecer a estratégia de não se estabelecer uma grande estratégia conforme os elementos e institutos inseridos no texto constitucional, o que permite aduzir que apenas uma interpretação histórico-jurídica seria capaz de revelar a ideia-força constituinte, para que não sejamos obrigados a admitir que, a falta de uma grande estratégia, seria uma grande estratégia.

Bem assim, não assiste razão a Pereira (2018, p. 743), porquanto totalmente compatível o estabelecimento de uma grande estratégia para a manutenção da soberania com os pressupostos da política de defesa, mesmo em um processo de formulação de sua base, ou seja, da elaboração de uma nova constituição para o País.

Neste sentido, precisa a lição de Ribeiro (2018, p. 446) para quem, o objetivo primeiro da grande estratégia seria “mobilizar a sociedade para sustentar e multiplicar o poder político-militar de um país em tempos de guerra e em tempos de paz”. De fato, essa premissa não dialogou com a inserção dos elementos de defesa no texto constitucional de 1988.

Possível, portanto, que a redemocratização seja compatível com uma grande estratégia em defesa nacional, mas de sentido amplo, estabelecida a política nacional de defesa, valorizando a expressão do poder militar para a manutenção da soberania nacional, tudo em harmonia com a existência de Forças Armadas prontas para atuar, mesmo não sendo tal atuação prática - diga-se, a principal, ou seja, o seu maior ideal.

A seu turno, a doutrina de segurança nacional no Brasil, segundo Ugarte (2018, p. 291), remonta à década de 1950 quando um grupo de oficiais brasileiros visitou a *National War College*, nos Estados Unidos da América – EUA, imediatamente após a exitosa experiência brasileira com a Força Expedicionária na II grande Guerra Mundial.

Segundo o autor a viagem da comitiva em 1948 foi essencial para que fosse criada a Escola Superior de Guerra (ESG), pela Lei nº 785, de 20 de agosto de 1949. Para Ugarte (2018, p. 291-292), a comitiva ficou impressionada positivamente, contudo, “os oficiais brasileiros desenharam a ESG e a versão local de segurança nacional extrapolando a temática de defesa, e incluindo reflexões sobre os problemas políticos e econômicos de seu país”.

Apura-se deste contexto da década de 1950 uma dicotomia conceitual que também estava presente na perspectiva de nossos constituintes originários na década de 1990, quando das discussões sobre defesa no âmbito das Subcomissões, Comissões Temáticas, Comissão de Sistematização e na votação de emendas, destaques etc., em Plenário, o que se vislumbra quando da análise das notas taquigráficas.

A despeito de uma redemocratização anunciada, a política maior de defesa que representasse a grande estratégia do Estado Brasileiro para o setor, deveria ser precisa no estabelecimento de suas bases, mesmo que os conceitos pudessem sugerir um reducionismo de atuação das Forças Armadas, o que se verificou com a interpretação histórica e pelas notas taquigráficas, o que veremos na próxima dimensão.

2.3 DIMENSÃO 3: NOTAS TAQUIGRÁFICAS DAS EMENDAS E DESTAQUES

A terceira dimensão teórica possui três perspectivas de debate. A inserção dos elementos de defesa nacional na CRFB/88 foi permeada por intensas discussões entre os constituintes, evidenciando-se uma segregação ideológico-partidária, suficientemente capaz

de limitar ou ampliar a abordagem do tema “defesa nacional”, para que não se confundisse com a malsinada segurança nacional, consoante determinado grupo de constituintes.

A inserção dos aspectos de defesa nacional e também de segurança nacional no texto constitucional é intrigante e nos impulsiona a apresentar três perspectivas de debate para se alcançar a essência da pretensão dos congressistas da ANC, a saber: (1) o “Conselho de Defesa Nacional”; (2) a competência da Justiça Militar e (3) o Título V da CRFB/88: estado de sítio, estado de defesa e o papel das Forças Armadas.

Pretende-se que as três perspectivas de debate elencadas sejam capazes e suficientes para que possamos entender quais forças atuaram sobre o processo de construção da CRFB/88 e quais foram as ideias-forças vencedoras e vencidas no intenso debate, também entender qual o alcance dos dispositivos aprovados, consolidando dois objetivos específicos do presente trabalho.

Na compreensão da primeira perspectiva de debate desta dimensão teórica, registra-se a intenção do constituinte Eduardo Bomfim (PC do B – AL) em excluir do texto a previsão do Conselho de Defesa Nacional, consoante Assembleia Nacional Constituinte (1988, p. 45). O constituinte franqueou a palavra a outro parlamentar, o constituinte Haroldo Lima (PC do B – BA), para que fizesse a defesa de seu destaque com característica de emenda supressiva.

Sabe-se que havia grupos formados e uma conjugação de esforços para enfrentar a matéria, que não logrou êxito nos trabalhos das Subcomissões, Comissões Temáticas e Comissão de Sistematização e que apelava para uma investida final, o que rendeu a discussão a seguir:

Sr. Presidente. Srs. Constituintes: [...] nos inícios da República, este Conselho de Defesa Nacional, que, depois, passou a ser chamado de Conselho de Segurança Nacional, não existia. Ele entra em cena na História Constitucional brasileira como Conselho de Segurança Nacional, e, durante toda a vigência da ditadura militar de 64, sabemos o que ele representou para as instituições brasileiras. Foi uma peça-chave na defesa, na consumação da doutrina de segurança nacional e para a exacerbação do militarismo em nossa terra. [...]. Assim sendo, pensamos que o Conselho de Defesa Nacional é um órgão que exacerba, sob certo sentido, o atual Conselho de Segurança Nacional, é um órgão que está aí para ser o sucedâneo e o guardião avançado do militarismo no Brasil, da participação dos militares na gerência dos negócios do Estado brasileiro (ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988, p. 45).

Depreende-se de Assembleia Nacional Constituinte (1988) que o Conselho de Defesa não era bem-vindo por se sobrepôr ao Conselho da República e por ter resquícios do Conselho de Segurança Nacional. O Conselho da República, de natureza civil, teria prevalência para o constituinte Haroldo Lima. Revela-se um desagravo a qualquer

possibilidade de que os militares tivessem participação na gestão dos chamados “negócios do Estado Brasileiro”, conforme Assembleia Nacional Constituinte (1988, p. 45).

O constituinte Adolfo Oliveira (PL – RJ) divergiu de Haroldo Lima, conforme Assembleia Nacional Constituinte (1988), pontuando que o Conselho de Defesa Nacional estaria apto a zelar “pelas nossas riquezas naturais”, também zelar pela “economia do Brasil”, bem assim, pela própria “defesa do Estado democrático”. O constituinte Adolfo Oliveira apresenta modelos similares pelo mundo, como nos “Estados Unidos, União Soviética, Suíça, Iugoslávia e China”. Afirma literalmente:

O Conselho da República é um órgão político. O Conselho de Defesa é um órgão técnico estruturado para defender o Estado democrático, para zelar pelo interesse do Brasil, para defender o nosso patrimônio e para defender as nossas riquezas. [...]. S. Ex.^a quis atingir um fantasma exorcizado, um fantasma desaparecido – que, no caso, é o Conselho de Segurança, que não está mais em discussão [...]. Vamos defender o patrimônio nacional, vamos defender as nossas riquezas, vamos dar um mínimo de condições de resistência ao Estado democrático, que todos ansiamos seja o mais rapidamente possível implantado em definitivo no nosso País (ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988, p. 46).

