

DIREITO INTERNACIONAL DOS CONFLITOS ARMADOS: IMPLICAÇÕES PARA A POLITICA DE DEFESA DO BRASIL

Márcio Azevedo Guimarães¹

RESUMO

O objetivo do texto é compreender relações entre a política pública de direitos humanos com a institucionalização normativa da política de defesa, como um fenômeno político relevante para os avanços em direção a um regime de cooperação de segurança sul-americana. Neste sentido, o estudo concentra-se na validade de considerar que os direitos humanos são a essência do objetivo fundamental do Estado de sobrevivência no sistema internacional. Dessa forma, o objetivo da política de defesa brasileira, como derradeiro fim em caso de estado de guerra, é garantir que as instituições públicas do governo possuam capacidade de promover os direitos fundamentais para seus cidadãos em um sistema anárquico através da cooperação regional.

Palavras-chave: Política de Defesa. Cooperação Regional. Brasil.

ABSTRACT

The aim of this work is to understand the relations between human rights as a public policy with the Brazilian Defense Policy institutionalization as a relevant phenomena in terms of forward steps towards a security cooperation regime in South America. Hence, a study focused on the validity to consider that human rights the very core of the state goal of survival in international system. Thus, the aim of the Brazilian defense policy as its ultimate goal in a state of war is to guarantee that public institutions of government in terms of capabilities of further human rights for its citizens in an anarchic system through regional cooperation.

Keywords: Defense Policy. Regional Cooperation. Brazil.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O presente artigo propõe uma reflexão que contemple dois grandes campos de estudo das ciências humanas – as políticas públicas e os direitos fundamentais -

¹O autor é advogado, doutor em Política Internacional e mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Foi coordenador do curso de bacharelado em Relações Internacionais da Faculdade Anglo-Americano de Caxias do Sul e é pesquisador associado do ISAPE- Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia e exerce docência em ensino superior na Faculdade de Direito do Centro de Ensino Superior Dom Alberto, em Santa Cruz do Sul.

a partir da junção das duas temáticas na breve apresentação do papel que os direitos humanos desempenham na esfera da política de defesa brasileira.

Políticas públicas, em um sentido original, são todas aquelas que correspondem a um dever do Estado-Administração (Poder Executivo) em atender as demandas do conjunto da sua população em um Estado de Direito bem como são tidas como compreendidas dentre as funções essenciais de um poder público.

Assim, as políticas públicas clássicas ou tradicionais buscam prover saúde, educação, segurança e infraestrutura (estradas, comunicações e transportes) a fim de atender às necessidades essenciais do cidadão.

Estas demandas do povo, por sua vez, correspondem aos direitos individuais garantidos em todo o ordenamento jurídico dos Estados contemporâneos. Isto significa afirmar que os direitos fundamentais da pessoa humana devem contemplados pelos regimes jurídicos constitucionais dos países membros das Nações Unidas².

Dessa forma, direitos fundamentais como o direito à vida, à liberdade, à igualdade, ao acesso ao Poder Judiciário, dentre outros, que estão previstos no artigo 5º da Constituição Federal brasileira correspondem às obrigações do Estado brasileiro, tanto em suas atribuições em termos de Poder Executivo, Legislativo e Judiciário quanto em termos de suas esferas federal, estadual e municipal.

Levando-se em conta que um Estado legítimo perante a ordem constitucional deve ter por regime político a democracia, todo Estado nação deve cumprir suas obrigações constitucionais perante o cidadão mediante a prestação de políticas públicas que garantam ao cidadão o pleno exercício de seus direitos constitucionais, dentre os quais os denominados fundamentais são os mais relevantes da Carta Magna.

Não se pense, todavia, que a exigência constitucional de que o Estado deve observar o estrito cumprimento dos direitos fundamentais se exaure na ordem jurídica interna das nações. Desde o término da Segunda Guerra Mundial, em 1945, emergiu na ordem internacional um conjunto de tratados internacionais tornando os direitos e garantias fundamentais um objeto de proteção do direito internacional com

² Nações Unidas: Mais conhecida por ONU – Organização das Nações Unidas – criada por tratado internacional na cidade norte-americana de São Francisco, em 1945 e que atualmente congrega duas centenas de Estados membros.

o objetivo de garantir um tratamento digno a toda a pessoa humana independentemente de sua nacionalidade.

