

ATAQUE PREEMPTIVO: JURISDIÇÃO BRASILEIRA EM CASO DE GUERRA IMINENTE

Graziene Carneiro de Souza

Resumo: Em 2002, os Estados Unidos da América lançaram sua Estratégia Nacional de Segurança, afirmando que o país agiria, se necessário, preemptivamente. Após as invasões ao Afeganistão e ao Iraque, a política, então denominada "Doutrina Bush," teve grande repercussão no cenário internacional. O Brasil se posicionou contra corroborando seu compromisso nos organismos multilaterais e defendendo "saída diplomática e via Nações Unidas." Todavia, o debate não se estendeu ao âmbito doméstico. A formulação de documentos oficiais brasileiros sobre Defesa não incluiu o conceito de guerra preemptiva. Neste contexto, o presente artigo tem o objetivo de analisar os documentos oficiais de defesa e a legislação nacional no que mais se aproxima das implicações e conceito de guerra preemptiva.

Palavras-chave: Doutrina Bush, Guerra Preemptiva, Defesa Nacional, Legislação brasileira.

Introdução

Em 2002, como resposta aos ataques de 11 de setembro do ano anterior, os Estados Unidos da América enfatizaram, em sua Estratégia Nacional de Segurança, o direito de realizar guerra preventiva e "ações preemptivas", ou seja, seu presidente defendeu a realização de ataque contra um inimigo antes que o mesmo o atacasse, em vez de esperar pelo ataque ou atacar de volta em caso da dissuasão falhar.¹

¹ George W. Bush. The National Security Strategy of the United States of America. Washington, D.C. Executive Office of the President. 2002. P. 15. (NSS, 2002)

Os Estados Unidos têm mantido a opção das ações preemptivas para conter uma ameaça relevante para nossa segurança nacional. Quanto maior a ameaça, maior é o risco da incapacidade de reagir – e mais necessário será o caso de tomar medidas antecipatórias para nos defender, mesmo com alguma incerteza de quando e onde será o ataque do inimigo. Para antecipar ou prevenir tais atos hostis por nossos adversários, os Estados Unidos irão, se necessário, agir preemptivamente.²

Na verdade, esta não era a primeira vez que o país considerava atacar primeiro como resposta à ameaça de sua segurança. Antes das invasões ao Afeganistão, em 2001, e ao Iraque, em 2003, apesar de um contexto distinto, a invasão de 1983 à Granada tinha sido uma ocasião na qual os EUA usaram força a fim de neutralizar uma ameaça futura antes de ser atacado.

Como defende Elaine Bunn, a guerra preventiva, então denominada "Doutrina Bush", não é em si novidade, mas sim o debate aberto que ela causou nos vários círculos internacionais e sua exposição política. Para a autora, nenhum governo havia explicitado o emprego de "ação preemptiva" de forma tão clara.³ Naquela ocasião, diversos especialistas temiam que os EUA se tornassem uma potência mais agressiva ou que sua política internacional se tornasse imprudente.⁴

² *"The United States has long maintained the option of preemptive actions to counter a sufficient threat to our national security. The greater the threat, the greater the risk of inaction – and the more compelling the case for taking anticipatory action to defend ourselves, even if uncertainty remains as to the time and place of the enemy's attack. To forestall or prevent such hostile acts by our adversaries, the United States will, if necessary, act preemptively."* George W. Bush. The National Security Strategy of the United States of America. Washington, D.C. Executive Office of the President. 2002. P. 15. (NSS, 2002)

³ BUNN, Elaine M. Preemptive Action: when, how, and to what affect? Strategic Forum, Institute of National Strategic Studies. National Defense University. N. 200. July 2003.

⁴ Ver RICKS, Thomas E. NATO Allies Trade Barbs Over Iraq. The Washington Post. February 9, 2003. P. A1.

Em 2003, Estados como Israel, Coreia do Norte, China, Austrália e Japão, declararam que, sob algumas circunstâncias específicas, também considerariam atacar primeiro seus potenciais inimigos.⁵ Atualmente, esta discussão se tornou ainda mais elementar após o presidente russo Vladimir Putin defender uma “guerra defensiva” na Síria.⁶

A posição brasileira contra a “Doutrina Bush” corroborou seu compromisso nos organismos multilaterais, defendendo “saída diplomática e via Nações Unidas”. O que se tem a salientar, entretanto, é a falta de debate doméstico em relação às implicações da doutrina e, especialmente, a posição do país sobre ataque preemptivo. Há, atualmente, ausência de documentos oficiais nacionais sobre o tema. Observadas as ambições do Brasil nas relações internacionais, como seu empenho pela reforma do Conselho de Segurança da ONU, sua tentativa de maior projeção de poder e sua liderança na América do Sul, é imprescindível que o assunto seja discutido no Congresso Nacional, no Ministério das Relações Exteriores, nas Forças Armadas, no Ministério da Defesa, no meio acadêmico e nos mais variados círculos que tratam sobre defesa e segurança internacional.

Este estudo não tem por objetivo examinar se a “Doutrina Bush” é política prudente ou justa. Em vez disso, foca, principalmente, na posição brasileira em relação à guerra preemptiva e na legislação nacional no que tange este conceito.

Guerra Preventiva e Preemptiva

As guerras preventivas e preemptivas são acontecimentos recorrentes nas relações internacionais. De tempos em tempos, doutrinas políticas defendidas por líderes mundiais surgem e desaparecem na tentativa de justificativar o uso da força. De acordo com Collin Gray, elas são prioritariamente ideias estratégicas inseridas em um contexto político, por vezes desconsideradas em abordagens jurídicas e morais.

⁵ BOSTOCK, Ian. Canberra Would Order Pre-Emptive Strikes. Jane’s Defence Weekly. December 11, 2002. P. 18.; BBC News. Japan Threatens Force Against N Korea. February 14, 2003.

⁶ Disponível em: <https://www.wsws.org/en/articles/2015/10/01/pers-o01.html>. Acesso em 20 de janeiro de 2016.

Há grande dificuldade em distinguir os conceitos de guerra preventiva e guerra, doutrina, ataque ou ação preemptiva.⁷ Particularmente insta ressaltar que, na língua portuguesa, a tradução para a palavra *preemptive* não existe. Desta forma, para facilitar a distinção destes dois termos, usaremos a tradução preemptiva para *preemptive actions* e preventiva para *preventive war*.⁸

Segundo Mueller, o ataque preventivo e o ataque preemptivo possuem uma lógica em comum, o ataque antecipado. Os ataques antecipados, ambos preventivo e preemptivo, são estratégias ofensivas implementadas por razões defensivas. Mais especificamente, eles se baseiam na expectativa de que o adversário irá ou tem grande probabilidade de cometer uma agressão armada no futuro. Deste modo, o ataque antecipado é efetuado a fim de reduzir ou eliminar a ameaça, iniciando o conflito de modo que os termos se tornem favoráveis ao atacante. Estes ataques são alternativas tanto para a defesa quanto para a dissuasão, vistos como uma estratégia para lidar com ameaças à segurança.⁹

A conceituação defendida por analistas do Direito Internacional de guerra preventiva e preemptiva, contudo, é controversa. Para Collin Gray há quatro más interpretações importantes para a distinção: primeiro, o conceito de preempção é mal utilizado; segundo, a característica central da estratégia americana, desde pelo menos 2002, não tem sido discutida realisticamente; terceiro, argumentos legais e morais irrelevantes são o padrão nos debates; e, por último, argumentos "primários" aparecem como "pérolas do conhecimento estratégico".¹⁰

⁷ Guerra preemptiva e ação preemptiva têm o mesmo significado.

⁸ Ação, guerra, ataque ou doutrina são as palavras mais utilizadas para se referir ao ato de implementar a preempção, no sentido mais amplo, como estratégia política (guerra ao terror) como doutrina ou guerra e ação e ataque como tática com um fim específico, por exemplo o ataque preemptivo utilizado em um ataque aéreo.

⁹ Mueller, Karl P., Castillo, Jasen J., Morgen, Forrest E. *Striking First: Preemptive and Preventive Attack In U.S. National Security Policy*. Santa Monica, CA. USA; RAND Corporation. 2007. ProQuest ebrary. Web. 9 December 2015. P. 12.