Por sua vez, aderindo à supressão do Art. 100 do texto, ombreando com o constituinte Eduardo Bonfim (PC do B – AL) e com o constituinte Haroldo Lima (PC do B – BA), pela extinção do Conselho de Defesa Nacional, começou sua explanação o constituinte José Genuíno (PT – SP), o maior defensor da minimalização dos institutos e pressupostos de defesa nacional, conforme Assembleia Nacional Constituinte (1988, p. 46).

Insta mencionar que os partidos PT e PC do B, ali representados pelos maiores expoentes que se manifestaram, revelaram o maior temor, o de possibilitar que um conselho de ampla presença militar pudesse participar ativamente das decisões políticas, econômicas e sociais do Estado Brasileiro, conforme Assembleia Nacional Constituinte (1988, p. 46).

Nota-se que não se tratava de temer a amplitude da atuação do aludido Conselho de Defesa Nacional “que vai consagrar a política de segurança do Estado, vai gerenciar a política de segurança do Estado, vai administrar a política de segurança, vai estabelecer política preponderante nas áreas consideradas indispensáveis à soberania nacional”, segundo Assembleia Nacional Constituinte (1988, p. 46), mas sua própria existência, por ser ouvido quando da decretação do estado de defesa, mesmo porque, sua competência⁸ estaria muito aquém da preocupação do constituinte José Genuíno.

⁸ Art. 91. O Conselho de Defesa Nacional é órgão de consulta do Presidente da República nos assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do Estado democrático, e dele participam como membros natos: [...] § 1º Compete ao Conselho de Defesa Nacional: I - opinar nas hipóteses de declaração de guerra e de celebração da paz, nos termos desta Constituição; II - opinar sobre a decretação do estado de defesa, do estado

Nota-se grande temor do constituinte José Genuíno com o chamado Estado militarizado: “[...] aí o problema todo é a militarização do Estado, porque, através do Conselho de Defesa Nacional, a presença militar, a influência militar, o peso militar e o espaço militar passam a ser muito grandes dentro da composição do Conselho de Defesa Nacional”, segundo Assembleia Nacional Constituinte (1988, p. 46).

O constituinte Ricardo Fiúza (PFL – PE) reverbera a competência do Conselho de Defesa Nacional e argumenta que querem “fazer uma Constituição mais voltada para o passado do que uma Constituição voltada para o futuro”, seguido pelo Relator que pugna pela manutenção do Art. 100 do texto aprovado em Plenário, segundo Assembleia Nacional Constituinte (1988, p. 47).

Esta primeira perspectiva reproduziu derrota à proposta da esquerda capitaneada pelo PT e pelo PC do B, segundo Assembleia Nacional Constituinte (1988, p. 47). Estava mantido o Conselho de Defesa Nacional, importante instrumento de soberania nacional e estava posta a controvérsia que agora haveria de enfrentar uma nova frente de batalha, a do julgamento de civis por tribunais militares, como se verificará a seguir.

A segunda perspectiva - aspectos de Justiça militar, colocou o constituinte Virgílio Guimarães (PT – MG), em conflito com seu coestaduano, o constituinte Bonifácio de Andrada (PDS – MG), pretendendo que a justiça militar não processasse e julgasse civis, conforme dispunha o Art. 148, a saber:

Deseja S. Ex.^a portanto, excluir da jurisdição militar o julgamento de civis. O substitutivo do ‘Centrão’ refere-se apenas a ‘crimes militares’, que podem ser praticados por civis ou por militares. [...]. O SR. VIRGÍLIO GUIMARÃES (PT – MG. Sem revisão do orador.): [...]. Pretende-se, com isto, que a Justiça Militar julgue exclusivamente os militares, nos crimes militares, e que os civis, quaisquer que sejam as acusações que pesem sobre eles, sejam julgados por tribunais civis. [...]. O que se pretende é nada mais, nada menos do que expurgar da Constituição que estamos elaborando os vícios deixados pela ditadura militar (ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988, p. 286).

Constata-se que o substitutivo do “Centrão”, que gozava da prerrogativa de interferir no processo legislativo em bloco, pugnava pelo julgamento das infrações de natureza militar pela própria justiça militar, sem distinção em razão do autor, ou seja, militar ou civil estariam sujeitos à mesma jurisdição castrense, desde que infringissem a lei penal militar.

de sítio e da intervenção federal; III - propor os critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo; IV - estudar, propor e acompanhar o desenvolvimento de iniciativas necessárias a garantir a independência nacional e a defesa do Estado democrático. § 2º A lei regulará a organização e o funcionamento do Conselho de Defesa Nacional.

Apura-se, contudo, que a preocupação do constituinte José Genuíno (PT – SP), quando reverberava contra o Conselho de Defesa Nacional e Justiça Militar era o avanço das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, quando um dos poderes constitucionais, por iniciativa própria, assim demandasse seu emprego. *In verbis*:

O problema, Sr. Presidente, é que, diante do que está posto nesta Constituição, do papel político e constitucional dos militares em relação à defesa da lei e da ordem, em relação às circunstâncias de estado de defesa e estado de sítio, o crime militar pode ter grande abrangência em relação aos momentos que envolvam a intervenção política direta das forças militares. O crime militar pode ser entendido como crime de Estado e de segurança do Estado. E aí estaremos abrindo um precedente muito sério para que a Justiça Militar julgue civis, nestes crimes, porque os dispositivos que tratam do estado de defesa e do estado de sítio permitem essa abrangência de entendimento. O que estamos propondo é simplesmente cópia – repito, para que não fique na Casa a idéia de que é uma emenda petista – do projeto da Comissão Afonso Arinos: [...] (ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988, p. 286-287).

Por sua vez, o Relator, Bernardo Cabral, apresentou defesa firme ao substitutivo do “Centrão”, contra a intitulada emenda Virgílio Guimarães, oferecendo exemplo prático de coautoria de infração penal militar em que não se poderia tratar iguais desigualmente, por fim, parafraseando Winston Churchil, mencionou que o passado deveria ficar “enterrado com os mortos” (ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988, p. 287).

A esquerda sofreu nova derrota, segundo Assembleia Nacional Constituinte (1988, p. 288) partindo para seu maior enfrentamento, o estado de sítio e o estado de defesa, para então na sequência discutir o papel das Forças Armadas e ver ruir suas pretensões de frustrar o acordo político que cancelava a retomada gradual da democracia pretendida, com uma transição tranquila de regimes. Sobre a terceira perspectiva de debate, que aborda aspectos do Título V da CRFB/88, passamos a expor.

Nesta terceira perspectiva de debate temos dois temas a tratar: sobre os aspectos do estado de defesa e do estado de sítio, com ênfase no primeiro, constantes do Capítulo I, do Título V, da CRFB/88, bem como o papel das Forças Armadas, constante do Capítulo II do mesmo Título V.

Segundo Assembleia Nacional Constituinte (1988, p. 454) o Presidente convida o primeiro debatedor que apresentaria oposição à emenda do Centrão - que cancelava a previsão do estado de sítio e do estado de defesa, o constituinte José Genuíno (PT – SP), que imediatamente lembrou a todos da mesma posição contrária adotada por seu grupo político quando da tramitação da mesma matéria na Comissão de Sistematização, particularmente, no que tangenciava o estado de defesa, a saber:

A emenda coletiva do Centrão piora o texto básico da Comissão de Sistematização, em dois pontos principais. Na decretação de estado de defesa, a Comissão de Sistematização votou a exigência de aprovação pelo Congresso Nacional, e na emenda coletiva, essa exigência não consta. [...]. Tradicionalmente, as Constituições brasileiras sempre trataram dessas medidas coercitivas do Estado na figura do estado de sítio. E a proposta da Comissão Afonso Arinos define a figura do estado de alarme. [...]. Por isso, e por esta razão, encaminhamos contrariamente a esta emenda coletiva (ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988, p. 454).

