

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE - UFF
CENTRO DE ESTUDOS GERAIS
INSTITUTO DE CIENCIAS HUMANAS E FILOSOFIA
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
DOUTORADO EM CIÊNCIA POLÍTICA

MAURICIO BRUNO DE SÁ

AS FORÇAS ARMADAS BRASILEIRAS FRENTE AO TERRORISMO COMO
NOVA AMEAÇA

Niterói

2011

MAURICIO BRUNO DE SÁ

**AS FORÇAS ARMADAS BRASILEIRAS FRENTE AO TERRORISMO COMO
NOVA AMEAÇA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP), da Universidade Federal Fluminense (UFF), como requisito parcial para obtenção do Grau de Doutor em Ciência Política, área de Estudos Estratégicos.

Orientador: Prof. Dr. CARLOS EDUARDO MARTINS

Niterói

2011

A todos aqueles que ainda conseguem sentir perplexidade e indignação; que olham em volta e pressentem sua pequenez frente à enorme complexidade do mundo, mas que insistem em acreditar no poder transformador das ideias.

AGRADECIMENTOS

Inicio meu agradecimento por aquela que acreditou antes mesmo que eu acreditasse: minha estimada colega de farda Ângela Alonso Rangel. Seu incentivo, nos momentos iniciais do processo seletivo ainda dentro do âmbito da Marinha, foi marcante para que pudesse tomar a decisão de enfrentar tão desafiador projeto. Sou-lhe profundamente grato pelo apoio, incentivo e confiança.

Ao Contra-Almirante Reginaldo Gomes Garcia dos Reis, Chefe do Departamento de Ensino da Escola de Guerra Naval, agradeço a paciência, o apoio e a confiança em mim depositados, desde a seleção até o término destes quatro anos de intensa pesquisa. Após minhas quase três décadas de serviço ativo na Marinha, reconheço a coragem moral do Almirante Reis por ter sustentado sua resiliência frente a eventuais segmentos descontentes e, mesmo assim, ter sido tão compreensivo para comigo. Se minha pesquisa pôde ser concluída, muito se deveu à sensibilidade do Almirante Reis em conseguir captar as vicissitudes envolvidas em tão complexa atividade e ter-me preservado do quase “estado de natureza” por vezes vigente na flecha temporal de nosso cotidiano, onde a *morte* violenta encontra-se sempre à espreita.

Agradeço aos meus dois colegas e amigos Oswaldo Peçanha Caninas e José Cláudio Oliveira Macedo por seus valiosos comentários e sugestões. Nossas intensas conversas e debates muito contribuíram para a construção de diversas ideias que permeiam esta pesquisa.

Ao professor Doutor Carlos Eduardo Martins, Orientador desta pesquisa, agradeço a coragem em aceitar como orientando uma pessoa desconhecida, que não possuía formação prévia em Ciências Sociais e que teve grande parte de sua formação acadêmica feita dentro de escolas militares. Agradeço por, no desenrolar de nossa interação acadêmica de Orientador-orientando, iniciada no dia 16 de outubro de 2007, ter acreditado em meu potencial para dar conta de tão difícil empreitada. Sou-lhe profundamente grato pelo auxílio, atenção e interesse que demonstrou por minha pessoa e por este trabalho, sempre de forma cordial e solícita. Que meu prezado professor tenha a certeza de que sua orientação transcendeu as questões meramente acadêmicas. Meu muito obrigado.

Ao Comandante José Alberto Cunha Couto, Secretário de Acompanhamento e Estudos Institucionais do GSI-PR, meu sincero agradecimento pelo incentivo e apoio prestados. Sem dúvida, um representante da mais nobre estirpe da boa oficialidade, onde ainda vige a cordialidade, o respeito e uma solicitude desinteressada. O material fornecido ou

indicado pelo Comandante Cunha Couto foram fundamentais para a elaboração de parte desta pesquisa. Sou-lhe eterno devedor.

Agradeço aos Almirantes-de-Esquadra Mauro César Flores e Guimarães Carvalho e ao General-de-Brigada Rocha Paiva pela gentileza e oportunidade, ao concederem-me o prazer de entrevistá-los. Suas declarações e comentários foram de importante valia para a construção desta pesquisa.

Aos meus eternos professores e meus caros colegas, que me acompanharam ao longo destes quatro anos, agradeço a oportunidade sempre agradável e importante de receber suas preciosas parcelas de conhecimento e vivência. Ofereço-lhes meu eterno reconhecimento, estima e gratidão.

“O que queremos de fato é que as ideias voltem a ser perigosas”.

Escrito em um muro em Paris, 1968.

RESUMO

Avaliou-se de forma sistemática e crítica quais atividades são atribuídas aos militares brasileiros, no que se refere ao combate e prevenção do terrorismo, e qual tem sido a relação das Forças Armadas com a estrutura de Estado em vigor. Optou-se pelo método hipotético-dedutivo, com a formulação de uma hipótese a ser confirmada ou refutada. A abordagem escolhida contemplou quatro ângulos distintos de observação (quatro óticas): da guerra, legal, dos militares e da reação, onde o Estado foi considerado como ponto de referência para o estudo e interpretação do terrorismo. Estabeleceu-se a relação do terrorismo com a guerra irregular, consonante com os preceitos de Clausewitz para a guerra; expôs-se as distintas interpretações de cada Força em relação a seu papel nas atividades voltadas para a contraposição e prevenção ao terrorismo; e apontou-se quais atividades militares permitiriam a plena integração da força militar com as atividades de combate e prevenção ao terrorismo.

Palavras chave: Terrorismo. Forças Armadas. Guerra irregular.

ABSTRACT

In this study we conducted a critical analysis of the activities assigned to the Brazilian military regarding the fight and prevention of terrorist acts. We also established what is the current relationship between the armed forces and the state structure. We chose the hypothetical-deductive method by means of having a hypothesis confirmed or refuted. The approach looked at four different angles of observation (four sights): the war, legal, military and reaction, where the state was considered as a reference point for the study and interpretation of terrorism. We established the relationship between terrorism and irregular warfare, in line with the precepts of Clausewitz to the war, exposed to the different interpretations of each force in relation to its role in activities aimed at the opposition and preventing terrorism, and pointed to military activities which allow the full integration of military force activities to combat and prevent terrorism.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