¹⁰ GRAY, Collin S.. *The implications of preemptive and preventive war doctrines: A Reconsideration*. U.S. Army College: Strategic Studies Institute. July, 2007. P.2. Disponível em: www.StrategicStudiesInstitute.army.mil. Acesso em 12 de dezembro de 2015.

Consideraremos, neste estudo, que estes conceitos apresentam entre si diferença, essencialmente, em relação ao tempo e à iminência da ameaça de ataque inimigo, ou seja, tudo se resume temporalmente a atacar ou receber o primeiro ataque.¹¹ A principal semelhança dos mesmos, como afirma Alberto Montoya Correa Palácios Junior, é que em ambos conceitos “está presente a certeza, ou uma alta probabilidade, de que haverá uma guerra futura, quer seja por condições de hostilidade entre os Estados ou por insatisfação com a condição do *status quo* estabelecido.”¹²

O Departamento de Defesa dos Estados Unidos da América define, oficialmente, guerra preventiva como “uma guerra iniciada na crença de que um conflito militar, embora não seja iminente, é inevitável, e que atrasá-la envolveria maiores riscos.”¹³ Neste caso, percebe-se que a ameaça é projetada para um futuro mais distante. Esta projeção é o que melhor diferencia a guerra preventiva da preemptiva. Na guerra preemptiva percebe-se que “quanto menor o tempo, menos espaço para deliberação está disponível e o poder

¹¹ A definição legal de “iminente” foi estabelecida durante um incidente, em 1837, em que tropas britânicas atacaram o navio *Caroline*, usado por cidadãos estadunidenses para levar suprimentos aos rebeldes canadenses na luta contra o domínio britânico. Em uma análise, muito citada anos mais tarde, o então Secretário de Estado Daniel Webster argumentou que o uso da força em defesa própria é justificada quando a necessidade de ação é “instantânea e esmagadora, não deixando escolha dos meios e nenhum momento para deliberação”. Posteriormente, estes critérios estabelecidos por Webster, tornaram-se norma no direito internacional. REITER, Dan. *Preventive War and its Alternatives: The Lessons of History*. U.S. Army College: Strategic Studies Institute. July 2007. P. 11. Disponível em: www.StrategicStudiesInstitute.army.mil. Acesso em 12 de dezembro de 2015.

¹² JUNIOR, Alberto Montoya Correa Palácios. As guerras preventivas como continuação da política. I Simpósio em Relações Internacionais do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP) 12 a 14 de novembro de 2007. P. 17.

¹³ “a war initiated in the belief that military conflict, while not imminent, is inevitable, and that to delay would involve greater risks.” Joint Chiefs of Staff, Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms. Washington, D.C. 2004. P. 419.

militar ganha primazia”; na guerra preventiva observa-se que “quanto mais elástico é o tempo para concretização da ameaça, maiores são as possibilidades de lidar com as ameaças com instrumentos políticos que não o uso da força”.¹⁴

Outra característica é que o ataque preventivo é motivado não pelo desejo de atacar antes que o inimigo ataque, mas pela crença de que é melhor lutar agora do que depois.¹⁵ Segundo Mueller, Castillo e Morgen, “lutar o quanto antes pode dar a perspectiva de ganhar em vez de perder, ou simplesmente servir para que a luta seja menos onerosa, ou retardar o aparecimento de uma ameaça mais séria”.¹⁶ É importante salientar que a guerra preventiva foi utilizada por outros Estados que não os Estados Unidos. De acordo com o Coronel do Exército dos EUA, Harold H. Worrel Jr., o caso de 1914, quando líderes alemães julgavam que uma guerra europeia era inevitável, é um exemplo. A perspectiva de que seu maior aliado, a Áustria-Hungria, continuaria enfraquecido e a rápida industrialização russa, levou líderes alemães a acreditarem que a guerra naquele ano parecia oferecer mais sucesso do que uma luta posterior em termos menos favoráveis.¹⁷

Gray afirma que as guerras preventivas concretizam-se como uma tentativa do Estado de controlar e manipular antecipadamente o que considera ameaças externas por meio do poderio militar.

¹⁴ JUNIOR, Alberto Montoya Correa Palácios. As guerras preventivas como continuação da política. I Simpósio em Relações Internacionais do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP) 12 a 14 de novembro de 2007. P. 17.

¹⁵ Ver também FREEDMAN, Lawrence. Prevention, Not Preemption. The Washington Quarterly. Vol. 26, N. 2. 2003b. pp. 105-114.

¹⁶ “*fighting sooner rather than later may appear to offer the prospect of winning instead of losing, or it may serve merely to make fighting less costly or to delay the emergence of a more serious threat.*” Mueller, Karl P., Castillo, Jasen J., Morgen, Forrest E. Striking First: Preemptive and Preventive Attack In U.S. National Security Policy. Santa Monica, CA. USA; RAND Corporation. 2007. ProQuest ebrary. Web. 9 December 2015.

¹⁷ JOLL, James. The Origins of the First World War. 2nd. Ed. New York: Longman, 1992.

Desta forma, ainda mais importante, é identificar o que pode ser considerada ameaça externa, uma vez que este termo é relativizado ao sentimento de segurança. É necessário ponderar, como afirma Alberto P. Junior, que o conceito de guerra preventiva pode ser deturpado por doutrinas políticas.¹⁸

O maior perigo é que, no caso da guerra preventiva, o ataque pode ser atrativo mesmo quando a possibilidade do inimigo atacar não pareça tão iminente, mas muito provável de ser aceita devido aos seus custos esperados; como na eventualidade de um potencial vizinho adquirir armas nucleares. Neste caso, pode não ser necessário acreditar que o inimigo vizinho realmente irá atacar, mas somente que exista a possibilidade que ele possa assim fazer.

A maior diferença entre os dois tipos de ataques concentra-se na percepção de iminência e no tempo para concretização dos mesmos. Se no ataque preventivo a possibilidade de ação do inimigo é suficiente, na essência, o ataque preemptivo é aquele implementado de acordo com a expectativa iminente de que o adversário vai atacar e que atacar primeiro será melhor que ser atacado. Em alguns casos, a preempção pode requerer não somente atacar anteriormente ao ataque inimigo, mas atacar antes que alguma ação do inimigo torne a preempção impossível, como a mobilização de forças para preparação de ofensiva e a recepção ou transferência de armas para uma terceira parte.¹⁹

O Departamento de Defesa dos EUA define ataque preemptivo de forma mais restritiva, como “um ataque iniciado com base em evidências incontestáveis de que um ataque inimigo é iminente.”²⁰

¹⁸ JUNIOR, Alberto Montoya Correa Palácios. As guerras preventivas como continuação da política. I Simpósio em Relações Internacionais do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP) 12 a 14 de novembro de 2007. P. 20.

¹⁹ Mueller, Karl P., Castillo, Jasen J., Morgen, Forrest E. *Striking First: Preemptive and Preventive Attack In U.S. National Security Policy*. Santa Monica, CA. USA; RAND Corporation. 2007. ProQuest ebrary. Web. 9 December 2015. P. 6.

²⁰ “An attack initiated on the basis of incontrovertible evidence that an enemy attack is imminent”. Joint Chiefs of Staff, Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms. Washington, D.C. 2004. P. 415.

A guerra preemptiva está baseada na expectativa de que o ataque inimigo é inevitável, independente das medidas que possam ser adotadas. Para os defensores deste conceito, o benefício de atacar o inimigo antecipadamente é tão alto quanto a diferença entre a vitória e a derrota, adicionada ainda a certeza de grande redução dos danos consequentes do conflito.

De acordo com Michael Walzer, uma guerra preemptiva legítima requer que o Estado a ser atacado identifique que o agressor em potencial possui tanto a capacidade, quanto a intenção de conduzir uma agressão em um futuro imediato.²¹ Já segundo Gray, a preempção significa o primeiro uso da força militar quando há credibilidade suficiente para acreditar que o ataque inimigo é iminente. Assim, ela consiste em implementar uma ofensiva contra um ataque em que haja evidências plausíveis de que uma ordem para efetuar-lo já foi dada ou que está sendo realizado. Segundo o Coronel do Exército dos EUA, Harold H. Worrel Jr., o caso da Guerra dos Seis Dias, de 1967, é um exemplo de ação preemptiva. Israel, que se encontrava explicitamente ameaçado pelos governos da Síria, Egito e Iraque, usou a força militar para impedir um ataque conjunto iminente e restaurar a segurança no país.