O Centrão era o guardião do acordo firmado para o processo de redemocratização, principal ator no processo legislativo e na manutenção dos pontos inegociáveis, ou seja, uma mínima essência de defesa por meio de mecanismos, a exemplo da previsão no texto do estado de defesa e da garantia da lei e da ordem pelas Forças Armadas, como será visto adiante.

Bonifácio de Andrada argumentou que o similar instituto francês continha medidas muito mais enérgicas (ditatoriais), enaltecendo o proposto estado de defesa como um mecanismo político de que se valeria o Presidente da República para conter graves subversões da ordem, verdadeira medida de cautela frente à outra medida mais grave (ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988, p. 454).

O Relator Bernardo Cabral foi o último a falar e defendeu a permanência do Conselho de Defesa Nacional. A emenda foi aprovada por esmagadora maioria pendente a análise das emendas e dos destaques, momento em que se inicia nova discussão com destaque para a disputa entre os constituintes Haroldo Lima e Antônio Brito, segundo Assembleia Nacional Constituinte (1988, p. 461-462).

O constituinte Haroldo Lima (PC DO B – BA) apresentou robusta defesa técnica com elementos históricos sobre a presença do estado de defesa nas constituições brasileiras, criticando o estado de defesa e defendendo o estado de sítio. Assim exarou:

[...] Entretanto, o estado de defesa [...] não prevê a possibilidade de o Presidente solicitar autorização ao Congresso Nacional, como prevê o texto para o estado de sítio, pelo contrário, [...] Sr. Presidente, por estar atento a que isso nunca foi feito, nem na Constituição outorgada, em 67, ou na de 1969, pelos generais é que recomendamos se vote a favor deste destaque de votação em separado, para que não prossiga essa anomalia nas nossas Constituições, que nunca houve no Brasil, salvo, repito, finalmente, na Polaca e na Constituição de 1978 (ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988, p. 462).

Os debates seguem com três constituintes do PMDB, um deles, o constituinte Egídio Ferreira Lima (PMDB – PE), abriu divergência na decretação do estado de defesa, cerrando fileira com os constituintes do PT e do PC DO B que se empenhavam nesta faina, o que provocou a intervenção pontual e contundente de um dos mais expressivos nomes da política

brasileira, o constituinte Jarbas Passarinho (PMDB – PA), que iniciou sua defesa assegurando tratar-se de um problema ideológico, *in verbis*:

O que temos aqui, em primeiro lugar, é caracterizar a submissão do Poder Executivo ao Poder Legislativo. O que está no projeto do Centrão é o direito de o Presidente da República, ouvido o Conselho de Defesa, decretar o estado de defesa diante de iminente perturbação da ordem pública e, imediatamente, portanto, em 24 horas, submeter a sua decisão ao Congresso Nacional, que por maioria absoluta decidirá se mantém ou não o estado de defesa. Logo, não há abuso por parte do Executivo, não há como chamar isso de mecanismo ditatorial, nem vale a pena lembrar aqui o art. 16 da Constituição francesa, a França da "liberté, 1º égalité et la fraternité" do século XVIII, que entretanto, pela Constituição de De Gaulle, tem um artigo que dá ao Presidente da República um poder infinitamente maior do que aquele que estamos, agora, pretendendo dar ao Estado para defender-se contra as minorias agressivas (ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988, p. 463).

O constituinte Jarbas Passarinho, segundo Assembleia Nacional Constituinte (1988, p. 463) pontua que o estado de defesa não fazia parte da cultura no mundo, até ser inserido nas constituições pelo mundo. Ao mencionar que “não há Estado que não se defenda”, conclui o constituinte: “Trotsky dizia: ‘o Estado se mantém pela força’. Nós não queremos isso, nós queremos que o Estado se mantenha pela segurança que assegura, também a liberdade (Palmas).”

Neste momento, o tema estado de defesa flertou com o papel das Forças Armadas, debate que se seguiria, com um robusto posicionamento de Jarbas Passarinho, senão vejamos:

Não há possibilidade de compatibilizar a democracia sem a liberdade, não há possibilidade de confundir a liberdade com a anarquia. E aqueles que pretendem conquistar o poder pela força releiam Ascensão e Queda do III Reich – recuemos a 1923, e vamos verificar que **a primeira coisa que Hitler fez foi garantir que às forças armadas só coubesse tarefa externa, a defesa externa da Alemanha. O golpe seguinte foi exatamente a criação dos camisas pardas das SA e as tropas de assalto das SS, para poder, em seguida, conquistar o poder pelo terror e pela força.** E conquistado este, transformou-se naquela inominável ditadura, que foi a mancha da civilização contemporânea. Vamos evitar isso. Vamos dar à democracia o direito de defender-se, para assegurar a liberdade (Palmas) (ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988, p. 463, grifo nosso).

Este contundente discurso, dialoga com a abordagem da compatibilidade do conjunto normativo de defesa nacional em vigor com a própria essência do texto constitucional aprovado, momento em que alcançaremos o desiderato perseguido com o terceiro objetivo específico do presente trabalho, o que se verificará na seção correspondente.

Encerrou-se o debate, conforme Assembleia Nacional Constituinte (1988, p. 464) com uma esmagadora maioria votando sim ao texto-base do Centrão. Ato contínuo, a Assembleia

Nacional Constituinte passaria à votação da Emenda Coletiva nº 2041, que se referia ao Capítulo II, ou seja, abordagem específica do papel das Forças Armadas.

Ainda nesta terceira perspectiva de debate, o papel das Forças Armadas ganhou finalmente a atenção dos constituintes. Com a aprovação do texto-base do Capítulo II foram apresentados destaques e emendas.

Cuidaram os constituintes contrários à ampliação do papel das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem de aglutinar emendas para reforçar a tese contrária. A proposta de “fusão de emendas”, anunciada pelo Presidente Ulysses Guimarães, congregava a ideia dos constituintes, Haroldo Lima, Waldyr Pugliesi e José Genoíno: propunham para as Forças Armadas um papel restrito “à defesa da Pátria, à garantia dos Poderes constitucionais, e, por iniciativa destes, da ordem constitucional”. Revela-se uma ideia-força contrária à inserção de elementos amplos de defesa - um dos objetivos do presente trabalho (ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE, 1988, p. 469).

Um dos argumentos oriundos da “fusão de emendas”, apresentado pelo constituinte José Genuíno (PT – SP), repousa sobre a substituição da expressão “garantia da lei e da ordem” por “garantia da ordem constitucional” o que restringia, sobremaneira, a amplitude de atuação das Forças Armadas. Assim argumentou o constituinte:

Sras e Srs. Constituintes, lei é tudo o que estamos aqui remetendo à lei complementar, à lei ordinária. Ela é uma lei de greve, é uma lei sindical, é um decreto-lei, é um decreto, é uma lei que proíbe isto ou aquilo. Isto é lei. Se as Forças Armadas forem responsáveis para dar a segurança em nome dessa lei, estaremos atribuindo um papel de polícia às Forças Armadas, da ordem interna. [...]. Vamos a outra expressão. ‘Ordem’. Ordem é tudo. E é em nome da ordem que, em muitos momentos, acontecem intervenções militares, golpes militares, golpe de Estado, porque, muitas vezes, o juízo subjetivo dos militares é que eles podem, às vezes, rasgar o texto constitucional para defender a ordem e aí a ordem está acima do texto constitucional (ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSITTUINTE, 1988, p. 470).