Neste contexto, cabe uma importante indagação: os mecanismos políticos e jurídicos existentes no direito internacional são plenamente capazes de, por si sós, garantir a efetividade do sistema protetivo internacional dos direitos humanos de populações e cidadãos em face da ordem anárquica e da brutal disparidade de poder entre as nações?

2 DIREITO INTERNACIONAL E CONFLITOS ARMADOS: ORIGENS E DESENVOLVIMENTO

O advento do moderno Estado nação irá desenvolver exércitos profissionais, nos séculos dezessete e dezoito a fim de garantir a segurança e a unidade territorial estatal. Neste contexto, emergem tanto as relações internacionais quanto o direito internacional, pautado pelos conflitos entre potências europeias nos marcos do nascimento do sistema mundial capitalista, em suas fases mercantil e, mais tarde, a partir do século dezenove, industrial capitalista.

Neste cenário, a primeira tentativa de se regular as condições dos Estados recorrerem ao conflito armado, uma vez cessadas as possibilidades de negociação entre os governos, foi feita após a Guerra dos Trinta Anos, na Europa, com a elaboração do Tratado de Westphalia, de 1648, o qual assinala o nascimento do direito internacional.

Mais tarde, no contexto das rivalidades imperialistas europeias e do desenvolvimento da indústria bélica nos marcos da Segunda Revolução Industrial, os direitos humanos dos conflitos armados passa a ser positivado num contexto maior de codificação do direito na Europa, Estados Unidos e América Latina, com destaque para a Conferência da Paz de Haia, de 1907, quando diversas convenções entre os Estados participantes buscaram regulamentar as relações inter-estatais em tempo de guerra.

Com o advento do século vinte e a desestabilização internacional provocada pela Primeira Guerra Mundial (1914-18) na Europa, o direito internacional sofre um

grande descrédito no campo das relações diplomático-militares até que um novo conflito, de maior impacto, a Segunda Guerra provoque uma mudança drástica nas relações internacionais e, com isso, coloque a questão dos direitos fundamentais como um tema do direito internacional, a partir da criação das Nações Unidas em 1945 e da Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948, sob os auspícios da Assembleia Geral da ONU.

O direito internacional relaciona-se com o fenômeno da guerra e encontra-se hoje inserido no sistema jurídico internacional representado por tratados e convenções. Dentre estas, destacam-se as convenções de Genebra em face da realidade da insegurança internacional e a utilização dos direitos humanos como um tema relevante da agenda internacional.

As convenções de Haia, ocorridas nos anos de 1899 e 1907, são resultado das duas conferências sobre o desarmamento entre as nações europeias, em especial, a França e a Alemanha, como resultado do conflito militar entre as duas nações, ocorrido no ano de 1870³.

Além disso, as conferências também trataram sobre a necessidade de criação de mecanismos de prevenção de conflitos, almejando, com isso, a criação de regras jurídicas internacionais com o objetivo de regulamentar o comportamento das potências europeias rivais dentro da lógica do avanço do capitalismo financeiro-industrial que produzira o fenômeno do imperialismo.

Assim, emergia nas relações internacionais uma competição inter-imperialista significava que as nações da Europa buscavam obter a hegemonia no continente, além da obtenção de expansão de suas atividades comerciais e políticas internacionais, ocasionando as disputas por mercados consumidores e controles territoriais nos continentes africano e asiático.

Como resultado dessa competição inter-imperialista, a resolução de disputas não excluía o recurso à força. Pelo contrário, o uso do poder militar era necessário a fim de garantir a sobrevivência e a maximização de poder entre as unidades. A razão disso esteve na erosão do sistema da Santa Aliança, criado após as guerras napoleônicas a partir de 1815, e que manteve, sob hegemonia britânica, a

³ Trata-se da Guerra Franco-Prussiana que levou à vitória do exército germânico sobre o francês e conduziu ao processo final da criação do Império Alemão ou II Reich.

estabilidade e o equilíbrio de poder entre as potências como Rússia, Áustria, Prússia e França no continente europeu.