- FIG. 1 - Diagrama esquemático da abordagem, p. 19.
- FIG. 2 - Diagrama esquemático de aprofundamento e correlação, p. 20.
- GRAF. 1 - Conflitos por intensidade, no período 1946-2007, p. 31.
- GRAF. 2 - Efetivos das Forças Armadas da França, Reino Unido e Estados Unidos, no período 1985-2003, e Rússia, no período 1992-2003, p. 32.
- GRAF. 3 - Tipos de conflitos armados no mundo, no período 1946-2007, p. 33.
- QUADRO 1 - Os três estágios da guerra prolongada para Mao Tsé-tung (China x Japão 1938), p. 37.
- FIG. 3 - A guerra em forma esquemática, segundo Clausewitz, p. 42.
- FIG. 4 - A trindade em forma esquemática e sua equivalência no Estado, segundo Clausewitz, p. 43.
- FIG. 5 - Pirâmide de necessidades de Maslow, p. 49.
- FIG. 6 - Capa do Leviatã, com gravura feita por Abraham Bosse em 1650, p. 51.
- FIG. 7 - A Dinâmica de interação entre os terroristas e os públicos alvos, p. 58.
- GRAF. 4 - Número de ataques terroristas ocorridos no período 2005-2007, p. 66.
- GRAF. 5 - Número de mortes ocorridas em ataques terroristas no período 2005-2007, p. 66.
- GRAF. 6 - Número de feridos em ataques terroristas no período 2005-2007, p. 67.
- GRAF. 7 - Número de atentados suicidas nas décadas de 80, 90 e 2000-2001, p. 67.
- QUADRO 2 - As quatro vagas do terrorismo internacional, p. 71.
- QUADRO 3 - Convenções de Genebra e Protocolos Adicionais – Síntese e Ênfase, p. 82.

- GRAF. 8 - Número de resoluções do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas que tratam sobre terrorismo, p. 99.
- GRAF. 9 - Percentual de Resoluções do CS tratando sobre terrorismo, p. 100.
- GRAF. 10 - Resoluções do CS sobre Terrorismo aplicando o Capítulo VII, p. 105.
- GRAF. 11 - Ocorrências terroristas por região, 1990-1995, p. 112.
- QUADRO 4 - Convenções e tratados internacionais para o combate ao terrorismo, p. 119.
- FIG. 8 - Espectro de Conflitos, p. 150.
- FIG. 9 - Proposta de representação do Espectro de Conflitos, p. 151.
- FIG. 10 - Esquema representativo dos dispositivos constitucionais para a defesa do Estado e das instituições democráticas, p. 156.
- FIG. 11 - Diagrama esquemático da GLO, p. 161.
- FIG. 12 - Limite de exercício da ordem pública na GLO, p. 162.
- QUADRO 5 - Conceitos empregados na construção de uma missão pela Marinha, p. 164.
- FIG. 13 - Esquema simplificado de construção de uma missão, p. 164.
- FIG. 14 - Construção das forças militares dos Estados Unidos por níveis de guerra, p. 197.
- FIG. 15 - Construção insurgente por níveis de guerra, p. 197.
- FIG. 16 - Organização de um movimento insurgente, p. 198.
- FIG. 17 - Estratégia Nacional para Combate ao Terrorismo dos Estados Unidos segundo os fins, os métodos e os meios, p. 207.
- FIG. 18 - Esquema representativo das linhas de operação e das abordagens direta e indireta, p. 209
- FIG. 19 - Organograma da Brigada de Operações Especiais (Bda Op Esp) do Exército, p. 211.

LISTA DE TABELAS

- TABELA 1 - Efetivos dos exércitos europeus do século XVI até o término das Guerras Napoleônicas, p. 26.
- TABELA 2 - Quantidade de ocorrências de palavras ou expressões contidas na Estratégia Nacional de Defesa (END), p. 146.
- TABELA 3 - Quantidade de ocorrências das palavras “guerra” e “conflito” na Doutrina Militar de Defesa por capítulo (IV e V), p. 153.
- TABELA 4 - Contingente estimado de forças contrainsurgentes por cidade (para uma relação 20/1.000), p. 203.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABIN	- Agência Brasileira de Inteligência
ACISO	- Ações Cívico-Sociais
CEEEEx	- Centro de Estudos Estratégicos do Exército
CIJ	- Corte Internacional de Justiça
COTER	- Comando de Operações Terrestres
CPRT	- Convenção para a Prevenção e Repressão ao Terrorismo
CREDEN	- Câmara de Relações Exteriores e Defesa
CS	Conselho de Segurança
DBM	- Doutrina Básica da Marinha
DIH	- Direito Internacional Humanitário
DMD	- Doutrina Militar de Defesa
DoD	- <i>Department of Defense</i>
ECEMAR	- Escola de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica
ECEME	- Escola de Comando e Estado-Maior do Exército
EGN	- Escola da Guerra Naval
EME	- Estado-Maior do Exército
END	- Estratégia Nacional de Defesa
ESG	- Escola Superior de Guerra
EUA	- Estados Unidos da América
FARC	- Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
GLO	- Garantia da Lei e da Ordem
GRUMEC	- Grupamento de Mergulhadores de Combate
GSI-PR	- Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República
HE	- Hipótese de Emprego
LSN	- Lei de Segurança Nacional
MRE	- Ministério das Relações Exteriores
OEA	- Organização dos Estados Americanos
ONU	- Organização das Nações Unidas
OTAN	- Organização do Tratado do Atlântico Norte

PDN	- Política de Defesa Nacional
PPM	- Processo de Planejamento Militar
SAE	- Secretaria de Assuntos Estratégicos
SAEI/GSI-PR	- Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República
SINDE	- Sistema de Inteligência de Defesa
SisBIn	- Sistema Brasileiro de Inteligência
TIAR	- Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
TPI	- Tribunal Penal Internacional
URSS	- União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USSOCOM	- <i>U.S. Special Operations Command</i>

SUMÁRIO

1	<u>INTRODUÇÃO</u>	16
2	<u>A ÓTICA DA GUERRA</u>	23
2.1	<u>INTRODUÇÃO</u>	23
2.2	<u>DESENVOLVIMENTO</u>	24
2.2.1	<u>A Guerra Moderna</u>	24
2.2.1.1	<u>A Era Nuclear</u>	29
2.2.2	<u>Guerra Irregular</u>	36
2.2.3	<u>Clausewitz – Conceitos Básicos</u>	40
2.2.4	<u>Guerra Irregular seguindo Clausewitz</u>	44
2.2.5	<u>O Medo e o Homem</u>	48
2.2.6	<u>Terrorismo</u>	52
2.2.6.1	<u>Terrorismo e seu mecanismo de funcionamento</u>	57
2.2.6.2	<u>Terrorismo de Estado</u>	61
2.2.6.3	<u>O Terrorismo como Nova Ameaça</u>	65
2.2.7	<u>Terrorismo e seu Conceito</u>	73
2.3	<u>CONCLUSÃO PARCIAL</u>	77
3	<u>A ÓTICA LEGAL</u>	80
3.1	<u>INTRODUÇÃO</u>	80
3.2	<u>DESENVOLVIMENTO</u>	81
3.2.1	<u>O Direito Internacional Humanitário confrontado com o terrorismo</u>	81
3.2.2	<u>A Organização das Nações Unidas e o terrorismo</u>	95
3.2.2.1	<u>O terrorismo e a competência da Corte Internacional de Justiça</u>	107
3.2.2.2	<u>O Tribunal Penal Internacional e o terrorismo</u>	109
3.2.3	<u>O terrorismo no âmbito regional</u>	111
3.2.4	<u>O Brasil e o terrorismo no pós Guerra Fria</u>	115
3.2.4.1	<u>O terrorismo e o Brasil segundo os especialistas</u>	127
3.2.4.2	<u>A legislação brasileira e o terrorismo</u>	129
3.3	<u>CONCLUSÃO PARCIAL</u>	133
4	<u>A ÓTICA DOS MILITARES</u>	136