Revela, pois, o temor em se ampliar as possibilidades de atuação das Forças Armadas, sob o pretexto de preservação da lei e da ordem, imaginando hipóteses que a história do Brasil um dia contara. Apura-se o temor em permitir que as Forças Armadas interviessem na ordem interna, exasperando nas medidas restritivas com perda para as liberdades individuais e perigo para as instituições democráticas.

O Presidente Ulysses Guimarães convocou o Relator, o constituinte Bernardo Cabral, para concluir a discussão em torno da matéria e após sua fala rechaçando a “fusão de emendas”, proclamou o resultado que produziu nova derrota à esquerda. A emenda

resultante da fusão foi rejeitada (ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSITTUINTE, 1988, p. 470).

Os trabalhos se encerrariam naquele ano de 1988 com a promulgação da CRFB/88 e provocariam uma série de questionamentos na conformação dos institutos concebidos para a defesa nacional, diga-se, aperfeiçoada em sua terminologia, restritiva no aspecto de mobilização nacional, ampliativa na conjugação de um sistema de defesa, externa e interna, composto por diversos órgãos (Art. 142 e Art. 144 da CRFB/88), contudo, apta a provocar uma infinidade de questionamentos, sobretudo, em comparação com os textos anteriores, como se verá na dimensão de debate a seguir.

2.4 DIMENSÃO 4: CRFB/67 E EC N° 1/69 – LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL

Para a quarta dimensão teórica importa aclarar que a expressão constante do Título V da CRFB/88, “Defesa do Estado”, que se convola no conjunto normativo de defesa e de segurança pública, dando vida à denominação “defesa nacional”, de fato não se harmonizou com o conjunto normativo do texto constitucional anterior de 1967, também com a Emenda Constitucional n° 1, de 1969, estes, de maneira explícita, prestigiaram a expressão “segurança nacional”, consagrando outros pressupostos e ideais.

A Seção V, do Capítulo VII, do Título I da CRFB/67, dispunha sobre a segurança nacional e o principal dispositivo constitucional era o Art. 89 que assim determinava: “Toda pessoa natural ou jurídica é responsável pela segurança nacional, nos limites definidos em lei.” (BRASIL, 1967).

A seu turno, a EC n° 1/69 trouxe a mesma previsão, porém, no Art. 86, evidenciando a vocação do constituinte originário de 1969 em estabelecer pressupostos de ampla mobilização para a segurança nacional, com um importante incremento, o que materializou o Art. 87, segundo Brasil (1969), a saber: “O Conselho de Segurança Nacional é o órgão de mais alto nível na assessoria direta ao Presidente da República, para formulação e execução da política de segurança nacional.”

Apura-se que, tanto a CRFB/67, como a EC n° 1/69, primaram pela manutenção da doutrina de segurança nacional com responsabilidade compartilhada e extenso rol de competências para o Conselho de Segurança Nacional, sendo este, para a EC n° 1/69, órgão de alto nível de assessoramento do Presidente da República, o que não foi repetido em 1988, quando da criação do Conselho de Defesa Nacional, o que chancela um dos objetivos

perseguidos no presente trabalho a verificar o alcance do texto da CRFB/88, se restritivo ou ampliativo (BRASIL, 1967; 1969).

Além da comparação com a CRFB/67 e a EC N° 1/69, a capacidade do texto constitucional de refletir no futuro, para seus tutelados, o seu real alcance, pode estar sujeita ao crivo de um sistema de legitimidades, sendo uma delas, aquilo que chamam Souza Neto e Sarmento (2012, p. 17), de problema da legitimidade intergeracional, ou “governo dos mortos sobre os vivos”.

Em relação ao Título V da CRFB/88, o texto promulgado em 1988, que hoje perfaz, aproximadamente, trinta e quatro anos de vigência, foi alterado pelas seguintes Emendas Constitucionais: n° 18/1998; n° 19/1988; 41/2003; n° 77/2014; 82/2014; 104/2019, segundo Brasil (1988).

Souza Neto e Sarmento (2012), ao tratarem do chamado problema da legitimidade intergeracional expõem a preocupação com os efeitos constitucionais que se protraem no tempo e condicionam gerações, a saber:

Uma das questões mais importantes do debate constitucional é estabelecer em qual proporção se afigura legítimo que uma Constituição prefigure os caminhos e decisões do povo do futuro. Quando reconhecemos que as constituições, em geral, aspiram vigorar por muito tempo e disciplinar a coexistência da política de sucessivas gerações ao longo da trajetória de uma nação, somos confrontados com uma pergunta fundamental: por que e até que ponto, pode uma geração adotar decisões vinculativas para as outras que a sucederão? Não seria esta uma fórmula de governo dos mortos sobre os vivos? (SOUZA NETO; SARMENTO, 2012, p. 17).

A conveniência estratégica em se conformar o texto constitucional com alterações ou deixá-lo como em sua origem, o que pressupõe a “fórmula de governo dos mortos sobre os vivos” de Souza Neto e Sarmento (2012, p.17) dialoga com aspectos de flexibilidade constitucional nas palavras de Tribe (2006, p. 63 *apud* MENDES; MUDROVITSCH, 2017, p. 14), que menciona uma necessidade no Brasil, a de se resgatar a “prática de deixar a Constituição – tanto nas suas manifestações visíveis como nas suas dimensões invisíveis – tão intacta quanto possível, [...]” o que parece ter ocorrido na prática, analisado o Título V da CRFB/88.

Apura-se de Tribe (2006, p. 63 *apud* MENDES; MUDROVITSCH, 2017, p. 14) e de Souza Neto e Sarmento (2012, p.17) que o texto constitucional há de ser preservado sempre que possível, mesmo que sua essência dialogue com o pensamento de constituintes da década de 1990, preservando-se, contudo, a necessária aptidão em se estabelecer novos rumos, reconhecendo, sim, os erros do passado, respeitando, entretanto, os acertos do chamado “governo dos mortos sobre os vivos”.

Ademais, sobre a legitimidade constituinte, insta avaliar dois aspectos: a legitimidade ativa dos constituintes para dizerem a nova constituição e sua mutabilidade por mecanismos de alteração, consubstanciados em 1988 nas chamadas emendas constitucionais.

Bem assim concorrem para apontar aspectos do “êxito de longevidade”, Mendes e Mudrovitsch (2017), a saber:

O êxito de longevidade da Constituição Federal de 1988, contudo, não é resultado de uma eventual resiliência sua ou de seu processo constituinte. Pelo contrário, o texto constitucional não indica ser uma Constituição resiliente, mas sim uma Constituição dotada de mecanismos próprios que possibilitam adaptar-se às alterações fáticas e sociais sem que tenha de ser superada ou substituída (MENDES; MUDROVITSCH, 2017, p. 12).

Para os autores, a característica que dota a Constituição de flexibilidade, indica sua autonomia e adaptabilidade inata para enfrentar as crises que o tempo e os contextos históricos lhe apresentam, “[...] ou seja, o fato de a Constituição ter mecanismos próprios de mudança, os quais se provaram eficazes e respeitados, confere à Constituição a outrora inesperada característica de longevidade” (MENDES; MUDROVITSCH, 2017, p. 12).

Esta legitimidade constituinte, que se subdivide em aspecto formal (iniciativa) e material (mutabilidade), pode ser apreciada a partir do processo de elaboração do texto, que repousa sobre as nuances da formulação da matéria e da própria constituição da Assembleia Nacional Constituinte, ou da possibilidade de alterar o texto elaborado por quem, de fato, não o elaborou.