Entretanto, a partir de 1870, o surgimento da chamada Segunda Revolução Industrial⁴, caracterizada pela tecnologia da eletricidade, do aço, da linha de montagem fordista e da oligopolização entre capital financeiro e industrial, dando origem às empresas transnacionais e à moderna indústria armamentista, com sérios reflexos sobre o crescimento das mortes de civis em conflitos militares e na disseminação das novas tecnologias militares com o surgimento da chamada guerra industrial.

Desta forma, em razão dos conflitos europeus como a guerra franco-prussiana, a Primeira Guerra Mundial (1914-18) e a Segunda Guerra Mundial (39-45), o direito internacional contemporâneo passou a desenvolver um regime jurídico que se convencionou chamar de ***direito humanitário ou direito internacional dos conflitos armados***.

Com efeito, a decisão política para a criação de tratados regrado as condições de combate pelas nações com maior poder econômico e militar buscou normatizar o comportamento de suas forças militares em cenários de batalhas com o fito de garantir que os exércitos não ficariam exauridos de um novo tipo de conflito de caráter industrial que surgia. A razão para isso residia (e reside ainda) em que a garantia de manutenção de poder entre as principais potências do sistema internacional repousa na força das armas e em sua relação sistêmica com a economia proporcionada pela indústria armamentista.

Neste contexto, a busca por convenções que assegurassem uma forma humanitária de tratamento de civis e prisioneiros de guerra, que deveriam ter seus direitos humanos protegidos contra a prática de crimes de guerra deveu-se muito à relação entre grande mortandade de populações civis e à consagração do recrutamento do soldado-cidadão, fatores importantes de legitimidade dos governantes chefes de Estado que necessitam contar com o apoio das massas eleitorais em um Estado democrático de direito.

⁴ A Primeira Revolução Industrial iniciou-se com a industrialização britânica a partir de 1780 e se baseou nas tecnologias da navegação a vapor bem como e no surgimento das primeiras fábricas, que inovaram com o surgimento de máquinas que operavam sem o uso de força humana ou animal.

Assim, a partir do término da Segunda Guerra emerge um regime internacional de segurança, tendo como eixo central a ONU, mediante a atuação política de seu Conselho de Segurança, da atuação jurisdicional da Corte Internacional de Justiça e de seu Tribunal Penal Internacional e o regime jurídico instituído pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e respaldada em termos de capacidade de vincular obrigacionalmente os estados membros mediante a celebração das Convenções de Genebra de 1949 e de seus Protocolos adicionais de 1977.

Portanto, possuindo um claro caráter cogente, ou seja, resultando em responsabilização internacional dos países signatários pelo seu descumprimento, estes são obrigados a cumprir o disposto nesses tratados e dar uma uniformidade interna a sua legislação constitucional e infra-constitucional de modo que não viole os dispositivos internacionais, até por que pela emenda 45, de 2002, esses tratados quando internalizados na ordem jurídica interna, tem a hierarquia de normas constitucionais por resultarem a temática de direitos humanos em seu conteúdo normativo.

3 A SEGURANÇA HUMANA E A INSTRUMENTALIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS PELA AGENDA DE SEGURANÇA DAS POTÊNCIAS: SECURITIZAÇÃO

O direito internacional, assim, busca proteger combatentes e não-combatentes (civis do território onde se desenrola o conflito) de todas as arbitrariedades e violações aos direitos humanos dos indivíduos quando suas sociedades vivem o estado de guerra, o que acarretou todo um desenvolvimento do chamado direito humanitário, bem como da conceituação do que denominamos de ***segurança humana***.

O conceito de “segurança humana” não é uniforme na ciência política, mas lida com “...demandas de segurança dos indivíduos, dos grupos sociais destituídos (minorias étnicas, pobres, outros segmentos excluídos na população), da humanidade como um todo...” (CEPIK, 2001)

Os defensores deste conceito partem do pressuposto de que os estados são a ameaça para suas populações, em função do histórico de autoritarismo e desrespeito aos direitos humanos de seus cidadãos, opondo o conceito de *segurança nacional* – que deveria ser a própria segurança dos cidadãos a ser prestada pelos agentes públicos, do Estado (desde polícias até forças armadas, aparelho judiciário, etc.) – ao de segurança humana, que independe dos valores políticos e constitucionais como a soberania relativa do Estado nação.