Para Gray, dentro de um contexto extremo, as únicas opções política e estratégica que um Estado alvo/vítima de uma agressão tem à sua disposição, são: 1) atacar antes com o objetivo de impedir o ataque inimigo, ou ao menos atacar antes para tentar reduzir os impactos do ataque inimigo; ou, 2) receber o ataque inicial e posteriormente realizar um contra-ataque.²²

Na perspectiva do Direito Internacional, na segunda hipótese, o Estado alvo se torna uma vítima de agressão, o que indiscutivelmente aumenta sua credibilidade para mobilização de alianças. Entretanto, ela também pode ser uma decisão estratégica baseada na incapacidade de mobilizar poder militar necessário para empreender uma medida preemptiva a tempo. Apesar de ser uma decisão muito sensível, Gray salienta a obrigação do Estado vítima em defender seus cidadãos. Segundo Alberto Palácios Junior, "como

²¹ WALZER, Michael. *Just and Unjust War: A Moral Argument with Historical Illustrations*. New York: Basic Books, 1977.

²² GRAY, Collin S.. *The implications of preemptive and preventive war doctrines: A Reconsideration*. U.S. Army College: Strategic Studies Institute. July, 2007. P.V. op. cit., p. 2-6. Disponível em: www.StrategicStudiesInstitute.army.mil. Acesso em 12 de dezembro de 2015.

a decisão de guerra já foi tomada por uma vontade estrangeira, não há outra opção política para o Estado alvo, visto que a decisão de guerra e o momento da guerra não foram objeto de sua deliberação.”²³

Discussão maior existe quando se trata de não formalização de guerra, ou seja, quando a guerra ainda não foi declarada. Nesta ocasião, o ataque preemptivo, se implementado, poderia ser enquadrado no Direito Internacional de forma diferenciada. Há divergências de juristas internacionais quanto ao direito de atacar antes de ser atacado sem formalização de guerra.

A guerra preemptiva no Direito Internacional

Desde a criação da Carta das Nações Unidas, em 1945, o uso da força é restrito no Direito Internacional. Em seu preâmbulo, a Carta expressa claramente um de seus principais objetivos:

Nós, os povos das Nações Unidas, resolvidos a preservar as gerações futuras dos flagelos da guerra (...) e a instituir métodos que garantam que não mais será feito o uso da força das armas, salvo no interesse comum (...) decidimos unir nossos esforços para realizar esses objetivos. ²⁴

A vontade da comunidade internacional de evitar o uso da força foi confirmada no Artigo 2 (4) da Carta da ONU:

(...) Todos os Membros deverão resolver suas controvérsias internacionais por meios pacíficos, de modo que não sejam ameaçadas a paz, a segurança e a justiça internacionais. Todos os Membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a dependência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os Propósitos das Nações Unidas (...).²⁵

²³ JUNIOR, Alberto Montoya Correa Palácios. As guerras preventivas como continuação da política. I Simpósio em Relações Internacionais do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP) 12 a 14 de novembro de 2007. P. 16.

²⁴ Organização das Nações Unidas. Carta das Nações Unidas. São Francisco. 26 de junho de 1945.

²⁵ Organização das Nações Unidas. Carta das Nações Unidas. São Francisco. 26 de junho de 1945. Artigos 2 a 4. P. 6-8.

Entretanto, a Carta prevê duas exceções que possibilitam o uso da força. No caso do direito inerente ao Estado de legítima defesa (Artigo 51) e quando o Conselho de Segurança autoriza o uso da força para proteger a paz e a segurança internacionais (Capítulo VII). Seu Artigo 51 afirma que:

Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva no caso de ocorrer um ataque armado contra um Membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer tempo, a ação que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais.²⁶

Ao longo dos anos, especialistas do Direito Internacional expandiram o requisito para o direito à legítima defesa no caso de uma agressão, incluindo o ataque iminente. Em 1974, a Resolução 3314 da Assembleia Geral da ONU considerou agressão um crime contra a paz internacional definido como “[...] o uso da força armada por um Estado contra a soberania, a integridade territorial ou a independência política de outro Estado, ou qualquer outro ato incompatível com a Carta das Nações Unidas”. Na referida Resolução qualquer um dos atos, tenha ou não havido declaração de guerra, sob reserva do artigo 2, são considerados como agressão:

²⁶ (...).“Organização das Nações Unidas. Carta das Nações Unidas. São Francisco. 26 de junho de 1945. Artigo 51. P.31

- “a) A invasão ou ataque do território de um Estado pelas forças armadas de outro Estado, ou qualquer ocupação militar, ainda que temporária, que resulte dessa invasão ou ataque, ou qualquer anexação mediante o uso da força do território ou de parte do território de outro Estado;
- b) O bombardeamento pelas forças armadas de um Estado, ou uso de quaisquer armas por um Estado, contra o território de outro Estado;
- c) O bloqueio dos portos ou da costa de um Estado pelas forças armadas de outro Estado;
- d) O ataque pelas forças armadas de um Estado contra as forças armadas terrestres, navais ou aéreas, ou a marinha e aviação civis de outro Estado;
- e) A utilização das forças armadas de um Estado, estacionadas no território de outro com o assentimento do Estado receptor, em violação das condições previstas no acordo, ou o prolongamento da sua presença no território em questão após o termo do acordo;
- f) O fato de um Estado aceitar que seu território, posto à disposição de outro Estado, seja utilizado por este para perpetrar um ato de agressão contra um terceiro Estado;
- g) O envio por um Estado, ou em seu nome, de bandos ou de grupos armados, de forças irregulares ou de mercenários que pratiquem atos de força armada contra outro Estado de uma gravidade tal que sejam equiparáveis aos atos acima enumerados, ou o fato de participar de uma forma substancial numa tal ação .”²⁷

²⁷ A/RES/3314 (XXIX). Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas de 14 de dezembro de 1974, intitulada, Definição de Agressão.

Apesar de o Artigo 51 mencionar a agressão, há a ausência de uma teoria jurídica clara que respalde o ataque antecipado. De acordo com Fernando Lee do Nascimento e Jamile Bergamaschine Diz, a ausência de uma teoria jurídica baseada em requisitos ou condicionantes claros a serem cumpridos no direito internacional dificulta a identificação de medidas e “condutas abusivas por parte dos países que invocam ações militares como justificativa.”²⁸

Para Ana Flávia Granja e Barros Platiau e Priscilla Brito Silva Vieira, “não faz sentido para um Estado, estando ciente da iminência de ataque armado inimigo, esperar que sua integridade seja violada para que o direito de legítima defesa possa ser aplicado.”²⁹ De acordo com estas autoras, pelo disposto na Carta, fica ambíguo se a legítima defesa preventiva seria permitida. Tendo em vista o direito costumeiro, ela estaria condicionada à possibilidade e à necessidade da legítima defesa preventiva ser positivada. “Se os Estados não estão, por nenhum dispositivo legal, desautorizados a recorrer à legítima defesa preventiva,” deve-se, no entanto atentar que, segundo o Artigo 2(4) da Carta, os Estados membros decidiram evitar “recorrer à ameaça ou ao uso da força.” Somente o Conselho de Segurança, como especificado no capítulo VII, pode determinar a existência de ameaça e a ação a ser implementada.

Levando em conta estas considerações, poder-se-ia considerar que a ação preventiva não seria permitida. Contudo, segundo Ana Flávia Granja e Barros Platiau e Priscilla Brito Silva Vieira para que a legítima defesa preventiva seja considerada proibida, “seria necessário que houvesse uma regra que proibisse o uso preventivo da força nos casos de legítima defesa.” As autoras adicionam ainda que, “de acordo com o princípio *nullum crimen, nulla poena sine praevia lege*,”³⁰ é possível inferir que “sendo dúbia a redação do

²⁸ NASCIMENTO, Fernando Lee do. DIZ, Jamile B. Mata. Doutrina da ação preventiva: Análise no âmbito do direito internacional. Disponível em: <http://gedi.objectis.net/eventos-1/ilsabrazil2008/artigos/deri/nascimentoediz.pdf>. Acesso em 15 de novembro de 2015.