De fato, a CRFB/88 inovou na falta de vontade em tornar a segurança nacional verdadeira responsabilidade de todos, como na gênese constitucional de 1967 e 1969, em que a índole de proteção da soberania nacional era compartilhada - sem representar apanágio de qualquer força. Em busca do terceiro e último objetivo específico, passamos a comparar a compatibilidade do texto constitucional produzido em 1988 com o conjunto normativo de defesa nacional em vigor, sobretudo PND, END e LBDN vigentes.

3 COMPATIBILIDADE: CONJUNTO NORMATIVO DE DEFESA X CRFB/88

A presente seção, ao buscar uma análise sistemática do conjunto normativo de defesa nacional, que se resume à CRFB/88, à PND, à END e ao LBDN, intenta extrair conformação entre a lei maior e os normativos infraconstitucionais.

Visa, portanto, ao que chamaremos de “gênese de compatibilidade” da defesa nacional pós 1988, conforme se extrai de Borelli (2018), para quem a END é fundamental, como

também a PND, que traz aspectos gerais e o LBDN, que está apto a apresentar aspectos de defesa nacional do Brasil para o mundo. Enaltece que, “em geral, o documento é responsável por estabelecer as diretrizes que colocariam em prática a política de defesa e, nesse sentido, busca articular o campo da defesa com os demais setores do país” (BORELLI, 2018, p. 377).

Quadro 1 - Cronologia do Conjunto Normativo de Defesa Nacional

ANO	DESCRIÇÃO	NORMA	PRESIDENTE
1996	Política de Defesa Nacional	Documento	Fernando Henrique Cardoso
1999	Lei Complementar nº 97, de 09/06/1999	LC	Fernando Henrique Cardoso
2005	PDN - Decreto nº 5.484, de 30/06/2005	Decreto	Luís Inácio Lula da Silva
2008	END - Decreto nº 6.703, de 18/12/2008	Decreto	Luís Inácio Lula da Silva
2010	Lei Complementar nº 136, de 25/08/2010	LC	Luís Inácio Lula da Silva
2012	Política Nacional de Defesa	Documento	Dilma Rousseff
2012	Estratégia Nacional de Defesa	Documento	Dilma Rousseff
2012	Livro Branco de Defesa Nacional	Documento	Dilma Rousseff
2013	Decreto Legislativo nº 373, de 25/09/2013	DL	Dilma Rousseff
2016	Política Nacional de Defesa	Documento	Dilma Rousseff
2016	Estratégia Nacional de Defesa	Documento	Dilma Rousseff
2016	Livro Branco de Defesa Nacional	Documento	Dilma Rousseff
2018	Decreto Legislativo nº 179, de 14/12/2018	DL	Michel Temer
2020	Política Nacional de Defesa	Documento	Jair Bolsonaro
2020	Estratégia Nacional de Defesa	Documento	Jair Bolsonaro
2020	Livro Branco de Defesa Nacional	Documento	Jair Bolsonaro
2022	Projeto: Decreto Legislativo nº 1127/2021	PDL	Jair Bolsonaro

Fonte: Autores.

Dentro de uma cronologia mínima, o conjunto normativo de defesa foi inflacionado desde 1996 com leis complementares, decretos legislativos, decretos executivos e documentos, que se sucedem de maneira precária e confusa, causando dúvidas quanto à validade e legitimidade das normas.

Em apertada síntese, a PND, a END e o LBDN em vigor são aqueles aprovados pelo Decreto Legislativo nº 179, de 14 de dezembro de 2018, restando, pois, prejudicadas quaisquer políticas públicas, com implicações jurídicas relevantes na criação de direitos e obrigações, sobretudo, as de natureza financeira e orçamentária, que divirjam da PND, da END e do LBDN de 2016, elaborados no Governo Dilma Rousseff.

A propósito, o Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005 (que encontra outro decreto de mesmo número, em vigor, mas de 1928) e o Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008, apesar de revogados tacitamente, não o foram expressamente, portanto, juridicamente, gozam de validade relativa, certamente (BRASIL, 2005; 2008).

A fim de alcançar o último objetivo específico, busca-se analisar o marco regulatório da matéria a ser investigada a partir do texto constitucional, conforme Brasil (1988), a saber: “Título V - DA DEFESA DO ESTADO E DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS”.

Conforme Brasil (1988), o Título V da CRFB/88, sobretudo no tocante ao Capítulo II, “DAS FORÇAS ARMADAS” e ao Capítulo III, “DA SEGURANÇA PÚBLICA”, merecem consideração por demandarem respostas, já que abordam a missão constitucional das Forças Armadas e das Forças de Segurança, constantes, topograficamente, do mesmo Título V, da Defesa do Estado (Brasileiro) e das Instituições Democráticas.

A título de exemplo, o texto constitucional estabeleceu um ideal para a segurança pública, conforme o Art. 144, a saber: “A segurança Pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: [...]” (BRASIL, 1988).

O ideal de “responsabilidade de todos” é um fator preponderante, pelo menos em teoria, para o encorajamento do cidadão brasileiro na perspectiva de sua importância para o sistema de segurança pública. Esta lógica é muito aproveitada por países que detém um sistema de defesa nacional ou de segurança nacional, alicerçado numa cultura que provoca um verdadeiro compromisso do cidadão com a defesa de sua soberania, em aspectos multidisciplinares.

O exemplo mais contundente é o dos Estados Unidos da América - EUA, que de maneira regular e contínua, encorajam seus cidadãos ao voluntariado, incluindo suas famílias, provocando um resgate contínuo do patriotismo e do nacionalismo, ideal de defesa do próprio Estado Americano. Tal iniciativa constitui verdadeira prioridade de Segurança Nacional, conforme o *Interim Nacional Security Strategic Guidance* (UNITED STATES, 2021, p. 9).

A primeira abordagem de nossa gênese de compatibilidade aborda a PND e se materializa com três conceitos básicos previstos, tanto na PND de 2016 (em vigor), quanto na PND de 2020 (pendente de aprovação), constituindo Fundamentos da Política Nacional de Defesa, a saber, o Poder Nacional, a Defesa Nacional e a Segurança Nacional⁹, segundo Brasil (2016, p. 11; 2020b, p. 11). Estes conceitos foram elaborados em dois governos distintos (Dilma Rousseff e Jair Bolsonaro) e guardam sutis, mas importantes diferenças na ordem com que se apresentam nos documentos correspondentes.

⁹ Defesa Nacional, conceituada como o conjunto de atitudes, 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. Segurança Nacional, entendida como a condição que permite 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. Poder Nacional, compreendido como a capacidade que tem a Nação para alcançar e manter os Objetivos Nacionais, em conformidade com a Vontade Nacional. Manifesta-se em cinco expressões: a política, a econômica, a psicossocial, a militar e a científico-tecnológica.

Apura-se, segundo Brasil (2016, p. 11; 2020b, p. 11), que a Defesa Nacional “tem ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas”. Entende-se, pois, que a defesa interna também é fundamento e integra o rol de destinações, compatibilizando-se, inclusive, com o Art. 142 da CRFB/88 que atribui a defesa da Pátria, primordialmente, às Forças Armadas, sem lhes exigir qualquer iniciativa de quaisquer dos poderes constitucionais, salvo, efetiva ação contra ameaça externa, logo, internamente, podem agir (BRASIL, 1988).

A segunda abordagem de nossa “gênese de compatibilidade” aborda a END e se materializa com duas ações estratégicas de defesa previstas, tanto na END de 2016 (em vigor), quanto na END de 2020 (pendente de aprovação).