O conceito de *segurança humana* foi formulado pelo Relatório sobre o Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP) publicado em 1994, no contexto do final da Guerra Fria, como uma tentativa de articular em um só conceito, abordagens sobre segurança que superavam a noção de segurança nacional desde os anos 70 e 80, tais como segurança social, alimentar e ambiental, todas de alguma forma presentes na noção normativa de direitos humanos.

Sua instrumentalização como tema da agenda internacional de segurança, ou melhor, sua securitização, visava, no plano ético, a priorizar os temas ligados às violações dos direitos humanos e às carências sociais, alimentares e educacionais de povos submetidos a estados débeis e muitos dos quais ditaduras ou democracias formais nas quais a exclusão social é estrutural, em especial em países do Terceiro Mundo.

Uma conseqüência da enorme abrangência de temas que fazem parte da noção de segurança humana, oriunda da ciência política voltada para os estudos estratégicos, mas que encontra eco na noção de direitos humanos no plano do direito internacional público, é que as crises e violações de soberania por estruturas que vão da OTAN ao TPI, utilizam tais conceituações como políticas de poder.

Em nome dos direitos humanos das vítimas de guerras civis e de violação dos direitos das minorias étnicas em estados como a antiga Iugoslávia, ou da arbitrariedade de governos autoritários como o de Saddam Hussein, no Iraque, interesses econômicos e estratégicos de projeção de poder político das grandes potências foram ocultados pelo pretexto que a democracia e a proteção dos direitos humanos emprestam para caracterizar intervenções militares agressivas como ações em conformidade com o direito internacional.

Na realidade, porém, o direito internacional vem sendo violado pela ação bélica ofensiva das intervenções unilaterais de organismos como a OTAN ou de países como os EUA, uma vez que estão em desacordo com a carta da ONU, pois suas operações militares não encontrariam abrigo na noção de operações de emprego do uso de meios militares para a legítima defesa.

Além disso, a natureza difusa e não-estatal dos novos atores e das novas ameaças geram novas situações que contornam os princípios jurídicos do direito internacional, buscando criar novas regras costumeiras e regras internacionais pontuais para os conflitos: organizações criminosas e terroristas, bem como a presença de combatentes guerrilheiros no meio de populações civis, tem tornado mais complexa a forma de fazer a guerra.

Isto vem dando ensejo às teses de grupos de estrategistas que alegam a necessidade do uso preventivo da força contra a ameaça potencial num quase procedimento cautelar aplicado ao direito internacional dos conflitos, o que tende a gerar maior número de vítimas colaterais dos efeitos das operações militares, gerando uma preocupação que conecta o problema do direito humanitário com a natureza dos conflitos militares do século XXI.

Desde o surgimento das convenções de Haia de 1898 e 1907 até os dias de hoje, a força ocupante tem o dever de proteger os habitantes civis na sua vida, honra (certamente aqui se insere a proteção às mulheres contra abusos sexuais e estupro) e bens, enquanto que a população deve obediência às autoridades ocupantes.

Ou seja, pelas normas internacionais, as forças beligerantes tem o dever de proteger os direitos humanos das populações civis submetidas à ocupação do seu território em razão do estado de guerra. Não obstante, o cenário internacional se caracteriza pela ausência de autoridade executiva mundial com poder cogente, com capacidade de obrigar os Estados com maior capacidade econômica, política e militar ao cumprimento dos pactos e convenções internacionais.

Em uma só palavra, a natureza anárquica do sistema internacional faz com que o direito internacional por si só, seja insuficiente para a garantia dos direitos humanos de cidadãos de Estados com menor capacidade dentro da distribuição de poder e sua assimetria característica das estruturas econômica e política sistêmicas.

4 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL E O DIREITO INTERNACIONAL DA SEGURANÇA COLETIVA E SUA REGIONALIZAÇÃO

O marco jurídico constitucional normativo interno atinente às prioridades estratégicas no campo da defesa dispostos em relação á finalidade e aos princípios previstos nos artigos 1º e 4º, da Constituição Federal. Sob o prisma constitucional, nos artigos 1º e 4º tem- se as finalidades do Estado e o princípio da soberania, bem como os princípios norteadores das suas relações internacionais.