4.1 INTRODUÇÃO.....	136
4.2 DESENVOLVIMENTO.....	137
4.2.1 <u>Terrorismo: da Política de Defesa Nacional para a Estratégia Nacional de Defesa....</u>	137
4.2.2 <u>Crise, terrorismo e militares.....</u>	148
4.2.3 <u>GLO e atividades subsidiárias: o todo <i>versus</i> a parte.....</u>	156
4.2.4 <u>A interpretação da Marinha.....</u>	163
4.2.5 <u>A interpretação do Exército.....</u>	169
4.2.6 <u>A interpretação da Aeronáutica.....</u>	175
4.3 CONCLUSÃO PARCIAL.....	178
5 <u>A ÓTICA DA REAÇÃO.....</u>	182
5.1 INTRODUÇÃO.....	182
5.2 DESENVOLVIMENTO.....	183
5.2.1 <u>Considerações sobre o interno e o externo.....</u>	183
5.2.2 <u>Cultura militar.....</u>	192
5.2.3 <u>A atividade de inteligência.....</u>	199
5.2.4 <u>Operações de Forças Especiais em um sentido mais amplo.....</u>	202
5.3 CONCLUSÃO PARCIAL.....	213
6 <u>CONCLUSÃO.....</u>	217
REFERÊNCIAS.....	226
ANEXO.....	246
APÊNDICES.....	255

1 INTRODUÇÃO

O fim da Guerra Fria, decorrente da dissolução da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), foi inicialmente recebido como a confirmação da vitória e ascendência estadunidense sobre o Sistema Internacional, que veio acompanhada da perspectiva de um mundo mais pacífico, livre dos conflitos decorrentes da disputa ideológica entre os blocos capitalista e socialista. Um período de *Pax* estadunidense, com referência à *Pax Romana* que se seguiu a ascensão de Otávio Augusto como Imperador romano. Passada a euforia inicial, os sinais de incapacidade dos Estados Unidos da América (EUA) em manterem a coordenação desse sistema tornaram-se cada vez mais evidentes. A crise econômica mundial deflagrada pela “bolha” especulativa do *subprime* estadunidense, em 2006, e a crescente confrontação da liderança dos EUA nos diversos fóruns internacionais, são sintomas de um mesmo processo iniciado na década de 70: a decadência hegemônica dos Estados Unidos. As incertezas e tensões decorrentes dessa crise de hegemonia, conjuntamente a uma *fase B* das teorias cíclicas de Nicolai Kondratiev, são elementos favorecedores ao surgimento e acirramento de forças anti-sistêmicas, especialmente aquelas que recorrerem ao uso de ações violentas como forma de reação a uma estrutura vigente e em declínio. A próxima década conjuga tanto as perspectivas de agravamento de uma transição hegemônica ou nova ordenação do sistema-mundo, como uma fase de crise da teoria cíclica, revestindo-se de especial importância para os principais atores internacionais e colocando em cheque a relação capital-trabalho.

As transformações decorrentes deste cenário internacional também puderam ser sentidas na forma como se deram as interações entre os diversos Estados neste Sistema; e os conflitos são uma das facetas de como se desenvolvem estas interações, decorrentes de um processo mais amplo de cunho econômico, político e social. A essência destes conflitos se modificou, saindo de uma esfera internacional de embate – modalidade Estado *versus* Estado – e passou a concentrar-se em disputas internas aos próprios Estados – com o crescimento acentuado dos conflitos “intra” estatais em detrimento dos “inter” estatais. Paradoxalmente, os conflitos internos também se internacionalizaram, seja com a exportação das ações violentas

para outros Estados, que não são o berço da disputa, seja pelo espalhamento das lideranças e contingentes das forças agressoras – que deixaram de ser uma exclusividade de atores estatais – pelo globo. Nesse sentido, o fenômeno do terrorismo assume um papel de destaque, pois congrega o caráter de conflito interno – notadamente do tipo guerra irregular – que se internacionaliza – fruto das diversas interconexões entre os Estados, propiciadas pela globalização como atual fase do capitalismo –, ao mesmo tempo em que se torna uma opção viável para exercitar uma resistência violenta pelos mais fracos, fazendo frente aos preceitos econômicos, sociais, políticos e culturais impostos pelo chamado “Ocidente” sobre a periferia do Sistema. Não por acaso, o terrorismo encontra-se como um dos principais temas da agenda internacional, no que se refere à defesa e segurança.

Dialeticamente, se toda crise possui intrinsecamente um elemento de tensão potencialmente destrutivo, ela também carrega a possibilidade de novas oportunidades, e o Brasil, como resultado de seu processo histórico, foi em grande parte beneficiado por estas possibilidades. Sob este contexto internacional, o Brasil ascendeu até alcançar a posição de oitava economia mundial, apesar de ainda fortemente assentada em produtos primários, permitindo-lhe que melhor penetrasse nas diversas interconexões internacionais e, para usar uma expressão popular, “se fizesse no mundo”. A inclusão do Brasil no grupo de Estados identificados como BRIC (Brasil, Índia, Rússia e China) confirma sua projeção e novo peso internacional.

As transformações do pós Guerra Fria foram significativas para o Brasil em dois sentidos distintos. O primeiro estaria relacionado à mudança de paradigmas de ameaças, que pode ser sentido já na década de 80, com a Guerra das Malvinas (1982). Este conflito disparou o alerta vermelho para os militares latino-americanos – e brasileiros –, que assistiram os EUA eximir-se de auxílio a seu antigo aliado de bloco ideológico no continente – a Argentina –, assumindo uma postura que, na prática, significava um apoio ao Reino Unido. Tinha-se, assim, um país vizinho fazendo frente a uma ameaça externa, e não interna, sem o apoio do até então “autoproclamado” protetor do continente, os Estados Unidos. A nova conformação de alianças, sem o anterior viés ideológico polarizado, confrontou o papel até então desempenhado pelas forças militares brasileiras, de mero complemento a uma força de coalizão contra os inimigos soviéticos e que tinham nos Estados Unidos seu eixo militar principal. O segundo sentido significativo foi o processo de redemocratização do Brasil, que alterou o eixo de ameaças do campo essencialmente interno para o externo – a tarefa de redefinir o papel das Forças Armadas dentro de parâmetros democráticos foi posta ao Estado brasileiro. A concomitância destes dois processos impactou de forma direta sobre os militares

e deu início a uma crise de identidade dentro das Forças Armadas, que, em grande parte, ainda persiste. Quem seria o inimigo e para que serviriam as Forças Armadas, foram alguns dos questionamentos levantados dentro e fora do meio castrense. Assim, temos dois “processos” complexos que se combinam nas dimensões tempo e espaço.