Segundo as próprias Estratégias Nacionais de Defesa, conforme Brasil (2016, p. 58; 2020b, p. 62), a Política Nacional de Defesa do Brasil se orienta por “Objetivos Nacionais de Defesa” (OND); “Estratégias de Defesa” (ED) e “Ações Estratégicas de Defesa” (AED), sendo que estas últimas trazem valorosos argumentos para nossa análise e preveem idênticas estratégias (AED-17 e AED-18 na END 2016 – AED-24 e AED-25 na END 2020): “AED [...] Incrementar as capacidades das Forças Armadas para atuar em operações interagências. AED [...] Incrementar as capacidades das Forças Armadas para contribuir na prevenção e no enfrentamento às redes criminosas transnacionais” (BRASIL, 2016, p. 60; 2020b, p. 65).

Constata-se que as Estratégias Nacionais de Defesa de 2016 (em vigor) e de 2020 (pendente), dialogam com o conceito de Defesa Nacional insculpido nas próprias Políticas Nacionais de Defesa de 2016 (em vigor) e de 2020 (pendente), refletindo um ideal não previsto na CRFB/88, senão, quando se invoca o conceito de Defesa Nacional *lato sensu* ou se aproveita o conceito de legitimidade constituinte (material), capacidade do texto constitucional de ser assim interpretado, bem como sofrer alteração pelo devido emendamento constitucional.

Para confirmar a tese de que a CRFB/88 não dialoga com o conjunto normativo de defesa, tanto o que tem vigor, quanto o que está pendente de aprovação, cumpre apresentar o Objetivo Nacional de Defesa VIII (correspondente ao OND VI da PND 2020), que prevê a intenção de se “Ampliar o envolvimento da sociedade brasileira nos assuntos de Defesa Nacional”¹⁰. Este objetivo dialoga com uma visão amplificada de Defesa Nacional e rechaça a

¹⁰ Trata-se de aumentar a percepção de toda a sociedade brasileira sobre a importância dos assuntos relacionados à defesa do País, incrementando-se a participação dos cidadãos nas discussões afetas ao tema e culminando com a geração de uma sólida cultura de Defesa (BRASIL, 2020a, p. 25).

visão reducionista de vinculação da temática ao âmbito restrito das três Forças Armadas (BRASIL, 2016, p. 25; 2020b, p. 25).

Por fim, na abordagem da “Concepção Política de Defesa” entre os pressupostos da Política Nacional de Defesa, tanto de 2016, quanto de 2020, um deles se destaca, conforme Brasil (2016, p. 21): “XVIII. Estimular o fundamental envolvimento de todos os segmentos da sociedade brasileira nos assuntos de defesa, para o desenvolvimento de uma cultura participativa e colaborativa de todos os cidadãos”. O pressuposto é espelhado na PND de 2020, conforme Brasil (2020b, p. 21).

Dessa última abordagem de nossa “gênese de compatibilidade” do conjunto normativo de defesa, apura-se que a CRFB/88, apesar de haver mantido importantes institutos, fruto de um acordo político para a redemocratização em 1988, como se verificou na Dimensão Teórica 3, ainda assim, fracassou em importantes aspectos, talvez por conta do próprio acordo, que também representava perdas para um sistema de defesa amplo.

Em síntese, fracassou a CRFB/88 por não deixar clara a missão constitucional das Forças Armadas de defesa interna da Pátria por iniciativa própria, já que atua contra “ameaças, [muito raramente] preponderantemente [ou seja, não apenas] externas, potenciais ou manifestas” (BRASIL, 2016, p. 11; 2020b, p. 11); por não “Incrementar as capacidades das Forças Armadas para atuar em operações interagências” (BRASIL, 2016, p. 60; 2020b, p. 65); por não “Ampliar o envolvimento da sociedade brasileira nos assuntos de Defesa Nacional” (BRASIL, 2016, p. 25; 2020b, p. 25), como quando da previsão constante do Art. 144 da CRFB/88 (responsabilidade de todos); por não “Estimular o fundamental envolvimento de todos os segmentos da sociedade brasileira nos assuntos de defesa, para o desenvolvimento de uma cultura participativa e colaborativa de todos os cidadãos” (BRASIL, 2016, p. 21; 2020b, p. 21).

Existe, pois, nos documentos pesquisados, um conjunto de boas intenções preditivas e intangíveis do ponto de vista do envolvimento de toda a nação brasileira na defesa nacional, contudo, constata-se uma vocação reducionista da CRFB/88 em estabelecer preceitos, que desaguem na formação de uma cultura de defesa, vocação acompanhada, na prática, pelas Forças Armadas, que se limitam, via de regra, à destinação constitucional, a despeito de um robusto e insofismável conjunto normativo de defesa amplo e irrestrito.

A propósito, nas palavras do constituinte José Genuíno (PT – SP), quando buscava frustrar o papel das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, “Se as Forças Armadas forem responsáveis para dar a segurança em nome dessa lei, **estaremos atribuindo um papel de polícia às Forças Armadas, da ordem interna**”, segundo Assembleia Nacional

Constituinte (1988, p. 470, grifo nosso), ou seja, na visão do constituinte, a garantia da lei e da ordem por iniciativa de qualquer dos poderes constitucionais – também por iniciativa própria na defesa interna da Pátria, obviamente (prescindindo de iniciativa de poderes constitucionais), seria um grande perigo. Importante buscar o porquê.

Corroborando com a mesma máxima, repise-se, Jarbas Passarinho emprestou sua clara razão quando mencionou, consoante Assembleia Nacional Constituinte (1988, p. 463, grifo nosso), “que **a primeira coisa que Hitler fez foi garantir que às forças armadas só coubesse tarefa externa**, a defesa externa da Alemanha”. A tentativa de vocacionar as Forças Armadas para a defesa externa, tão somente, provocou na Alemanha uma reengenharia na defesa interna capaz de mudar os rumos da história mundial. Existe, pois, uma zona cinzenta na missão institucional, a claudicar em busca de respostas. De volta ao passado, para Langer (2018), “O comportamento dos exércitos alemães, tem sido uma manifestação incrível dessa contradição” (LANGER, 2018, p. 212).

A vocação das Forças Armadas, unicamente em defesa externa, além mais, precisa ser repensada sob o ponto de vista da visão de futuro a nortear sua doutrina de emprego, posto constituir ação preditiva frente ao perigo. Temerário, ensimesmar sua atuação numa possibilidade de guerra externa, diante de uma guerra interna cada vez mais atuante, sobretudo, diante de ameaças ligadas à criminalidade organizada e os crimes transnacionais, que alimentam a grande rede de organizações criminosas e afetam bens e interesses nacionais.

Depreende-se desse contexto uma infosismável necessidade de se conjugar esforços de segurança (pública) e de defesa, também de se prospectar o futuro destas organizações de estado, imunes aos eventuais desmandos de qualquer governo, muito embora possam ser afetados na prática. Decidir sobre a vocação de defesa nacional, *lato sensu* ou *stricto sensu* demanda um exercício de dificuldade que se convola em missão, portanto, a ser cumprida.

Com efetivo próximo de 300 mil homens e mulheres (Exército e Marinha), segundo Brasil (2020a, p. 63; 75) e 67 mil homens e mulheres (Força Aérea Brasileira), segundo Brasil (2012a, p. 143), as Forças Armadas buscam recursos orçamentários e financeiros superestimados em 2% do Produto Interno Bruto - PIB¹¹, segundo Brasil (2020b, p. 63), o que constitui uma de suas Ações Estratégicas de Defesa.