²⁹ PLATIAU, Ana Flávia Granja e Barros; VIEIRA, Priscilla Brito Silva. A legalidade de uma intervenção preventiva e a Carta das Nações Unidas. Revista Brasileira de Política Internacional. Vol. 49. N. 1. Brasília. Jan./Junho 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292006000100010#nt33. Acesso em 05 de janeiro de 2016.

³⁰ Não há crime, nem pena sem lei anterior que os defina. Tradução minha.

Artigo 51 da Carta, o uso preventivo da força em casos de legítima defesa, não sendo proibido, é permitido.”³¹

Para Erica Ramminger, a análise do Artigo 51 têm duas questões principais. Primeira, apesar do Artigo reconhecer o direito “inerente à legítima defesa”, quando aplicado às normas de interpretação de tratados consoante à Convenção de Viena, deveria ser interpretado conforme “o sentido comum das palavras”. Deste modo, a exigência de “se ocorrer um ataque armado”, apresentada no referido Artigo, “ataria as mãos de um Estado mesmo diante de ataque iminente.” Segunda, a referência ao caráter “inerente” do direito à legítima defesa tutelada no mesmo Artigo dificulta a análise, “ao incorporar implicitamente o preexistente direito internacional consuetudinário de legítima defesa.” Em concordância com a autora, sob a perspectiva do Direito Internacional tradicional, o uso da força por legítima defesa só seria apropriado quando a ameaça fosse “urgente, incontornável, sem oferecer opção de meios, nem tempo para deliberações,” características compatíveis com a ação preemptiva.³²

Segundo Patrícia Rodrigues Rosa, há uma diferença entre legítima defesa e represália. A última visa “‘não a reparação por um direito violado’, mas sim à ‘persuasão pela força de outro Estado, para que suste um determinado ato ou comportamento, para que pratique tal ato ou para que se abstenha de praticá-lo no futuro.” A autora lembra que nos “dizeres de Hermes Huck, ‘não há qualquer *fumus* de legítima defesa’ nestas formas de uso da força armada, caracterizando, assim, atos de represália não legitimados pelo artigo 51.”³³ Reitera ainda que

³¹ PLATIAU, Ana Flávia Granja e Barros; VIEIRA, Priscilla Brito Silva. A legalidade de uma intervenção preventiva e a Carta das Nações Unidas. Revista Brasileira de Política Internacional. Vol. 49. N. 1. Brasília. Jan./Junho 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292006000100010#nt33. Acesso em 05 de janeiro de 2016.

³² RAMMINGER, Erica. O conceito de Auto-Defesa na Carta da ONU e a Guerra no Iraque: Guerra Preventiva ou Preemptiva? Revista Eletrônica Cedin. 2007. Disponível em <http://www.cedin.com.br/static/revistaeletronica/artigosO%20CONCEITO%20DE%20AUTO%20DEFESA%20ONA%20CARTAS%20DA%20ONU%20E%20A%20GUERRAS%20NO%20IRAQUE%20Erica%20Olivia.pdf> Acesso em 10 de dezembro de 2015.

³³ ROSA, Patrícia Rodrigues. Regulamentação do uso da força no Direito Internacional e a legalidade da legítima defesa preemptiva: uma análise à luz da Carta das Nações Unidas. Universidade de Itaúna. 2015. Dissertação defendida para título de Pós-Graduação em Direito. P. 76.

“a possibilidade de uma legítima defesa preemptiva diante da ‘ameaça’ iminente de uso da força” está estabelecida na proibição contida no artigo 2 (4), que “diz respeito à ameaça e ao uso da força.” Consequentemente, “a exceção a esta proibição – contida no artigo 51 – deve abranger, também, a ameaça e o uso efetivo da força.”³⁴

No caso da “Doutrina Bush”, diversos Estados expressaram preocupação com suas implicações e com sua integração ao direito internacional consuetudinário.³⁵ As invasões dos EUA ao Afeganistão e ao Iraque não foram legitimadas pelas Nações Unidas.³⁶ Para Mueller, a “Doutrina Bush” foi apresentada, propositalmente, com considerável ambiguidade para maximizar o alcance das opções estratégicas dos EUA. Erica Ramminger acrescenta ainda, afirmando que a “Estratégia Nacional de Segurança” dos Estados Unidos “buscou estender o campo da aplicação do princípio da legítima defesa para abranger a legítima defesa de caráter preventivo e assim agir contra grupos terroristas” e outras ameaças.³⁷

John Yoo, professor estadunidense de Direito e conselheiro do Departamento de Justiça daquele país, no período 2001-2003, defendeu que “o direito de legítima defesa reconhecido no Artigo 51 da Carta das Nações Unidas autorizava o uso da força no Iraque”, haja vista que “os requisitos tradicionais da legítima defesa deveriam ser reinterpretados no contexto moderno das armas de destruição em massa e do terrorismo internacional.”³⁸

³⁴ Idem. P. 83.

³⁵ Apesar de os Estados Unidos classificarem a ação como preemptiva, esta percepção não foi aceita por diversos membros da ONU, que a caracterizaram como ilegítima e levantavam a falta de evidência de “ameaça iminente” no Iraque. DOCKRILL, S. R. Dealing with fear: implementing the Bush doctrine of preemptive attack. *Politics & Policy*. V. 34. N.2. P.344-373. P. 364.

³⁶ A Resolução 1441 do Conselho de Segurança, de 8 de novembro de 2002, não forneceu qualquer autorização para o uso da força.

³⁷ RAMMINGER, Erica. O conceito de Auto-Defesa na Carta da ONU e a Guerra no Iraque: Guerra Preventiva ou Preemptiva? *Revista Eletrônica Cedin*. 2007. Disponível em <http://www.cedin.com.br/static/revistaeletronica/artigos//0%20CONCEITO%20DE%20AUTO%20DEFESA%20NA%20CARTA%20DA%20ONU%20E%20A%20GUERRA%20NO%20IRAQUE%20Erica%20Olivia.pdf>. Acesso em 10 de dezembro de 2015.

³⁸ YOO, John. apud MCGOLDBRICK, Dominic. From ‘9-11’ to the ‘Iraq War 2003’: International law in an age of complexity. Oxford and Portland, Oregon: Hart, 2004. P. 70.

Mais uma vez é necessário verificar o contexto político em que este tipo de estratégia está sendo empregada. Um ataque antecipado ou o que o Direito Internacional denominaria como agressão está descrito no Artigo 51 da Carta das Nações Unidas e pode se mostrar como um dispositivo legal para que Estados justifiquem a ação preemptiva.

No Brasil, esse não é um assunto que toma conta dos debates nacionais. Pouco se discute as regras, os dispositivos legais internacionais e nacionais e as justificativas morais para ataques preventivos ou preemptivos. Em 2002, em reunião sobre a resolução 1441 do Conselho de Segurança, o país se posicionou contra a invasão ao Iraque, reafirmando sua disposição de que o Conselho de Segurança das Nações Unidas continuaria como único ator com responsabilidade legal para ordenar ações em conformidade com suas próprias resoluções.³⁹

A Jurisdição brasileira sobre guerra preemptiva

No posicionamento em relação à “Doutrina Bush”, o Brasil defendeu uma “saída diplomática e via Nações Unidas”. Em 2003, em seu primeiro discurso na Organização, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva pontuou:

“Percebo nos meus interlocutores forte preocupação com a defesa e o fortalecimento do multilateralismo. O aperfeiçoamento do sistema multilateral é a contraparte necessária do convívio democrático no interior das nações. (...) As tragédias do Iraque e do Oriente Médio só encontrarão solução num quadro multilateral, em que a ONU tenha um papel central. (...) Não podemos fugir às nossas responsabilidades coletivas. Pode-se, talvez, vencer uma guerra isoladamente. Mas não se pode construir a paz duradoura sem o concurso de todos. (...) Dois anos depois, ainda estão vivas em nossa memória as imagens do bárbaro atentado de 11 de setembro. Existe, hoje, louvável disposição de adotar formas mais efetivas de combate ao terrorismo, às armas de destruição em massa, ao crime organizado. Constata-se, no entanto, preocupante tendência de

³⁹ “The council remained the sole body with legal authority to mandate actions aimed at reinforcing compliance with its own resolutions.” Disponível em: <http://www.worldpress.org/specials/iraq/>. Acesso em 07 de fevereiro de 2016.

desacreditar a nossa Organização e até mesmo de desinvestir a ONU de sua autoridade política. Sobre esse ponto não deve haver qualquer ambigüidade. A ONU não foi concebida para remover os escombros dos conflitos que ela não pôde evitar – por mais valioso que seja o seu trabalho humanitário. Nossa tarefa central é preservar os povos do flagelo da guerra e buscar soluções negociadas com base nos princípios da Carta de São Francisco.”⁴⁰

O compromisso brasileiro com o multilateralismo está estabelecido em sua Constituição Federal.