A crescente participação do Brasil na economia mundial, associada a uma perspectiva de acirramento crescente de forças antissistêmicas no interior do sistema-mundo, e a amplitude global dos alvos de grupos terroristas geraram alguns questionamentos quanto à possibilidade de ocorrência desses atos tendo o Brasil como alvo, visando instalações e/ou pessoas situadas em solo brasileiro, assim como, empresas e/ou funcionários brasileiros situados no exterior. Ao considerar-se esta possibilidade, qual seria a participação das Forças Armadas brasileiras neste processo? Este é o “problema” que deu partida a esta proposta de pesquisa.

Nosso estudo adotou como recorte temporal o período que vai do fim da Guerra Fria aos dias atuais. Tal escolha deveu-se ao entendimento de que Sistema Internacional encontra-se regido por forças resultantes distintas das reinantes durante a estabilidade da bipolaridade, a ponto de permitir o estabelecimento de um marco divisório consistente. Da mesma forma, consideramos que o Brasil redemocratizado, embora ainda em processo de consolidação, ofereceria elementos suficientes para o estabelecimento de um claro ponto de inflexão entre o chamado Regime Militar e um Estado democrático de direito, que possui como fundamentos: a soberania; a cidadania; a dignidade da pessoa humana; os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; e o pluralismo político.

O objetivo geral desta pesquisa foi estabelecido como sendo: avaliar de forma sistemática e crítica quais atividades são atribuídas aos militares brasileiros, no que se refere ao combate e prevenção do terrorismo, e qual tem sido a relação das Forças Armadas com a estrutura de Estado em vigor. De forma a atingir este objetivo geral, foram fixados objetivos específicos que, uma vez alcançados, ofereceriam as condições necessárias para a sua consecução: analisar, dentro de um contexto nacional, a relação dos militares com o terrorismo como elemento gerador de crises; examinar a estrutura atualmente existente, que está voltada para a prevenção e combate ao terrorismo; estabelecer a relação entre a atual estrutura de Estado voltada para a prevenção e combate ao terrorismo e as atividades desenvolvidas pelos militares brasileiros voltadas para este fim; e a partir da crítica da estrutura vigente, formular novos marcos de atuação das Forças Armadas brasileiras para a prevenção e combate ao terrorismo.

Optou-se pelo método hipotético-dedutivo, com a elaboração de uma hipótese a ser confirmada ou refutada. A hipótese serviu como eixo condutor desta pesquisa e foi construída com o intuito de permitir uma investigação das ligações e processos existentes entre o terrorismo e os militares brasileiros como integrantes de uma estrutura de Estado voltada para o combate e prevenção do terrorismo. Assim, adotamos a seguinte hipótese: A inexistência de uma estrutura de Estado voltada para a prevenção e o combate ao terrorismo como nova ameaça conduziu as Forças Armadas brasileiras a não disporem de um papel definido neste conjunto de ações.

A pesquisa foi concebida segundo quatro perspectivas distintas, todas direcionadas para a estrutura do Estado voltada para a prevenção e combate ao terrorismo. A FIG. 1 apresenta um diagrama esquemático, onde cada uma das perspectivas foi representada por uma seta e a estrutura de Estado, composta pelos diversos órgãos e atividades governamentais envolvidas com a atividade de contraposição e prevenção ao terrorismo, foi simbolizada por um quebra-cabeça.

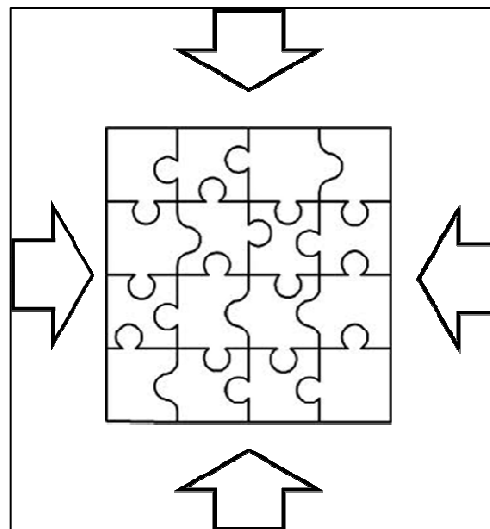


FIGURA 1 – Diagrama esquemático da abordagem.

Cada uma das perspectivas permitiu um aprofundamento específico dentro da estrutura de Estado; cada ângulo de penetração, conforme a investigação se aprofundou, revelou elementos de correlação distintos com o tema do terrorismo, que feitos de forma conjunta propiciaram uma percepção mais acurada do todo. A FIG. 2 representa a lógica de aprofundamento, segundo cada uma das perspectivas consideradas.

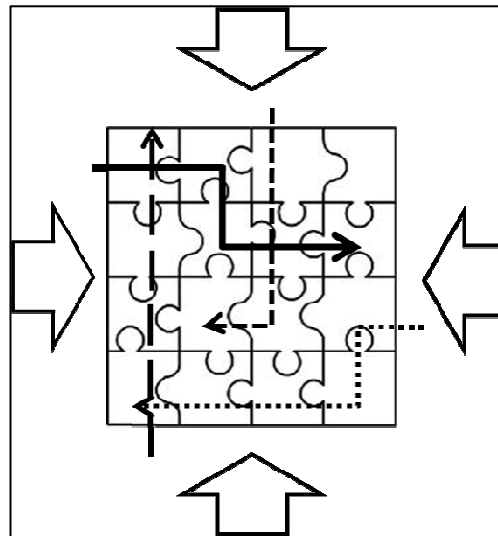


FIGURA 2 – Diagrama esquemático de aprofundamento e correlação.

Cada perspectiva foi chamada de ótica, remetendo a um ângulo de visada distinto, e compôs cada um dos capítulos desta pesquisa. A escolha de cada uma das óticas foi pautada por quatro orientações básicas. A primeira foi a escolha de um ângulo de visão que permitisse revelar a essência do fenômeno terrorismo, verificando sua correlação com o conflito armado. A segunda buscou uma abordagem que oferecesse formas de aprofundamento pelo interior da estrutura de Estado, por entre seus intrincados órgãos (atribuições, lacunas e correlações). Para isso, optou-se pelo aspecto legal, que seria uma das formas de leitura da interpretação do Estado sobre determinada questão – levando-se em conta tanto os pontos abrangidos pela legislação, quanto seus casos omissos. A terceira orientação considerou captar a visão dos militares brasileiros em relação ao seu papel frente ao terrorismo. Como levantado na hipótese, a correlação entre militares e terrorismo foi o eixo essencial desta pesquisa e a percepção do meio castrense estaria revestida de especial importância. A quarta e última consideração estabeleceu o requisito de uma forma de visão que revelasse a junção entre a atividade militar e o combate e prevenção ao terrorismo. Ao mesmo tempo, que pudesse oferecer indicações de novos marcos orientadores para as Forças Armadas brasileiras em sua interação com o terrorismo.