Estima-se que, a integração de desígnios entre Forças Armadas e Forças de Segurança Pública, representaria significativo aumento do percentual do PIB, tendo em vista a referência

¹¹ AED-14 Buscar a destinação de recursos orçamentários e financeiros capazes de atender as necessidades de articulação e equipamento para as Forças Armadas, por meio da Lei Orçamentária Anual, no patamar de 2% do PIB.

de gasto da ordem de 105 bilhões de reais com segurança pública no ano de 2021, disposto no Anuário Brasileiro de Segurança Pública (BUENO; LIMA, 2022, p. 16) o que alimenta a estrutura com um efetivo de 682.279 homens e mulheres, a serem somados aos das Forças Armadas, constituindo um grande fator de dissuasão, com 1.049.000 homens e mulheres em estimativa.

No íterim de promover os ideais de PND, END e LBDN, a mobilização concentrada poderia ter início com um plano de mobilização das Forças Auxiliares Militares que representam um efetivo aproximado de 460 mil homens, conforme Anuário Brasileiro de Segurança Pública (BUENO; LIMA, 2022, p. 16), na conjugação de esforços entre União e Estados.

A propósito, Clève (1993), citado por Bastos e Martins (1997, p. 171) menciona que “Compete exclusivamente à União organizar as forças armadas. Aos Estados cabem apenas, nos casos de requisição, colocar as respectivas polícias militares [...] à disposição das autoridades militares federais”. Bastos e Martins (1997, p. 217-218) mencionam na mesma lógica argumentativa que “Algumas polícias militares são tão importantes que seu contingente é quase tão grande quanto o do Exército instalado naquela unidade da Federação, quando não superior. [...]. O inimigo externo é eventual, enquanto o inimigo interno da sociedade é permanente [...]”.

Para José Afonso da Silva, a importância dos contingentes policiais militares para a Defesa Nacional vai além de uma simples Força Auxiliar e Reserva, vejamos:

Cabe-lhes o policiamento ostensivo, fardado, planejado pelas autoridades policiais competentes, a fim de assegurar o **cumprimento da lei**, a manutenção **da ordem pública e o exercício dos Poderes constituídos**, bem como atuar de maneira preventiva, como força de dissuasão, em locais ou áreas específicas, onde se presume ser possível a perturbação da ordem, e atuar de maneira repressiva, em caso de perturbação da ordem, **precedendo o eventual emprego das Forças Armadas** (SILVA, 1984, p. 210 *apud* BASTOS; MARTINS, 1997, p. 265-266, grifo nosso).

Compreende-se de Clève (1993, p. 69, *apud* BASTOS; MARTINS, 1997, p. 171), de Bastos e Martins (1997, p. 217-218) e de Silva (1984, p. 210 *apud* BASTOS; MARTINS, 1997, p. 265-266) que o ideal de mobilização nacional e de participação de toda a coletividade, deve ter início no contingente da Segurança Pública, sobretudo, das Polícias Militares do Brasil, Forças Auxiliares e Reservas do Exército Brasileiro, o que, a nosso aviso, foi estimulado pelo texto da CRFB/88, porém, pouquíssimo aproveitado no âmbito da Defesa Nacional em sentido amplo.

Precisa a lição de Maquiavel (2011), para quem o Príncipe nunca deve tirar a guerra do pensamento, mesmo nos tempos de paz, devendo manter a tropa em constante exercício local, em contato permanente com o campo de atuação, como na defesa interna, por justo motivo:

Em primeiro lugar, ele aprende a conhecer o próprio país e assim é mais capaz de defendê-lo; depois, devido ao conhecimento e à observação daqueles locais, entenderá com facilidade qualquer outra região que venha a ter de estudar, porque as colinas, os vales, as planícies, os rios e os pântanos que existem, por exemplo, na Toscana, têm semelhanças com os dos outros países, de forma que, com o conhecimento geográfico de uma província, pode-se facilmente passar a ter conhecimento das outras (MAQUIAVEL, 2011, p. 116).

A propósito, contamos sim com um Sistema Nacional de Mobilização - SINAMOB, instituído pela Lei nº 11.631, de 27 de dezembro de 2007, tendo o Ministério da Defesa como órgão central, visando a Mobilização Nacional diante da agressão estrangeira, tão somente, com afetação das áreas, a saber: “política, econômica, social, psicológica, de segurança e inteligência, de defesa civil, científico-tecnológica e militar, por intermédio de subsistemas na administração federal, dentre eles o Sistema de Mobilização Militar - SISMOMIL” (BRASIL, 2020a, p. 39). Constatou-se, finalmente, que esta lei restringe as possibilidades nos fazendo concluir que existe uma enorme vontade em se prosperar, existindo, porém, algo maior de errado.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho procurou cumprir seu objetivo principal: analisar juridicamente a inserção da matéria “Defesa Nacional” no texto da CRFB/88, a partir das notas taquigráficas decorrentes dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, em busca da *mens legis*, essência constitucional.

Pontificou-se, na busca incessante por respostas, dimensões teóricas que se imiscuíram em perspectivas de debates reveladoras dos objetivos específicos propostos consistentes em (a) identificar as forças atuantes na perspectiva do legislador constituinte originário ao se estabelecer os pressupostos constitucionais de Segurança e Defesa Nacionais; (b) identificar, a partir das notas taquigráficas e do texto final da CRFB/88, o alcance restritivo ou ampliativo da “Defesa Nacional”; (c) analisar o conjunto normativo de Defesa Nacional, sua compatibilidade com a essência constitucional e suas implicações práticas na defesa.

A pergunta de pesquisa, sobre o que pretendeu o legislador constituinte originário, na perspectiva jurídico-constitucional, ao aprovar o regramento constitucional de defesa

nacional, foi respondida, sendo clara a intenção de inserir elementos de defesa de alcance restritivo e cumprir o acordo político para a redemocratização do Brasil, mantendo-se mecanismos mínimos de preservação do Estado, defesa da soberania e território nacional.

Duas foram as forças atuantes na perspectiva de inserção de elementos de defesa nacional no texto final da Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB/88, a primeira capitaneada pelo PT e pelo PC DO B, na maioria das vezes apoiados por PSB e PDT, bloco de esquerda e extrema esquerda, que pretendia romper com os pressupostos de “segurança nacional” de ampla mobilização e envolvimento nacional, delineando a “defesa nacional”, *stricto sensu*¹², com subordinação do “poder militar” ao “poder civil”; sem a previsão no texto constitucional de um Conselho de Defesa Nacional, de um instituto como o estado de defesa, de tribunais militares que pudessem julgar civis e de um papel das Forças Armadas ampliado para a garantia da lei e da ordem por iniciativa de qualquer dos poderes constitucionais.

A segunda força, foi capitaneada pelos partidos de direita e extrema direita, apoiados pelo bloco do Centrão, fiel da balança e principal responsável por fazer valer o acordo político em torno da redemocratização. A propósito, esta foi gradual, ou seja, lenta transição do regime militar iniciado na década de 1970 para regime democrático, culminando com a promulgação da CRFB/88.

Esta segunda força pretendeu defender os pressupostos de “defesa nacional” *lato sensu*, com mobilização restrita, mas compartilhada (com as Forças de Segurança Pública); sem subordinação de “poder civil” ao “poder militar”; com ferramentas claras para a defesa da soberania, do território e do povo, além dos interesses nacionais, a partir da existência de um Conselho de Defesa Nacional, de um instituto como o estado de defesa, de que se vale o Presidente da República, sem consulta prévia ao Congresso Nacional, para proteger a própria democracia; de tribunais militares aptos a julgar civis nos crimes militares definidos em lei e de Forças Armadas aptas a garantir a lei e a ordem, quando da iniciativa de qualquer dos poderes constitucionais.