“A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

- I – independência nacional;
- II – prevalência dos direitos humanos;
- III – autodeterminação dos povos;
- IV – não-intervenção;
- V – igualdade entre os Estados;
- VI – defesa da paz;
- VII – solução pacífica dos conflitos;
- VIII – repúdio ao terrorismo e ao racismo;
- IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
- X – concessão de asilo político.”⁴¹

O posicionamento do Brasil sobre o unilateralismo da “Doutrina Bush” corrobora a postura que o país tradicionalmente mantém nas instituições multilaterais. Desde que assumiu o governo, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva assumiu postura mais assertiva nas relações internacionais baseada em uma vertente autonomista. De acordo

⁴⁰ Secretaria de Imprensa e Divulgação Presidência da República. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da 58ª Assembléia Geral da ONU. Nova Iorque, EUA. 23 de setembro de 2003. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/pdfs-2003/2o-semester/23-09-2003-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-abertura-da-58a-assembleia-geral-da-onu/view>. Acesso em 09 de março de 2016.

⁴¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Título I. Dos princípios Fundamentais. Das Atribuições do Congresso Nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 10 de janeiro de 2016.

com Amaury de Souza, o país objetivou buscar maior “projeção internacional com a permanência do maior grau de flexibilidade, liberdade da política externa e diversificação nas relações externas.”⁴²

Foi, igualmente, no governo de Lula da Silva, que a Defesa Nacional ganhou mais espaço nos debates em todo país. O principais aparatos que respaldam a defesa nacional, como a Estratégia Nacional de Defesa (END) e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBND) foram criados, e a Política Nacional de Defesa (PND) foi revisada.

“A PND fixa os objetivos da Defesa Nacional e orienta o Estado o que fazer para alcançá-los.”⁴³ “A END, por sua vez, determina como fazer o que foi estabelecido pela Política.”⁴⁴ O LBND é um instrumento para aprofundar a cooperação com os países da América do Sul, fomentar a construção de uma comunidade de paz e segurança e expor de maneira eficaz suas intenções, “conferindo transparência às políticas de defesa e reduzindo o risco de conflitos indesejados.”⁴⁵

Apesar destes documentos revelarem a preocupação brasileira sobre seu entorno estratégico e sua defesa, pouco ou nada se apresenta em relação à ataque, guerra ou ação preventiva e preemptiva. O conceito da guerra preventiva vem sendo discutido há décadas e a definição de guerra ou ação preemptiva, tão claramente explícito, na Estratégia Nacional de Segurança dos Estados Unidos da América, de 2002, não tiveram influência sobre a formulação dos documentos brasileiros. Pode-se aludir que qualquer menção a esses conceitos trouxessem uma incoerência com o caráter pacifista que se quis dar ao LBND.

A PND conceitua Defesa Nacional como “conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase no campo militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas.” Observa-se que o documento salienta ameaças “potenciais ou manifestas,” deixando implícito que medidas devem ser tomadas no caso de ameaças externas identificadas.

⁴² SOUZA, Amaury de. A agenda internacional do Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 2009.

⁴³ Ministério da Defesa. Política Defesa Nacional. Brasília. 1996. Reformulada para Política Nacional de Defesa em 2005 e revista em 2012.

⁴⁴ Ministério da Defesa. Estratégia Nacional de Defesa. Brasília. 2008. Revista em 2012.

⁴⁵ Ministério da Defesa. Livro Branco de Defesa Nacional. Brasil. 2012.

Apesar de esboçar o ambiente internacional e sublinhar os possíveis quadros de conflitos - como disputas por áreas marítimas, pelo domínio areoespacial e por fontes de água doce, de alimentos e de energia -, as assimetrias de poder da ordem mundial, a existência de zonas de instabilidade e de ilíticos transnacionais que podem "provocar o transbordamento de conflitos para outros países da América do Sul," e as dificuldades do país em relação a baixa densidade demográfica nas zonas de fronteira, principalmente na Amazônia, a PND não orienta soluções no campo militar, caso estes problemas se agravem e atinjam o país.⁴⁶

Sobre o terrorismo, a PND afirma que a Constituição Federal tem como um de seus princípios, nas relações internacionais, seu repúdio, considerando que o mesmo "constitui risco à paz e à segurança mundiais" e reconhecendo a necessidade de que as nações trabalhem em conjunto no sentido de prevenir e combater ameaças terroristas.⁴⁷

De acordo com o mesmo documento, os Objetivos Nacionais de Defesa são:

I – garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial;

II – defender os interesses nacionais e as pessoas, os bens e os recursos brasileiros no exterior;

III - contribuir para a preservação da coesão e da unidade nacionais;

IV – contribuir para a estabilidade regional;

V – contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais;

VI – intensificar a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais;

VII – manter Forças Armadas modernas, integradas, adestradas e balanceadas, e com crescente profissionalização, operando de forma conjunta e adequadamente desdobradas no território nacional;

VIII – conscientizar a sociedade brasileira da importância dos assuntos de defesa do País;

⁴⁶ Ministério da Defesa. Política Defesa Nacional. Brasília. 1996. Reformula para Política Nacional de Defesa em 2005 e revista em 2012. P. 17.

⁴⁷ Idem. P. 25.

IX – desenvolver a indústria nacional de defesa, orientada para a obtenção da autonomia em tecnologias indispensáveis;

X – estruturar as Forças Armadas em torno de capacidades, dotando-as de pessoal e material compatíveis com os planejamentos estratégicos e operacionais; e

XI – desenvolver o potencial de logística de defesa e de mobilização nacional.”

A fim de elucidar como executar o que foi estabelecido na PND, a END estipula que o emprego das Forças Armadas em tempo de crise “será singular ou em conjunto e ocorrerá em consonância com as diretrizes” do último documento. Ante a possibilidade de evolução da crise para conflito armado/guerra, medidas poderão ser desencadeadas, dentre elas:

I – “a ativação dos Comandos Operacionais previstos na Estrutura Militar de Defesa;

II – a adjudicação de forças pertencentes à estrutura organizacional das três Forças aos Comandos Operacionais ativados;

III – a atualização e implementação, pelo Comando Operacional ativado, dos planos de campanha elaboradas no estado de paz;

IV – o completamento das estruturas;

V – a ativação de Zona de Defesa, áreas onde são mobilizáveis tropas da ativa e reservistas, inclusive os egressos dos Tiros de Guerra, para defesa do interior do País em caso de conflito armado/guerra; e

VI – a decretação da Mobilização Nacional, se necessária.”⁴⁸

No caso da hipótese de emprego das Forças Armadas, a END ressalta que os cenários prospectivos apontados no documento não permitem determinação de ameaças militares concretas e definidas, sejam elas países potencialmente inimigos ou outros agentes não estatais. Diante destas incertezas, o Estado brasileiro deve orientar suas Forças Armadas a efetuar missões variadas, em diferentes áreas e cenários a fim de respaldar a ação política do Estado. Neste contexto, a END contempla o emprego das Forças Armadas levando em consideração os seguintes aspectos:

⁴⁸ Ministério da Defesa. Estratégia Nacional de Defesa. Brasília. 2008. Revista em 2012. P. 121.