Assim, a primeira ótica considerada foi a ótica da guerra. Neste segmento foram apresentados os pressupostos teóricos considerados no estudo e foi feita a delimitação do objeto: o terrorismo. Foram expostas a lógica do terrorismo, suas motivações e sua aderência aos preceitos de Carl Philipp Gottlieb von Clausewitz (1780-1831). Ao penetrarmos nos tipos de guerra, foram estabelecidas as ligações do terrorismo com a guerra irregular. Nesse

sentido, as construções de Mao Tsé-Tung (1893-1976) revelaram-se de elevada pertinência. Ao final, propusemos o conceito de terrorismo que orientou o entendimento desse fenômeno ao longo da pesquisa. Este capítulo visou estabelecer a ligação do terrorismo – como forma de manifestação violenta – com a sua condição de conflito armado, inserindo-o na área de competência também militar.

O segundo ângulo de visão foi o regido pela ótica legal. O aprofundamento na legislação internacional permitiu expor a falta de consenso que o termo terrorismo ainda carrega e as graves dificuldades que o Direito Internacional ainda possui ao lidar com uma forma de conflito que foge à clássica interação estatal. Ainda no campo internacional, foi evidenciada a postura do Estado brasileiro frente ao tema terrorismo e seus desdobramentos sobre a estrutura de Estado. Já o detalhamento da legislação nacional ofereceu a oportunidade de se identificar os diversos agentes da estrutura de Estado envolvidos com o tema do terrorismo e suas respectivas responsabilidades, bem como, suas ausências, lacunas e resistências.

A terceira ótica aplicada foi a ótica militar. Um mergulho dentro da lógica reinante nas Forças Armadas brasileiras, revelando seu complexo relacionamento com suas atribuições constitucionais, a forma como estas atribuições foram internalizadas em cada uma das Forças e como o terrorismo se inseriu (ou não) nos propósitos das missões de cada Força.

A quarta e última ótica empregada foi a ótica da reação – reação ao terrorismo como fenômeno violento. Sob esta perspectiva foram apresentados: a importância e os efeitos que uma cultura militar pode causar sobre a construção de uma problemática e a respectiva escolha de opções, quando confrontada com um movimento de caráter irregular; a proposta de uma nova perspectiva de abordagem para o enfrentamento e prevenção do terrorismo, tendo o Estado como referência; e a sugestão de ampliação de algumas atividades essencialmente militares que atenderiam às demandas impostas pelo terrorismo como modalidade de conflito.

Ao final de cada capítulo foram incluídos segmentos que condensaram as conclusões obtidas naquele capítulo específico, com o subtítulo de Conclusão Parcial. Tal prática visou facilitar o acompanhamento de cada uma das formas de abordagem empregada e melhor permitir a visualização posterior de sua correlação com as demais óticas. Como última parte, foi apresentado um capítulo de conclusão, onde as correlações das conclusões parciais puderam ser estabelecidas e expostas.

Cabe ainda destacar, que nossa pesquisa partiu de uma premissa: a de que o Estado brasileiro incorporou o item da agenda internacional que trata do combate ao terrorismo. Embora o emprego de uma premissa restrinja de certa maneira a abordagem empreendida, ela

se justifica pelo ângulo de visão escolhido para se debruçar sobre o problema: o ponto de vista do Estado. Nossa pesquisa não teve como propósito estudar os motivos que levaram ao reconhecimento do terrorismo como item incorporado à agenda internacional, mas sim o seu desdobramento dentro do Estado, mais especificamente dentro do estamento militar. Ressaltamos que ao longo do processo de pesquisa, esta premissa foi gradativamente ganhando força, não indicando que sua adoção viesse a comprometer a validade deste estudo.

Os levantamentos e análises desenvolvidos foram baseados em uma ampla pesquisa bibliográfica versando sobre o terrorismo. Como material empírico, no campo internacional recorremos a documentos oficiais, relatórios de órgãos internacionais – notadamente da Organização das Nações Unidas (ONU) – e o acesso a *sites* e bancos de dados especializados. No campo nacional, privilegamos o estudo de documentos oficiais das próprias Forças Armadas (planos, manuais e doutrinas), a legislação federal (leis e decretos) correlacionada à defesa, segurança e emprego das Forças Armadas e os depoimentos de autoridades civis e militares brasileiras, que exercem ou exerceram funções de relevância nas áreas de segurança e defesa.

Todas as fontes utilizadas nesta pesquisa foram originadas de material ostensivo – não possuidor de grau de sigilo que restrinja o acesso – e encontram-se disponíveis para consulta.

2 A ÓTICA DA GUERRA

2.1 INTRODUÇÃO

Um trabalho que pretende tratar do terrorismo não pode furtar-se de uma confrontação com o seu entendimento. Este Capítulo foi regido pela busca da resposta à seguinte pergunta: o que entendemos por terrorismo? Obviamente, como todo fenômeno social, o terrorismo admite uma diversidade de interpretações e a desenvolvida neste trabalho não pretende ser “melhor” que qualquer outra defendida, apenas estabelece os parâmetros de entendimento segundo os quais nortearmos nosso desenvolvimento.

Como o título deste capítulo sugere, seguimos uma linha teórica que se debruça sobre o fenômeno bélico para tentarmos compreender do que se trata o terrorismo e captar a sua essência. Para tal, foram utilizados os conceitos desenvolvidos por Clausewitz – como moldura geral – e de Mao Tsé-tung e Thomas Edward Lawrence (1888-1935) – como moldura específica – para o enquadramento do terrorismo segundo a lógica dos conflitos armados. Nesse sentido, as transformações pelas quais a guerra passou, como resultado de modificações sociais, econômicas e políticas, merecem um olhar mais detalhado. Assim, abordaremos os efeitos do armamento nuclear sobre a lógica da guerra e seus reflexos sobre as decisões tomadas pelos Estados, no que se refere à defesa e segurança, o papel do medo sobre as sociedades, a guerra irregular como manifestação contemporânea de conflito bélico e a lógica interna que move o terrorismo.

Cabe também ressaltar, o caráter antissistêmico dos grupos terroristas mais recentes – especificamente os de caráter religioso fundamentalista – frente ao processo de globalização em andamento e a conseqüente imposição de seus preceitos não apenas econômicos, mas políticos e culturais, sobre os Estados periféricos. Esta perspectiva de contexto internacional permeou todo o desenvolvimento da análise feita.

Como resultado, apresentamos nosso conceito de terrorismo e que foi o utilizado nos demais segmentos deste trabalho. Buscou-se utilizar critérios que permitissem uma

individualização do fenômeno frente aos demais, que se fazem presentes no campo dos conflitos armados.