Evidente o alcance restritivo do texto final da CRFB/88, a despeito da manutenção de importantes institutos e da mobilização restrita, porém, compartilhada com as Forças de Segurança Pública, o que se pode aduzir quando da comparação dos textos constitucionais de 1967 e de 1969, que ampliavam as possibilidades de mobilização para obrigar, inclusive, os cidadãos, ideal que se aproxima muito do que impera no modelo estadunidense.

¹² Expressão latina - Sentido estreito, mais limitado da palavra.

Apura-se prestimosa vontade constitucional com a mobilização restrita, mas compartilhada - ou terrível falha na construção do processo legislativo, pois desencadeia um entendimento insofismável de conjugação de esforços pela análise topográfica em que se inserem os órgãos responsáveis pela defesa do Estado Brasileiro e das instituições democráticas.

Ultimando objetivos, a compatibilidade do conjunto normativo de defesa nacional com a essência constitucional foi colocada à prova e revelou grande discrepância de elementos de PND, END e LBDN com a essência constitucional insculpida em 1988, exceto, pela inserção das Forças de Segurança Pública no mesmo Título V – Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas, como mencionado.

Como resultado da pesquisa, concluímos que a atribuição constitucional de defesa do Estado Brasileiro e das instituições democráticas afeto também às Forças de Segurança Pública, sobretudo, às Polícias Militares, que são forças auxiliares e reservas do Exército Brasileiro, na prática, não se verifica, senão pela atuação conjunta em missões subsidiárias, na maioria das vezes por provocação de terceiros. Enquanto as Forças Armadas enxergam a defesa nacional *stricto sensu*, vocacionando seus desígnios para a preparação para a guerra, ou seja, defesa externa; as Polícias Militares estão em combate diário, mas lidando com a defesa nacional *lato sensu*, treinando para a mesma guerra, cada dia mais assimétrica.

Por derradeiro, insta asseverar que os artigos 142 e 144 estão no mesmo Título V, a título de exemplo, as Polícias Militares do Brasil “destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem”, na condição de forças auxiliares e reservas do Exército Brasileiro (Art. 144, §6º da CRFB/88), assim como o Exército Brasileiro se constitui em força auxiliar e reserva das polícias militares, quando por iniciativa de qualquer dos poderes constitucionais é chamado à garantia da lei e da ordem, segundo Foureaux (2019, p. 114).

Como descoberta final do trabalho, denota-se que a defesa nacional *lato sensu* tem a mesma essência daquela que extrapolava a temática de segurança nacional (entendida como defesa externa) na década de 1950, avançando em questões outras, como idealizara a comitiva brasileira após a visita à *National war college*, nos EUA (UGARTE, 2018, p. 291).

De fato, a falta de uma cultura de segurança, de uma grande estratégia e de uma cultura de defesa nacional consolidada, provoca afastamento das instituições de caráter nacional, presentes no Título V da CRFB/88. Estima-se que o maior problema repousaria sobre o fato de serem, predominantemente, corporações entrincheiradas. Seja de defesa externa ou interna, pertencentes ao ente federal ou estadual, as forças de **segurança** e de **defesa** não deveriam

criar competição entre si, para não provocarem graves crises com repercussão negativa para o **desenvolvimento** nacional, para a conjugação de esforços de segurança e defesa, para a integração de dados, de sistemas de inteligências, enfim, de mobilização nacional em torno de um inimigo único, externo ou interno, mas comum.

REFERÊNCIAS

ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE (Brasil). Ata da Assembléia Constituinte. **Diário da Assembléia Nacional Constituinte**. Notas taquigráficas, Brasília, DF., ano 2, nº 218-225, 1988. 534p. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/N016.pdf>. Acesso em: 8 maio 2022.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1997.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diários da Câmara dos Deputados**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2022. Disponível em: https://imagem.camara.gov.br/constituente_principal.asp. Acesso em: 30 set. 2022.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 2 maio 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 maio 2022.

BRASIL. **Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005**. Aprova a Política de Defesa Nacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=5484&ano=2005&ato=5baUzZU5UMRpWTd9b>. Acesso em: 27 set. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008**. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6703.htm. Acesso em: 29 set. 2022.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 179, de 2018**. Aprova a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2018. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2018/decretolegislativo-179-14-dezembro-2018-787452-publicacaooriginal-156961-pl.html>. Acesso em: 29 set. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1**. Brasília, DF: Presidência da República, 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/

emc_anterior1988/emc01-69.htm#:~:text=1%C2%BA%20seu%20nome%20%C3%A9%20exercido. Acesso em: 27 set. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999.** Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp97.htm. Acesso em: 28 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.631, de 27 de dezembro de 2007.** Dispõe sobre a Mobilização Nacional e cria o Sistema Nacional de Mobilização - SINAMOB. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11631.htm. Acesso em: 28 set. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010.** Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp136.htm. Acesso em: 28 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional.** Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2012a. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>. Acesso em: 22 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa.** Estratégia Nacional de Defesa. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2012b. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/END-PNDa_Optimized.pdf. Acesso em: 28 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política de Defesa Nacional.** Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/politica-de-defesa-nacional-1996.pdf>. Acesso em: 28 set. 2022. Acesso em: 29 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa.** Estratégia Nacional de Defesa. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2016. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/copy_of_pnd_e_end_2016.pdf. Acesso em: 22 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional.** Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2020a. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/livro_branco_congresso_nacional.pdf. Acesso em: 03 maio 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa.** Estratégia Nacional de Defesa. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2020b. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_1.pdf. Acesso em: 02 maio 2022.

BORELLI, Patrícia Capelini. Estratégia Nacional de Defesa, *In*: SAINT-PIERRE, Héctor Luis; VITELLI, Marina Gisela. (org.). **Dicionário de Segurança e Defesa.** São Paulo: Unesp, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2018.

BUENO, Samira; LIMA, Renato Sérgio de. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública.** Fórum Brasileiro de Segurança Pública. FBSP. São Paulo, n. 16, 2022. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/06/anuario-2022.pdf?v=5>. Acesso em: 28 set. 2022.

FERREIRA, Pinto. **Constituinte, Assembléia Nacional Constituinte e Constituição.** Caderno nº 9, Recife: Faculdade de Direito de Pernambuco, 1986.

FOUREAUX, Rodrigo. **Segurança Pública.** Salvador: JusPodivm, 2019.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** São Paulo: Atlas, 2010.

LANGER, Walter. **A mente de Adolf Hitler:** o relatório secreto que investigou a psique do líder da Alemanha Nazista. Tradução de Carlos Szlak. Rio de Janeiro: LeYa, 2018. 272p.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado.** 14. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe.** São Paulo: Hunter Books, 2011.

MENDES, Gilmar Ferreira; MUDROVITSCH, Rodrigo Bittencourt. (coord.). **Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988.** Análise crítica. São Paulo: Saraiva, 2017.

PEREIRA, Matheus de Oliveira. Política de defesa. *In:* SAINT-PIERRE, Héctor Luis; VITELLI, Marina Gisela. (org.). **Dicionário de Segurança e Defesa.** São Paulo: Unesp, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2018.

RIBEIRO, Erik Herejk. Grande estratégia. *In:* SAINT-PIERRE, Héctor Luis; VITELLI, Marina Gisela. (org.). **Dicionário de Segurança e Defesa.** São Paulo: Unesp, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2018.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito constitucional:** teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

UGARTE, José Manuel. Doutrina de Segurança Nacional, *In:* SAINT-PIERRE, Héctor Luis; VITELLI, Marina Gisela. (org.). **Dicionário de Segurança e Defesa.** São Paulo: Editora Unesp, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2018.

UNITED STATES. White House. **Interim National Security Strategic Guidance.** Washington DC: White House, [2022]. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>. Acesso em: 06 maio 2022.