Começando pelo artigo 1º, que trata das finalidades do Estado brasileiro, dentre as quais, importam para o presente estudo, os incisos I e que trata da soberania.⁵ A soberania de uma unidade estatal confunde-se com a ideia de liberdade e independência. São inseparáveis. Manifesta-se na afirmação da liberdade do Estado em relação aos demais. Enquanto projeção externa, a soberania é a própria afirmação da independência.

Este último direito vincula-se de forma essencial à principal finalidade do Estado: a garantia de sua existência (vale dizer: soberania), mediante celebração de tratados que criam alianças defensivas e mediante a organização da defesa nacional. Este princípio vem tipificado no artigo 51 da Carta da ONU, quando trata da legítima defesa e dos casos que a justificam: agressão injusta e atual contra a qual o emprego da força enquanto violência legítima prevista pelo direito internacional é o único recurso possível. Sob este aspecto, compete precipuamente a todo Estado de Direito a sobrevivência para garantir o pleno exercício da cidadania de sua população, razão de ser de uma comunidade política.

Nesse sentido, a defesa dos interesses nacionais e das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros no exterior são os objetivos expressos do que o Decreto 5.484/2005, que cria o documento Política de Defesa Nacional⁶ entende como

⁵ Uma interessante análise histórica do surgimento destes dois princípios constitucionais e da importância que a Revolução Americana teve para o desdobramento das noções de direitos do indivíduo e do Estado-nação se encontra em MANTOVANI, Maria da Graça Hahn. Tribunal Sul-Americano: uma concepção cibernética de integração. UFRGS. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Porto Alegre, 2006, pp.62.

⁶ Criada no primeiro mandato de Lula da Silva, também é conhecida como II PDN.

fundamento de uma política de defesa. Esta é a mais clara relação entre direitos fundamentais a serem observados constitucionalmente pelo Estado de Direito e a existência de uma política de defesa.

O princípio da legítima defesa, dessa forma, visa assegurar a garantia do princípio da soberania de uma unidade estatal. Sob este aspecto, soberania e legítima defesa não podem ser compreendidas separadamente quando se tem em conta o papel legítimo que o Direito confere a um ator estatal de recorrer individualmente ao recurso do uso da força para a defesa da independência de sua sociedade. Vale dizer, a defesa da soberania.

Por outro lado, a soberania também pode ser objeto de recurso da legítima defesa coletiva, quando mais de um Estado se unem para a proteção de um direito violado de qualquer um deles no sistema internacional. Nesse contexto, no plano da segurança coletiva, o capítulo VIII das Nações Unidas trata dos acordos regionais, que são de grande relevância para se pensar categorias como segurança hemisférica ou segurança regional, que são espécies de segurança coletiva, de acordo com a definição da Carta da ONU.

O princípio da legítima defesa coletiva contra agressões de natureza extra-hemisférica encontra-se consagrado no sistema dos artigos 51, do capítulo VII, combinado com o artigo 52, do capítulo VIII. Esta é a base normativa internacional do mecanismo jurídico de segurança coletiva. De igual modo, o referido dispositivo do artigo 52 é a base legal da existência da OEA e da OTAN e demais pactos ou acordos regionais de aliança no mundo.

Dessa forma, o sistema de segurança e defesa do Conselho de Defesa Sul-americano encontra a mesma fundamentação jurídica nestes dispositivos da Carta da ONU, por tratar-se o CDS de um organismo de segurança coletiva regional sul-americana, ao abrigo, portanto do disposto no artigo 52, capítulo VIII, da Carta. Nesse sentido,

“Capítulo VIII – Acordos regionais

Artigo 52. 1. Nada na presente Carta impede a existência de acordos ou de entidades regionais, destinadas a tratar dos assuntos relativos à manutenção da paz e da segurança internacionais que forem suscetíveis de uma ação regional, desde que tais acordos ou entidades regionais e suas atividades sejam compatíveis com os Propósitos e Princípios das Nações Unidas.” (Carta da ONU, Capítulo VIII, artigo 52)

O dispositivo do artigo 52 afirma o princípio da formação de tratados bilaterais e multilaterais de alianças militares, quer sejam de abrangência hemisférica, regional ou local. Em seu item terceiro (3) o documento Política de Defesa Nacional, editado em 2005, enquanto decreto executivo n. 5.484, de 30 de julho, o qual trata a América do Sul enquanto ambiente estratégico para a segurança do Brasil em termos de criar uma zona de paz e segurança para evitar o transbordamento de conflitos mediante a cooperação política e militar entre o país e os estados da região.