2.2 DESENVOLVIMENTO

2.2.1 A Guerra Moderna

A guerra¹ é um fenômeno que acompanha a humanidade. Em sua carta a Einstein sobre a guerra, Freud já destacava que o instinto humano possuía em seu interior a tendência a destruir e a matar (EINSTEIN, 1932). Por outro lado, a guerra também é um paradoxo, pois, ao mesmo tempo em que é repudiada pelos governos, é um fenômeno social que precisa de organização, apoio, obediência e solidariedade para sua efetiva execução (SHEEHAN, 2007). Como resultado da ação humana, seu processo de transformação tem acompanhado as mudanças sociais, tecnológicas e políticas, aumentando, de forma considerável, sua capacidade de destruição e sua esfera de abrangência.

As guerras da segunda metade do século XVIII, na Europa, tiveram como característica seu caráter “limitado”, tanto no espaço e tempo como nos seus propósitos. Diversos fatores teriam contribuído nesse sentido, podendo-se destacar a disseminação dos valores racionais oitocentistas e a lembrança dos horrores das guerras religiosas do século anterior. Alguns outros elementos estavam envolvidos, como a prática de emprego de exércitos mercenários, únicos possuidores do treino e disciplina necessários para as requintadas manobras. A dificuldade em arrematar soldados mercenários e o tempo de treinamento necessário eram fatores que contribuíam para a limitação da guerra travada por estes exércitos, pois uma vez perdido determinado número de soldados levaria tempo e dinheiro para sua reposição (SHEEHAN, 2007). O rigor imposto aos soldados também não deve ser desprezado nesse complicado processo de arrematamento:

Embora seus organizadores pudessem negá-lo, podemos reconhecer nisso um sistema de escravidão militar, próximo em caráter à força de janízaros otomana, recrutada como um tributo e mantida em obediência por disciplina severa e quase completa negação de direitos civis aos seus membros. O estilo de luta que praticavam, o de movimentos e de manobras

¹ “O termo em português, espanhol e italiano *guerra*, dos séculos XI a XII, o francês *guerre*, do século XII, e o inglês *war*, de 1154, derivam do latim tardio e medieval *werra*, do antigo alemão *werra*, que significava ‘discórdia, luta, disputa’. [...] A guerra é, em última análise, o conflito armado no seu grau máximo de violência” (NOVAES, 2004, p. 387). Segundo o Glossário das Forças Armadas (MD35-G-01): “1. Conflito no seu grau máximo de violência. Em função da magnitude do conflito, pode implicar a mobilização de todo o Poder Nacional, com predominância da expressão militar, para impor a vontade de um ator ao outro. 2. No sentido clássico, caracteriza um conflito, normalmente entre Estados, envolvendo o emprego de suas forças armadas” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2007b, p.122). Aqui não nos referimos ao termo guerra segundo seu significado frente ao Direito Internacional, mais sim, mediante seu significado amplo de conflito armado com elevado grau de violência.

estereotipados, quase mecânicos, realizados em fileiras cerradas, refletia exatamente a renúncia à individualidade que seus membros tinham sido obrigados a fazer (KEEGAN, 1996, p. 354).

Tudo isso contribuía para que o valor desses exércitos fosse extremamente alto, ocasionando o receio dos generais em utilizá-los em ações arriscadas, que pusessem em risco os seus contingentes em um ambiente onde predominava o equilíbrio de forças entre os Estados:

As propriedades opostas desses três elementos dos exércitos do século XVIII – mosquetaria, artilharia, cavalaria – provocaram assim um estranho equilíbrio nas batalhas campais, levando ao que o professor Russell Weigley identificou como uma inconclusividade persistente na seqüência de lutas travadas pelas monarquias dinásticas da Europa ocidental, geralmente sobre direitos de sucessão, entre as últimas guerras holandesas, no final do século XVII, e a erupção da Revolução francesa. Repetidamente, os mosqueteiros uniformizados reuniam-se em formações densas, disparavam suas saraivadas, tremiam sob o fogo da artilharia, repeliam ou, com menos freqüência, fugiam da cavalaria, mas no final do dia deixavam o campo de batalha com seu poder de luta ainda intacto (KEEGAN, 1996, p. 355).

Outro fator que contribuía para a limitação dos conflitos era a característica da infantaria desses exércitos possuírem uma movimentação muito lenta, decorrente da necessidade de manutenção de linhas e colunas nas formações empregadas em combate, isso dificultava a perseguição ou a surpresa (SHEEHAN, 2007). Neste período, a forma de governo predominante era a monarquia e diversos regentes possuíam laços de sangue entre si. Quando um Estado entrava em guerra com outro Estado, seu propósito não era o de assumir o controle do Estado inimigo e depor o governo, mas sim atingir propósitos bem limitados, como incorporar parcelas de território, por exemplo. Durante estes conflitos a rotina dos Estados também não era alterada, suas populações não eram diretamente envolvidas na guerra, que era conduzida pelos regimentos mercenários contratados pelos monarcas. Mary Kaldor resume as guerras do século XVIII da seguinte forma: A forma política reinante era o Estado absolutista; seus propósitos nas guerras eram decorrentes de razões de Estado, conflitos dinásticos e consolidação de fronteiras; os exércitos eram compostos de mercenários; e as técnicas militares eram baseadas no uso de armas de fogo, manobras defensivas e cercos (KALDOR, 2001).

A Revolução francesa (1789) alterou de forma marcante a maneira de condução da guerra. A consolidação do Estado Nação propiciou um passo adiante no processo de transformação da guerra e o papel desempenhado por Napoleão, que reunia a função de chefe de Estado e de líder e gênio militar, foi decisivo para este período. O surgimento do cidadão

em armas, oriundo de um processo de conscrição, permitiu a arregimentação em massa, o que para os pequenos exércitos mercenários do século anterior foi um impacto difícil de absorver. As transformações sociais da Revolução Francesa também propiciaram o surgimento de um exército dotado de uma motivação ideológica e fervor nacionalista, dando uma razão pelo que lutar. Em contraste com a atribuição de postos e promoções militares atreladas aos títulos da nobreza, vigente nas monarquias, foi instituída a promoção por mérito, fruto das idéias de igualdade propagadas pela Revolução, ocasionando reflexos na forma de condução da guerra (em 1789 o percentual de nobres na oficialidade superava os 90%, já em 1794 este percentual caiu para 3%), assim como, a incorporação da artilharia às batalhas, que elevou o número de baixas de forma significativa (SHEEHAN, 2007). A TAB. 1 apresenta a evolução dos efetivos militares na Europa até as Guerras Napoleônicas².

TABELA 1

Efetivos dos exércitos europeus do século XVI até o término das Guerras Napoleônicas.

Século	Efetivo
XVI	20.000 a 30.000
XVII	50.000 a 60.000
XVIII	80.000 a 90.000
XIX (até 1815)	200.000 a 500.000

Fonte: WRIGHT, 1988, p. 45.