I – “o monitoramento e controle do espaço aéreo, das fronteiras terrestres, do território e das águas jurisdicionais brasileiras em circunstâncias de paz;

II – a ameaça de penetração nas fronteiras terrestres ou abordagem nas águas jurisdicionais brasileiras;

III – a ameaça de forças militares muito superiores na região amazônica;

IV – as providências internas ligadas à defesa nacional decorrentes de guerra em outra região do mundo, que ultrapassaram os limites de uma guerra regional controlada, com emprego efetivo ou potencial de armamento nuclear, biológico, químico e radiológico;

V – a participação do Brasil em operações internacionais em apoio à política exterior do País;

VI – a participação em operações internas de Garantia da Lei e da Ordem, nos termos da Constituição Federal, e os atendimentos às requisições da Justiça Eleitoral; e,

VII – a ameaça de guerra no Atlântico Sul.”⁴⁹

O LBDN menciona que o “cenário internacional caracterizado por incertezas tem influência direta tanto na definição da política externa brasileira, quanto na política de defesa.”⁵⁰ No entanto, não apresenta o contexto político internacional relativo ao terrorismo e às configurações consequentes da “guerra ao terror.” Afirma, igualmente, que a “política de defesa brasileira conjuga componentes cooperativos e dissuasórios” e que crises internacionais podem surgir à revelia da vontade do país”. Não obstante, está ausente qualquer questão referente às situações em que o emprego das Forças Armadas, haja ou não declaração de guerra, seja necessário, se limitando a pontuar que “o Brasil deve ter uma capacidade de defesa correspondente à sua estrutura econômica, política e estratégica, de modo que seus recursos sejam preservados, sua palavra ouvida, sua posição respeitada e sua tradição pacífica salvaguardada.”⁵¹

Apesar de não citar a guerra preemptiva, documentos estrangeiros de defesa e segurança mencionam a hipótese de emprego das Forças Armadas na guerra preventiva. A Estratégia

⁴⁹ Idem. P. 122.

⁵⁰ Ministério da Defesa. Livro Branco de Defesa Nacional. Brasil. 2012. P. 32.

⁵¹ Ministério da Defesa. Estratégia Nacional de Defesa. Brasília. 2008. Revista em 2012. P. 33.

Nacional de Segurança do Reino Unido, de 2008, afirma que, sempre que possível, o país enfrentará “os desafios de segurança antecipadamente.” O documento ressalta, ainda, que:

“Estamos empenhados em melhorar a nossa capacidade de observar os riscos de segurança futuros e o desenvolvimento de nossas capacidades para a ação preventiva. A maneira mais eficaz de combater todos os principais desafios de segurança envolve o engajamento precoce. A maneira mais eficaz para reduzir a ameaça de longo prazo do terrorismo é combater as causas do extremismo violento, tanto em âmbito doméstico como externo.”⁵²

Na França, o Livro Branco de Defesa e Segurança Nacional estabelece a necessidade de um Livro Branco da União Européia para “definir mais claramente os interesses e os objetivos estratégicos da União,” afirmando que o mesmo poderia determinar a “implementação pragmática de ações preventivas, operações conjuntas no exterior, programas conjuntos de armas e possivelmente a mutualização de capacidades,” e defendendo que para a estabilização da vizinhança européia “cabe aos Europeus agir preventivamente em caso de crises emergentes.”⁵³

⁵² Traduções minhas. “*Wherever possible, we will tackle security challenges early. We are committed to improving our ability to scan the horizon for future security risks, and to developing our capabilities for preventive action. The most effective way to tackle all the major security challenges involves early engagement. The most effective way to reduce the long-term threat from terrorism is to tackle the causes of violent extremism, both at home and overseas.*” United Kingdom. National Security Strategy of the United Kingdom – security in an interdependent world. London. March 2008. P. 7. Disponível em: file:///C:/Users/Grazi%2011z/Downloads/uk-national-security-strategy-2008.pdf. Acesso em: 17 de janeiro de 2016.

⁵³ Eventualmente, um Livro Branco da União Européia, que definir mais claramente os interesses e os objetivos estratégicos da União, poderia contribuir para o debate europeu de segurança e defesa e é uma oportunidade para expressar uma visão compartilhada. Este impulso que veio do mais alto nível político deve ser complementado por um resultado de implementação pragmática incluindo ações preventivas, operações conjuntas no exterior, programas conjuntos de armas e possivelmente a mutualização de capacidades. Porque a estabilização da vizinhança européia representa uma participação de maior segurança para todos os países

Na verdade, o único documento brasileiro em que os conceitos de guerra preventiva e preemptiva aparecem é o Glossário das Forças Armadas. Neste, guerra preemptiva é definida como “conflito armado que se estabelece quando os tomadores de decisão acreditam na iminência de ataques inimigos” e guerra preventiva como “conflito armado iniciado quando os decisores acreditam que os ataques inimigos são inevitáveis no futuro e que o atraso na tomada de decisão aumentaria os riscos.”⁵⁴

Não há identificação dos termos guerra preventiva e preemptiva nos documentos doutrinários das Forças Armadas brasileiras. De acordo com o Manual de Doutrina Básica da Marinha, no que tange a coerção, as Forças Armadas podem ser empregadas para ameaçar ou destruir as forças de combate inimigas, o seu apoio logístico, a sua infraestrutura militar, e, sob certas circunstâncias, os objetivos não militares de valor para o inimigo, com o propósito de compeli-lo a abandonar seu objetivo político principal. Todavia, não estipula se isso poderia ser feito somente após uma declaração de guerra ou para empregar um ataque preemptivo.⁵⁵

membros da União, cabe aos Europeus agir preventivamente em caso de crises emergentes. (Traduções minhas) *“À terme, un Livre blanc de l’Union européenne, qui définirait plus clairement les intérêts et les objectifs stratégiques de l’Union, pourrait contribuer au débat européen sur la sécurité et la défense et serait l’occasion d’exprimer une vision partagée. Cette impulsion venue du plus haut niveau politique doit être complétée par une mise en oeuvre résolument pragmatique comprenant des actions de prévention, des opérations extérieures conjointes, des programmes communs d’armement et éventuellement la mutualisation de capacités. Parce que la stabilisation du voisinage de l’Europe représente un intérêt de sécurité majeur pour tous les pays membres de l’Union, il appartient aux Européens d’agir préventivement sur les foyers de crises émergents.”* France. Livre Blanc Défense et Sécurité Nationale. Paris. 2013. P. 65. Disponível em: http://www.lefigaro.fr/assets/pdf/Livre_blanc_2013.pdf. Acesso em: 17 de janeiro de 2016.

⁵⁴ Ministério da Defesa. (MD35-G-01) Glossário das Forças Armadas. 4ª Edição. Brasília, 2007. P.126.

⁵⁵ Ministério da Defesa. Marinha do Brasil. Estado-Maior da Armada. Doutrina Básica da Marinha. 2 revisão. 2014. P. 30.

A Doutrina Aeroespacial é a mais importante dentro da perspectiva de uma ação preemptiva, haja vista que é este o meio mais utilizado na implementação deste tipo de ataque pela sua velocidade de resposta. Em seu Manual, a Força Aérea Brasileira menciona contraterrorismo, sublinhando que esta é a “ação que consiste em empregar meios de Força Aérea para neutralizar a ação de grupos armados terroristas, em um contexto de Garantia da Lei e da Ordem ou de Defesa da Pátria, em áreas de interesse da Força Aérea.”⁵⁶ O Manual de Doutrina do Exército Brasileiro ressalta o futuro dos conflitos, suas novas características e tendências, e a forma como o Exército precisará se adaptar a elas no teatro de operações.⁵⁷ Porém, ambos documentos não citam guerra preventiva e preemptiva.

Conforme Marcio de Andrade Nogueira salienta, os documentos brasileiros possuem uma abordagem genérica. A PND, idealizada como “instrumento de divulgação do preparo e emprego das forças armadas”, evita a “explicitação de quando, como e onde o poder militar brasileiro” deve ser implementado, se limitando a fornecer informações generalizadas e sem configurações específicas.⁵⁸ O mesmo ocorre com a END, o LBDN, e as Doutrinas da Força Aérea, do Exército e da Marinha.

A Doutrina Militar de Defesa confirma que a Estratégia Militar de Defesa (EMiD), resultante da Política Militar de Defesa (PMD), é o documento de mais alto nível que determina as hipóteses de emprego das Forças Armadas e as estratégias militares a serem implementadas em cada uma delas. Todavia, os dois últimos documentos são sigilosos.⁵⁹

⁵⁶ Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. (DCA-1-1) Doutrina Básica da Força Aérea Brasileira. Brasília. 2012. P. 52.

⁵⁷ Ministério da Defesa. Estado-Maior do Exército. (EB20-MF-10.101) O Exército Brasileiro. 1 Edição. Brasília. 2012. P. 7-3.

⁵⁸ NOGUEIRA, Marcio de Andrade. Dissuasão e Coerção: o emprego da força pelo Estado brasileiro.