Dentre os objetivos previstos no item 5 do documento, destacam-se a defesa da soberania, do patrimônio nacional, da integridade territorial e, importante para a configuração do decreto do SINAMOB – Sistema Nacional de Mobilização - da EDN e do próprio CDS, a “defesa dos interesses nacionais e das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros no exterior e a promoção da estabilidade regional”⁷.

Completam o quadro de objetivos, a valorização dos fóruns multilaterais, a importância da mobilização nacional e, em caso de conflito o recurso “à arranjo de defesa coletiva autorizado pelo Conselho de Segurança da ONU”, (Decreto 5484/2005).

A PDN dispõe ainda, no item sexto (6), uma série de elementos, destacando-se a necessidade de criar uma base industrial e tecnológica para criação de produtos de defesa que sejam compatíveis com a estratégia brasileira de dissuasão, a regionalização da indústria de defesa, o fomento de parcerias estratégicas bilaterais e a importância da Amazônia e do Atlântico Sul como áreas estratégicas para a defesa nacional.

Nesse sentido, os elos entre a política de defesa e a integração regional são a criação da base industrial (examinada no capítulo terceiro) e o sistema de mobilização nacional em caso de ameaça de agressão ao Estado brasileiro.

Sob este aspecto, o órgão da Presidência da República, na pessoa de seu supremo mandatário e na condição de Chefe de Estado, detém a prerrogativa e a competência privativa para por em prática os atos definidos no artigo 21 e seus

⁷ O decreto se encontra na íntegra no site: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm. Acessos: 12/06/2012.

incisos, por força do artigo 84 e incisos VII, VIII, IX, XIII, XVIII e XX. Contudo, destaque deve ser dado ao inciso XIX, pela sua importância em caso de declaração de guerra e a necessidade de acionar o sistema de mobilização nacional:

XIX – “declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, **decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional**” (Constituição Federal de 1988)

Dentro deste contexto, a edição da Lei federal nº 11.631, de 27 de dezembro de 2007, de natureza ordinária, trata da mobilização nacional, sendo regulamentado pelo Decreto Executivo nº 6.592, de 02 de outubro de 2008. A própria Lei 11.631 decorre da previsão constitucional do estado de sítio, normatizado no artigo 137, da Constituição Federal, que, combinado com os incisos IX, XVIII e XIX do artigo 84, se constitui no marco constitucional de como deve o Estado brasileiro proceder em *status belli* (em caso de estado de guerra) nos casos relacionados com a defesa e segurança nacional⁸.

Assim, com base na decretação do estado de sítio, a legislação do SINAMOB deve ser aplicada também em razão de ameaças de caráter não-estatal à soberania do Estado, como parte do arcabouço jurídico e institucional que devem embasar o direito de auto-defesa, qual previsto na Carta da ONU, em seu artigo 51 e que subsidia a aplicação da política de defesa do país.

A partir deste documento de caráter normativo, a política de defesa passa a ser vista como importante meio de respaldar negociações internacionais, baseada nas suas premissas internas de dissuasão como eixo da sua estratégia de defesa e que se expande para as relações com a região mediante a busca pela coordenação de políticas públicas de defesa.

Do ponto de vista normativo, a ligação entre mobilização e agressão que vem definida no decreto regulamentador quanto às hipóteses em que esta agressão pode

⁸ A declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada e que envolve a interpretação sistemática com outros dois dispositivos constitucionais – os artigos 84, inc. XIX (competência privativa do Presidente da República) e o 49, inciso II (autorização do Congresso Nacional) combinados com o artigo 4º da lei 11631, que expressamente dispõe que “A execução da Mobilização Nacional (...) será decretada por ato do Poder Executivo autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando no intervalo das sessões legislativas”.

ocorrer, é feita pela Lei que institui o sistema nacional de mobilização. A lei federal ordinária 11.631, esta inicia definindo o que é a mobilização nacional.