Nota: Em 1812, por ocasião da invasão da Rússia, Napoleão chegou a dispor de um efetivo próximo a 600.000 (SHEEHAN, 2007, p. 45).

Embora o elevado número de soldados fosse uma vantagem no campo de batalha, ele trazia uma série de dificuldades. Uma que afetava diretamente o emprego dos exércitos era o deslocamento de tão grande contingente, uma vez que as estradas não possuíam capacidade de comportar essa massa concentrada, ao passo que sua dispersão em diversas estradas tornava-os vulneráveis aos ataques dos inimigos. Tal problema foi solucionado com a criação dos corpos de exército, que na realidade eram mini exércitos autônomos dotados de sua própria artilharia, cavalaria e infantaria, com a capacidade de reunirem-se em caso de necessidade (SHEEHAN, 2007). Entretanto, o principal obstáculo enfrentado pela grande concentração humana em exércitos era a logística (abastecimento de gêneros e de material). Nem a tecnologia e nem a organização social da época tinham capacidade de apresentar uma solução a este desafio, quando envolvendo grandes distâncias. Somente na segunda metade do século

² Conflitos externos travados pela França no período compreendido de novembro de 1799, quando Napoleão assume como Cônsul da França, até junho de 1815, quando é definitivamente derrotado e afastado do poder na batalha de Waterloo.

XIX este problema seria contornado com o advento do telégrafo, da ferrovia e de uma organização administrativa integrada. A resposta encontrada foi o retorno à antiga prática de “viver da terra”, tomando os recursos necessários de acordo com o avanço sobre o terreno ocupado. Isto implicou em reflexos diretos na condução da guerra, impulsionando o avanço das forças sobre território inimigo e criando grande hostilidade entre o exército invasor e a população do território ocupado, que eram vítimas de pilhagem constante:

Isto [viver da terra] por sua vez significa que a guerra deve ser necessariamente ofensiva. Tal devastação não pode ser praticada em seu próprio país sem produzir um desastre econômico e político, assim deve ser conduzida no estrangeiro onde a guerra poderia ser feita de modo a ser compensadora (SHEEHAN, 2007, p. 46, tradução nossa).

A guerra definitivamente havia incorporado os exércitos com grandes contingentes ao seu processo, mas, como anteriormente mencionado, ainda experimentava graves restrições, impostas pelo estágio de desenvolvimento tecnológico, social e político vigente no século XVIII. Apenas no século XIX estas restrições foram vencidas e alcançaram-se as condições favoráveis para pleno desabrochar das Forças Armadas como máquina de guerra moderna. As demandas oriundas dos grandes exércitos do final do século XVIII e início do XIX, somente foram atendidas com o advento da produção em massa, fruto da industrialização das sociedades. Novamente as transformações sociais impactando de forma direta na condução das guerras.

Segundo Sheehan, a guerra do século XIX tornou-se industrializada em dois importantes sentidos – na tecnologia, que passou a permear toda a sociedade, e na produção de massa:

A tecnologia moderna era aplicada para a produção de armamentos mais sofisticados, mas somava-se a isso uma ampla variedade de desenvolvimentos tecnológicos essencialmente civis que provaram ser imensamente importantes para a condução futura da guerra. Armamentos, munições, e todos os outros materiais de guerra agora podiam ser produzidos em massa. Exércitos de muito maior tamanho agora podiam ser sustentados em campanha (SHEEHAN, 2007, p. 48).

A Guerra Civil Norte-Americana (1861-1865) e a Guerra Franco-Prussiana (1870-1871) deram exemplos dos efeitos devastadores da inserção dessas modificações na guerra. Destaque deve ser dado, nestes dois conflitos, para o amplo emprego das ferrovias, no transporte de tropas, munições, mantimentos e reforços, e do telégrafo, como forma de comunicação entre a liderança política e os comandantes operacionais em campo de batalha. No caso específico da Guerra Franco-Prussiana, o papel desempenhado pelo Estado-Maior prussiano, encabeçado por Helmuth Karl Bernhard von Moltke (1800-1891), foi decisivo no

preparo e condução da guerra. A incorporação dos novos meios de comunicação e transporte, coordenados por um estado-maior, segundo uma visão estratégica, seriam os primeiros sinais da absorção dos preceitos de eficiência e eficácia reinantes na sociedade industrializada, pelos condutores da guerra. A ideia de uma máquina de guerra, incentivada, mantida, controlada e conduzida pelo Estado, que teria suas engrenagens postas em funcionamento em momentos de necessidade e com capacidade de causar intenso dano ao inimigo, começou a tomar uma forma definida. Foi no século XX que emergiu a visão da guerra envolvendo todos os segmentos da sociedade, na verdade, a guerra seria um choque entre entidades políticas tomadas como um todo. Já na Guerra Civil Norte-Americana, o general William Tecumseh Sherman (1820-1891), que incendiou a cidade de Atlanta, havia alertado qual seria o real sentido da guerra, desprovido de qualquer romantismo ou cavalheirismo: “há muitos rapazes aqui, hoje, que veem a guerra como se fosse só glórias, mas, rapazes, ela é só um inferno” (GENERAL SHERMAN 1820-91, 2009, tradução nossa).

A Grande Guerra (1914-1917) e a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) foram a consolidação desta proposta de envolvimento total, tendo a primeira em grau menor do que a segunda, que o foi na sua plenitude. Os bombardeios indiscriminados sobre civis da Segunda Guerra Mundial, voltados para abater o moral do inimigo, são uma boa evidência da plena absorção desse conceito no período entre as duas guerras. Na ideia de guerra total – ou seja, de que não são apenas as Forças Armadas que fazem parte do conflito, mas a indústria, a população (entendidos como eventuais contingentes de reserva e força produtiva que oferece sustentação ao conflito), o comércio e toda a infraestrutura do Estado alvo – qualquer alvo que contribua para o esforço de guerra inimigo passa a ser considerado válido:

Qualquer objetivo que com a sua destruição prometa enfraquecer o esforço de guerra do inimigo passa a ser visto como um alvo legítimo. A guerra era crescentemente mais direcionada aos civis e indústrias que produziam as armas de guerra, do que contra os soldados que realmente as usavam (SHEEHAM, p. 55, tradução nossa).

Mary Kaldor identifica a Segunda Guerra Mundial como uma guerra total onde ocorreu uma fusão entre Estado, sociedade e guerra, ocorrendo uma erosão das esferas pública e privada, militar e civil e interno e externo (KALDOR, 2001). A busca da rendição incondicional do inimigo, por parte dos Aliados na Segunda Guerra Mundial, reflete esse caráter da busca pela aniquilação da entidade política inimiga, onde a paz somente seria estabelecida com o surgimento de um “novo” Estado, regido segundo os parâmetros definidos pelos vencedores.