⁵⁹ A caracterização destes documentos como secretos pode ser verificada no site do Ministério da Defesa. A PMD pela Portaria N. 400/SPEAI/MD de 21 de setembro de 2005 e a EMiD pela Portaria N. 113/DPE/SPEAI/MD de 1 de fevereiro de 2007. Ministério da Defesa. (MD51-M-04) Doutrina Militar de Defesa. Brasília. 2 Edição. 2007.

Claramente, para salvaguardar informações sensíveis sobre o emprego das Forças Armadas, tais documentos devem ser sigilosos. O que conduz a maiores questionamento é que não há, pelos menos abertamente, documentos oficiais sobre guerra preventiva e preemptiva, nem debates, nos círculos referentes à segurança e à defesa nacionais, sobre a identificação de dispositivos legais no que tange um eventual ataque iminente ao território e à segurança brasileiros. Exclusivamente, a PND pontua de forma vaga que, para a Defesa Nacional, o Estado poderá tomar medidas “contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas.” De fato, isto poderia ser considerado como uma sinalização velada para a possibilidade de realização de medidas preemptivas ou defensivas. Todavia, esta dedução não poderia ser confirmada.

De acordo com o previsto na END, as decisões do Plano de Campanha Militar a serem implementadas em tempo de crise devem obedecer aos Comandos Operacionais e ao processo de tomada de decisões já estabelecidos na Estrutura Militar de Defesa.⁶⁰ Quando da formação de um Comando Operacional (Cop), o gerenciamento do nível político cabe ao Comandante Supremo - Presidente da República -, assessorado pelo Conselho de Defesa Nacional (CDN) e pelo Conselho Militar de Defesa (CMiD). A liderança do nível estratégico, em termos de planejamento e apoio, cabe ao Ministro da Defesa, assessorado pelo CMiD e pelo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA). No nível operacional, a conduta da campanha militar é de responsabilidade dos Comandos Operacionais Conjuntos (COpCj) ou dos Comandos Operacionais Singulares (CopSing).⁶¹ Portanto, a estrutura de Comando em caso da escalada de um conflito está definida.

O Artigo 49 (II) da Constituição Federal estabelece que compete ao Congresso Nacional “autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar”.⁶² É óbvio que

⁶⁰ Ministério da Defesa. Estratégia Nacional de Defesa. Brasília, 2008. Revista em 2012. P. 121.

⁶¹ Ministério da Defesa. Marinha do Brasil. Estado-Maior da Armada. Doutrina Básica da Marinha. 2 revisão. Brasília. 2014. P. 30.

⁶²BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Seção II. Das Atribuições do Congresso Nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 10 de janeiro de 2016.

no caso de uma declaração de guerra, o Brasil se defenderá, procurará dissuadir, coagir e derrotar o inimigo. Todavia, diante da iminência de um ataque inimigo, quando ainda não ocorreu a declaração de guerra, o Presidente da República permitiria que as Forças Armadas se engajassem em um contra-ataque, ou seja, um ataque preemptivo ou buscaria, antecipadamente, a autorização do Conselho de Segurança da ONU? Quais são os dispositivos legais nacionais que determinam as regras para a implementação deste ataque? Todas estas decisões caem sobre o Presidente da República? Qual o papel do Congresso neste cenário, somente aprovar o ataque preemptivo após a autorização da declaração de guerra deliberada pelo Presidente ou igualmente autorizar o ataque antecipado?

No caso de uma potencial ameaça e diante do posicionamento do Brasil em organismos multilaterais, a legítima defesa preventiva seria tutelada pelo país? O manual da Escola Superior de Guerra afirma que “nas relações internacionais, a Defesa Externa está presente no estabelecimento da política específica e nas ações estratégicas concernentes ao fortalecimento do Poder Nacional, uma vez que o aumento de poder significa aumento de possibilidades de negociar, de dissuadir, coagir e, até mesmo, se necessário, atuar coercitivamente.”⁶³ No caso de uma agressão, como regulamentado pelo Artigo 51 da Carta da ONU, o país teria o direito de se defender. Mas qual país não o faria? Agir coercitivamente antes desta declaração talvez seja a principal objeção, uma vez que o país deixaria de ser vítima para ser agressor.

A PND, a END e o LBDN identificaram potenciais ameaças para o país no futuro. Ante estes possíveis cenários e adicionadas as vertentes preventiva e preemptiva, a política defendida pelo Brasil continuaria a mesma? A Constituição Federal estabelece os princípios pelos quais o país deve reger suas relações internacionais, mas, igualmente, define que o Brasil constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamento primeiro, a soberania. Em 1 de janeiro de 2011, em seu juramento ao assumir o cargo, a Presidente

⁶³ Ministério da Defesa. Escola Superior de Guerra. Manual Básico. Elementos Fundamentais. Volume I. Rio de Janeiro. 2014. P. 83. Disponível em: <http://www.esg.br/images/manuais/ManualBasicoI2014.pdf>. Acesso em 19 de dezembro de 2015.

Dilma Rousseff jurou: “Prometo manter, defender e cumprir a Constituição, observar as leis, promover o bem geral do povo brasileiro, sustentar a união, a integridade e a independência do Brasil.”⁶⁴

Somente com este juramento compreende-se que o Presidente da República tem a obrigação de utilizar os meios necessários para a manutenção da integridade territorial e a independência do país. Destarte, quando jurisdição internacional constrange medidas e ações para sua defesa, é evidente que o Estado interpretará o direito internacional consoante seus objetivos.

Em julho de 2007, como trabalho do Instituto de Estudos Estratégicos do Exército estadunidense, Collin S. Gray publicou documento com considerações sobre a doutrina da guerra preventiva. O documento rejeita a visão de que Estados podem usar a força antecipada, se a ação for estritamente preemptiva, exclusivamente, no caso de auto-defesa ou com autorização explícita de resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas. O governo estadunidense defendeu “que o direito inerente de auto-defesa não requer que um Estado espere ser atacado para tomar medidas ativas que o protejam.”⁶⁵

O aspecto mais delicado sobre guerra preventiva e preemptiva no Brasil, é que não há norma jurídica regulamentadora estabelecida sobre o assunto. O Congresso Nacional precisa discutir o tema juntamente com o Ministério das Relações Exteriores, com o Ministério da Defesa, com as Forças Armadas, com os Tribunais Superiores e com a sociedade e definir o que melhor convir para o país.

⁶⁴ Juramento da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante Compromisso Constitucional no Congresso Nacional. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/juramento-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-posse-no-congresso-nacional>. Acesso em 10 de dezembro de 2015.

⁶⁵ “Some people take the view that a state can only resort to force, in other word shoot first, if the action is strictly preemptive in self-defense, or if the warfare is licensed explicitly y a resolution of the Security Council (UNSC). This interpretation of the Charter is broadly reject, first, in favor of the view that the inherent right of self-defense does not require a state to wait to be attacked before it can take active measures to protect itself.” GRAY, Collin S.. The implications of preemptive and preventive war doctrines: A Reconsideration. U.S. Army College: Strategic Studies Institute. July, 2007. P.35. Disponível em: www.StrategicStudiesInstitute.army.mil. Acesso em 12 de dezembro de 2015.

Considerações Finais

As normas jurídicas estabelecidas nas relações internacionais adaptam-se às suas novas arquiteturas de segurança. A evolução dos conflitos internacionais e intranacionais e o aparecimento de atores não-governamentais como grupos terroristas e tráfico transnacional modificam continuamente a interpretação do Direito Internacional. A “Doutrina Bush” é uma política adaptada a esta nova conjuntura com o objetivo de salvaguardar os interesses nacionais de um Estado.

Sem dúvida, a Carta das Nações Unidas é um dos principais e mais importantes documentos que resguardam a paz e a segurança internacionais, regulamentando e intercedendo pela manutenção da ordem mundial. Ainda assim, a Organização não é um órgão supranacional. Ela está submetida à vontade de seus Estados membros e a interpretação de se, como e quando suas deliberações convêm aos mesmos. Neste sentido, é possível afirmar que o Direito Internacional é estabelecido e interpretado conforme a conjuntura internacional.

Guerra preventiva é um conceito já recorrente nas relações internacionais e guerra preemptiva é uma recente modalidade. As consequências da implementação da última afeta, de certa forma, todas as nações, haja vista que elas precisarão rever suas posições em relação à interpretação da Carta da ONU. Se é uma ação unilateral ou se constrange normas do Direito Internacional já estabelecidas, independentemente, o novo termo precisa ser discutido nos círculos de referência sobre segurança internacional.