Em seu artigo 2º está disposto que

“Art. 2º Para os fins desta Lei, consideram-se:

I - Mobilização Nacional o conjunto de atividades planejadas, orientadas e empreendidas pelo Estado, complementando a Logística Nacional, destinadas a capacitar o País a realizar ações estratégicas, no campo da **Defesa Nacional**, diante de **agressão estrangeira**” (Lei 11.631)

Esta situação é de caráter excepcional do ponto de vista político-institucional, caracterizando uma “excepcionalidade constitucional” é oriunda do estado de sítio previsto no dispositivo do artigo 137 da Constituição da República (SILVA, José Afonso, 2001). A referida excepcionalidade jurídica justifica a ação do governo central sobre todos os campos da atividade política sem que o princípio da federação seja afetado. Em situação normal, compete constitucionalmente às unidades da Federação a condução de suas políticas públicas em face da divisão de competências constitucionais. No entanto, em caso de estado de sítio, a situação é de caráter emergencial e justifica o papel da União federal na coordenação de esforços tendo em vista a defesa nacional.

Nesse sentido, a mobilização nacional é um conjunto de medidas de teor estratégico voltados para a preparação dos recursos humanos e materiais de toda a sociedade para fazer frente a situações extraordinárias como a que se caracteriza a ameaça aos interesses da sociedade e do Estado. Tais ameaças compreendem a hipótese de conflitos armados, sejam com relação aos atores estatais sejam com os não-estatais.

A Estratégia Nacional de Defesa (EDN) - Decreto Executivo nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008 - juntamente com o a legislação federal ordinária (que regulamenta a mobilização nacional vista acima), consubstancia-se no documento de maior envergadura jurídica e doutrinária brasileira a tratar de um tema sensível no plano das políticas públicas como é o da defesa.

Destarte, o decreto no. 6.703, de 18 de dezembro de 2008, que aprova a Estratégia Nacional de Defesa (EDN), em suas diretrizes e em suas ações estratégicas a importância da mobilização nacional.

Em sua diretriz no. 18 que a integração sul-americana em termos de cooperação militar regional tendo como sustentáculo a indústria regional de defesa e o papel institucional do Conselho de Defesa Sul-Americano⁹.

A estas diretrizes, não devem ser esquecida a menção que o documento da EDN faz às ações estratégicas voltadas para a estabilidade e segurança regionais, no qual o entorno estratégico deve ser entendido como a América do Sul e conecta a ideia de indústria de defesa com integração regional de segurança, em seu item terceiro.

Nesse sentido, quanto ao item da estabilidade regional, a EDN propugna pela necessidade de articulação entre os ministérios de defesa e relações exteriores do Brasil a fim de manter a estabilidade regional por meio da cooperação com os estados da vizinhança.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo 52 da Carta da ONU define a base de legitimidade para a criação de organismos políticos e de defesa intergovernamentais de caráter supranacional com atribuições regionais como a OEA a OTAN, a UNASUL e ao seu Conselho de Defesa regional de atuarem na promoção da segurança regional, desde que pautados por princípios universais como a defesa da paz, segurança, democracia (cidadania), proteção dos princípios da soberania e autodeterminação dos povos, inscritos nos sistemas constitucionais dos Estados de direito e da própria carta da ONU.

⁹ “Diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa..Pauta-se a Estratégia Nacional de Defesa pelas seguintes diretrizes: (...)18. **Estimular a integração da América do Sul.**Disponível em: <http://www.sae.gov.br/site/wp-content/uploads/Estratégia-Nacional-de-Defesa.pdf> (Decreto executivo no. 6.703/2008. Os grifos são nossos. Acessos em 09/09/2011)

Dessa forma, a Carta da ONU encontra respaldo no inciso II da CF brasileira, que trata da cidadania, um princípio fundamental de todo Estado democrático de Direito. É neste sentido que deve ser compreendida toda a relação entre democracia e defesa, direito e poder militar, diplomacia e dissuasão.

Por fim, o artigo 4º, que trata dos princípios norteadores das relações internacionais do Brasil, dispõe em seu parágrafo único que:

“A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.” (CF, art. 4º, parágrafo. único, 1988)

Assim, a ideia de comunidade latino-americana de nações, tendo em vista a evolução do cenário de segurança internacional e a importância política e econômica da América do Sul para a equação de segurança regional do Brasil, deve ser entendida como uma comunidade sul-americana de nações. A região sul-americana torna-se objeto de política de estado a partir da edição da denominada II PDN¹⁰.