Diante de possíveis ameaças, caso o Brasil precisasse usar ou posicionar-se quanto a este artifício, o país não teria amparo na legislação nacional. A ausência desta legislação específica, se por um lado, não permite, por outro, não proíbe. Ela pode ser proposital, para não comprometer o Brasil no cenário internacional e engessar suas opções, contudo pode, igualmente, ser desproposital, reiterando assim o desinteresse nacional sobre o tema.

De qualquer forma, o país deve estar presente nos debates internacionais sobre a guerra preemptiva, e principalmente, iniciar a discussão em âmbito doméstico, no Congresso Nacional, no Ministério da Defesa, nas instituições militares e no meio acadêmico.

É responsabilidade do Estado estar prevenido e pronto para deflagrar dissuasão e coerção contra eventuais ameaças futuras. Tais ameaças já foram admitidas em documentos oficiais nacionais sobre Defesa, entretanto, eles não incluem a guerra preemptiva e suas implicações.

REFERÊNCIAS

BOSTOCK, Ian. Canberra Would Order Pre-Emptive Strikes. *Jane's Defence Weekly*. December 11, 2002. P. 18.; BBC News. Japan Threatens Force Against N Korea. February 14, 2003.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Título I. Dos princípios Fundamentais. Das Atribuições do Congresso Nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 10 de janeiro de 2016.

BUNN, Elaine M. Preemptive Action: when, how, and to what affect? *Strategic Forum*, Institute of National Strategic Studies. National Defense University. N. 200. July 2003.

BUSH, George W. *The National Security Strategy of the United States of America*. Washington, D.C. Executive Office of the President. 2002.

DEPARTMENT OF DEFENSE. *Joint Chiefs of Staff, Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*. Washington, D.C. 2004.

DOCKRILL, S. R. Dealing with fear: implementing the Bush doctrine of preemptive attack. *Politics & Policy*. V. 34. N.2. P.344-373.

ECOLA SUPERIOR DE GUERRA. *Manual Básico. Elementos Fundamentais. Volume I*. Rio de Janeiro. 2014. P. 83. Disponível em: <http://www.esg.br/images/manuais/ManualBasicoI2014.pdf>. Acesso em 19 de dezembro de 2015.

FREEDMAN, Lawrence. Prevention, Not Preemption. *The Washington Quarterly*. Vol. 26, N. 2. 2003b. pp. 105-114.

FRANCE. *Livre Blanc Défense et Sécurité Nationale*. Paris. 2013. P. 65. Disponível em: http://www.lefigaro.fr/assets/pdf/Livre_blanc_2013.pdf.

GRAY, Collin S.. *The implications of preemptive and preventive war doctrines: A Reconsideration*. U.S. Army College: Strategic Studies Institute. July, 2007. P.2. Disponível em: www.StrategicStudiesInstitute.army.mil. Acesso em 12 de dezembro de 2015.

JOLL, James. *The Origins of the First World War*. 2nd. Ed. New York: Longman, 1992.

JUNIOR, Alberto Montoya Correa Palácios. As guerras preventivas como continuação da política. I Simpósio em Relações Internacionais do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP) 12 a 14 de novembro de 2007.

McGOLDBRICK, Dominic. From '9-11' to the 'Iraq War 2003': International law in an age of complexity. Oxford and Portland, Oregon: Hart, 2004.

MENEZES, Roberto Goulart. Soft Power o Brilho das Espadas: o Brasil e a ordem internacional pós 11 de setembro. V. 16. N. 2. 2011. P.107. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/wrevojs246/index.php/mediacoes/article/viewFile/11108/9828>. Acesso em 16 de fevereiro de 2016.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Comando da Aeronáutica. (DCA-1-1) Doutrina Básica da Força Aérea Brasileira. Brasília. 2012.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Estado-Maior do Exército. (EB20-MF-10.101) O Exército Brasileiro. 1 Edição. Brasília. 2012.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Estratégia Nacional de Defesa. Ministério da Defesa. Brasília. 2008. Revista em 2012

MINISTÉRIO DA DEFESA. Livro Branco de Defesa Nacional. Ministério da Defesa. Brasil. 2012.

MINISTÉRIO DA DEFESA. (MD35-G-01) Glossário das Forças Armadas. 4ª Edição. Brasília, 2007.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Marinha do Brasil. Estado-Maior da Armada. Doutrina Básica da Marinha. 2 revisão. 2014.

MINISTÉRIO DA DEFESA. (MD51-M-04) Doutrina Militar de Defesa. Brasília. 2 Edição. 2007.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Política Defesa Nacional. Ministério da Defesa. Brasília. 1996. Reformulada para Política Nacional de Defesa em 2005 e revista em 2012.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Política Defesa Nacional. Ministério da Defesa. Brasília. 1996. Reformulada para Política Nacional de Defesa em 2005 e revista em 2012.

MUELLER, Karl P., Castillo, Jasen J., Morgen, Forrest E. *Striking First: Preemptive and Preventive Attack In U.S. National Security Policy*. Santa Monica, CA. USA; RAND Corporation. 2007. ProQuest ebrary. Web. 9 December 2015.

NASCIMENTO, Fernando Lee do. DIZ, Jamile B. Mata. *Doutrina da ação preventiva: Análise no âmbito do direito internacional*. Disponível em: <http://gedi.objectis.net/eventos-1/ilsabrazil2008/artigos/deri/nascimentoediz.pdf>. Acesso em 15 de novembro de 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. A/RES/3314 (XXIX). *Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas. Definição de Agressão*. Nova Iorque. 14 de dezembro de 1974.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas*. São Francisco. 26 de junho de 1945.

PLATIAU, Ana Flávia Granja e Barros; VIEIRA, Priscilla Brito Silva. *A legalidade de uma intervenção preventiva e a Carta das Nações Unidas*. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 49. N. 1. Brasília. Jan./Junho 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292006000100010#nt33. Acesso em 05 de janeiro de 2016.

REITER, Dan. *Preventive War and its Alternatives: The Lessons of History*. U.S. Army College: Strategic Studies Institute. July 2007. P. 11. Disponível em: www.StrategicStudiesInstitute.army.mil. Acesso em 12 de dezembro de 2015.

RAMMINGER, Erica. *O conceito de Auto-Defesa na Carta da ONU e a Guerra no Iraque: Guerra Preventiva ou Preemptiva?* *Revista Eletrônica Cedin*. 2007. Disponível em <http://www.cedin.com.br/static/revistaeletronica/artigos/O%20CONCEITO%20DE%20AUTO%20DEFESA%20NA%20CARTA%20O%20CONCEITO%20DE%20AUTO%20DEFESA%20NA%20CARTA%20DA%20ONU%20E%20A%20GUERRA%20NO%20IRAQUE%20Erica%20Olivia.pdf>. Acesso em 10 de dezembro de 2015.

RICKS, Thomas E. *NATO Allies Trade Barbs Over Iraq*. *The Washington Post*. February 9, 2003.

ROSA, Patrícia Rodrigues. *Regulamentação do uso da força no Direito Internacional e a legalidade da legítima defesa preemptiva: uma análise à luz da Carta das Nações Unidas*. Universidade de Itaúna. 2015. *Dissertação defendida para título de mestre em Direito*. Disponível em: <http://www.uit.br/mestrado/images/dissertacoes/1-2015/patricia-rodrigues-rosa.pdf> Acesso em: 17 de março de 2016.

SORTO, Fredys Orlando. A Doutrina Bush nas guerras preventivas e o sistema das Nações Unidas. Verba Juris. Ano 4 . N. 4. Jan/Dez. 2015. Disponível em: <file:///C:/Users/Grazi%2011z/Downloads/14816-23959-1-PB.pdf>. Acesso em 10 de janeiro de 2016.

SOUZA, Amaury de. A agenda internacional do Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 2009.

WALZER, Michael. Just and Unjust War: A Moral Argument with Historical Illustrations. New York: Basic Books, 1977.

UNITED KINGDOM. National Security Strategy of the United Kingdom – security in an interdependent world. London. March 2008. P. 7. Disponível em: <file:///C:/Users/Grazi%2011z/Downloads/uk-national-security-strategy-2008.pdf>.