Por outro lado, o artigo 51 do mesmo tratado internacional dispõe sobre o direito à legítima defesa de uma unidade política toda vez que a sua integridade territorial e sua capacidade de garantir a proteção de sua população estiver ameaçada gravemente por outra(s) unidade(s) política(s).

Isto significa afirmar que na possibilidade de que um agente agressor ameaçar a prestação de políticas públicas que venham a gerar a concretização de direitos fundamentais, o Estado que seja vítima da agressão ou ameaça de agressão possui o direito à autodefesa, motivado pela necessidade de manutenção de sua independência e de sua existência, que são condições de viabilidade de garantir a ordem jurídica interna pela defesa externa.

Este raciocínio permite inferir que, em última instância, mediante uma política de defesa eficaz, é na atuação de suas forças armadas que reside a proteção e garantia de que os serviços públicos e a prestação de políticas públicas garantidoras dos direitos fundamentais em casos de estado de guerra.

Assim, direitos que vão da própria vida à liberdade, da propriedade à segurança e à justiça e da garantia de um sistema político ele próprio garantidor de

¹⁰A I PDN foi editada em 1996, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso.

direitos sociais como emprego e vida digna para os cidadãos só podem ser garantidos, em última ratio, pela existência de capacidade de prover segurança e defesa para o Estado em face da característica anárquica do sistema internacional.

Este traço anárquico do sistema internacional significa que um Estado não pode contar apenas com o regime jurídico internacional protetivo de direitos humanos para a garantia do cumprimento de tratados e convenções, uma vez que pelo princípio da soberania dos Estados existe uma ausência de governo mundial.

A esta característica do sistema de relações internacionais deve-se acrescentar a existência de uma brutal assimetria de poder entre as grandes potências e os demais estados, a ameaça aos direitos fundamentais dos cidadãos destes estados faz com que o princípio da soberania destes estados esteja indissolúvelmente ligado ao exercício da cidadania, razão de ser da comunidade política contemporânea organizada sob o nome de Estado nação.

Não obstante, a efetividade da política de defesa brasileira, a fim de que contemple seu objetivo estratégico fundamental, que é o de garantir que exista um Estado capaz de prover políticas públicas que atendam ao exercício dos direitos fundamentais de seus cidadãos necessita de uma base regionalizada para sua concretização. Em uma só palavra, a cooperação e integração regional de segurança e defesa.

REFERÊNCIAS

ACIOLLY, Hildebrando. **Manual de Direito Internacional Público**. São Paulo: Saraiva, 2008.

BERTONHA, João Fábio. (2010) Brasil: uma potência militar emergente? O problema do uso da força nas Relações Internacionais do Brasil no século 21. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. 2, p.107-124.

BRASIL, Ministério da Defesa do. Assessoria de Comunicação Social. <https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias-antiores-do-md/.htm>. Acesso em: 12 jun. 2009.

CEPIK, Marco Aurélio Chaves. Segurança na América do Sul: Traços estruturais dinâmica conjuntural. *Análise de Conjuntura OPISA – Observatório Político Sul-Americano*, n. 9, ago. 2005. IUPERJ/UCAM. RJ.

DINIZ, Eugênio; PROENÇA, Domício. **Política de Defesa no Brasil: uma análise crítica**. Brasília: Ed. UNB, 2008.

FERRAZ, Daniel Amin; HAUSER, Denise. **Nova Ordem Mundial e os conflitos armados**. São Paulo: Mandamentos, 2002.

NACIONAL, Livro Branco da Defesa. **LBDN**, Presidência da República, Ministério de Defesa do Brasil. 2012.

SEITENFUS, Ricardo Antonio. **Manual das organizações Internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público – Curso elementar**. São Paulo: Saraiva, 2005.

UNASUL. **Decisão para o Estabelecimento do Conselho Sulamericano da Unasul**. Costa do Saúpe. Publicado em: 16.12.2008. Disponível em: <http://www.resdal.org/csd/declaracion-unasur-creacion-consejo-de-defensa-sudamericano-diciembre-2008.pdf>. Acesso em: 28 out. 2010.

_____. **Reunión extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores y Defensa de la UNASUR**. Quito: 11 de março de 2011. Disponível em: <http://www.comunidadandina.org/unasur/dec11-3-11.htm>. Acesso em: 28 out. 2011.