O conceito de guerra como sendo uma extensão da política, que foi desenvolvido por Clausewitz – oficial do exército prussiano que enfrentou as forças de Napoleão e, quando o rei Frederico Guilherme III optou por juntar-se ao Imperador francês na invasão da Rússia, decidiu por aderir ao exército russo, na chamada Legião Germânica, de modo a continuar fazendo frente ao avanço das forças francesas – sem dúvida contribuiu para a solidificação da ideia de guerra total. As propostas de Clausewitz para a guerra serão apresentadas em segmento específico mais adiante.

Cabe destacar que foi a Grande Guerra que estabeleceu os parâmetros operacionais da guerra moderna, os quais, com pequenas modificações decorrentes de aprimoramentos e desenvolvimentos tecnológicos, foram mantidos e aplicados na Segunda Guerra Mundial. Inicialmente conduzido pelos alemães e posteriormente pelos franceses e ingleses, o emprego coordenado da artilharia e da infantaria – empregando um bombardeio supressivo intenso, restrito e rápido, seguido por grupos independentes de infantaria armados com granadas de mão e metralhadoras – romperiam o impasse das extensas trincheiras e devolveria o movimento às ações no início de 1918 (BIDDLE, 2007).

2.2.1.1 A Era Nuclear

O desenvolvimento e a disponibilidade do armamento nuclear, inicialmente pelos EUA em 1945 e posteriormente pela URSS em 1949, ocasionaram reflexos diretos na forma de encarar a guerra e inauguraram uma nova tendência na formação dos exércitos ocidentais. O elevado poder destrutivo dos artefatos nucleares fez com que os estrategistas tivessem que rever seus conceitos de emprego dos armamentos e disposição das forças. Nas três décadas seguintes ao fim da Segunda Guerra Mundial, a corrida armamentista liderada pelos EUA e pela URSS teve como carro chefe o desenvolvimento e aumento da capacidade destrutiva dos armamentos nucleares. Entretanto, como ressaltou o professor Martin van Creveld, as armas nucleares interromperam o longo processo de crescimento na magnitude das guerras, atuando de forma a limitá-las ao invés de ampliá-las. Creveld destacou, ainda, que a tendência de busca pela sobrevivência, que levava à guerra – visando à vitória pela derrota do inimigo – foi confrontada com uma nova realidade atômica, onde a ligação entre vitória e autopreservação foi eliminada – uma vez que o uso de artefatos nucleares sobre um inimigo possuidor de armamento nuclear, dotado da capacidade de projetá-lo sobre seus opositores e em condições de pleno emprego, implicaria no extermínio de ambos os lados da contenda, ou seja, um dano inaceitável (CREVELD, 2000). Tal impasse, vivido por EUA e URSS durante o período da Guerra Fria, seria conhecido como Destruição Mutuamente Garantida, uma tradução da

expressão inglesa *Mutually Assured Destruction*, que formava a peculiar sigla inglesa MAD³. Este dilema suscitou diversos estudos e propostas de emprego dos artefatos nucleares por parte das duas potências, que não merecerão sua ampliação neste estudo. Na verdade, nossa atenção está voltada para os desdobramentos da existência deste armamento e o seu não uso, como a doutrina norte-americana adotada formalmente pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) a partir de 1967 e conhecida como “resposta flexível”. Criada durante a administração Kennedy, ela previa a preparação para uma guerra convencional na Europa ou em outra parte como se a ameaça da escalada nuclear não existisse (CREVELD, 1991). Um exemplo de como a ameaça nuclear refletiu sobre as políticas de emprego militar segundo formatos convencionais, devido aos já citados custos decorrentes de um atrito nuclear. “A guerra desapareceu das zonas onde as superpotências enfrentam-se diretamente, ambas brandindo armas nucleares cuja existência previne o seu emprego” (ARON, 1987, p. 100). Desta forma, as armas nucleares atuavam como elemento limitador dos conflitos – decorrente do receio de uma escalada nuclear pelo líder do bloco antagônico. Entretanto, as armas nucleares vieram para ficar, sendo este o pensamento dos que eram favoráveis ao *arms control*:

[...] o desarmamento geral e completo não é nem possível nem desejável. Não é possível porque nenhuma das duas superpotências renunciaria a essa arma monstruosa, nem que fosse por medo de que a outra a conservasse em segredo. Não é desejável porque as armas nucleares, pelo horror que suscitam, contribuem para prevenir ou limitar as guerras (ARON, 1987, p. 96).

Há uma perspectiva no crescimento da lista de Estados possuidores de armamentos nucleares (EUA, Rússia, Reino Unido, França, China, Índia, Paquistão, Coreia do Norte e Israel, podendo-se acrescentar a África do Sul, que possui a tecnologia e artefatos desmontados). Segundo Huntington, haveria uma crescente busca pela capacitação atômica no campo militar, por parte dos Estados que estivessem sentindo-se ameaçados pelos Estados Unidos:

Armas nucleares e os sistemas para lançá-las, bem como armas químicas e biológicas, são os meios pelos quais os Estados que são muito inferiores aos Estados Unidos e ao Ocidente em termos de poder militar convencional podem, a custos relativamente baixos, ficar em igualdade de condições (HUNTINGTON, 1996, p. 108).

³ “A MAD baseava-se, portanto, na suposição de que nenhuma das duas superpotências iniciaria um conflito, devido ao risco de deflagrar uma guerra nuclear generalizada e do seu ônus decorrente” (MIRANDA, 2004, p. 531).

Posição semelhante à adotada por Raymond Aron: “Parece-me provável – e neste ponto estou de acordo com K. N. Waltz – que outros países, por razões de segurança e prestígio, se esforçarão para adquirir armas nucleares” (ARON, 1987, p. 103).

Podemos identificar uma mudança na tendência das guerras até a Segunda Guerra Mundial, que utilizavam elevados contingentes de combatentes, possuíam o envolvimento direto das principais potências militares e eram regidas pelos princípios da guerra total. Já a partir do início da Guerra Fria, os novos conflitos passaram a ser conduzidos em Estados periféricos, embora houvesse o envolvimento dos líderes dos blocos, isto ocorria de uma forma indireta pelo fornecimento de assessores militares, treinamento, armamentos e suprimentos. Os propósitos desses conflitos também se tornaram limitados (observar o GRAF.1) e sob um formato convencional (não nuclear), sempre segundo a supervisão dos seus respectivos líderes de bloco, que atuavam de modo a manter tais conflitos dentro de um limite de violência e abrangência considerado como aceitável. Este efeito também é percebido por van Creveld:

Com as superpotências virtualmente imunes ao ataque, tanto convencional como quanto nuclear, aqueles cujo trabalho era pensar sobre a condução da guerra voltaram sua atenção para cada poder dos aliados.
[...] Assim o efeito das armas nucleares, imprevisível e talvez inesperado, tem sido empurrar a guerra convencional para os recantos e fissuras do sistema internacional; [...] (CREVELD, 1991, p. 11).

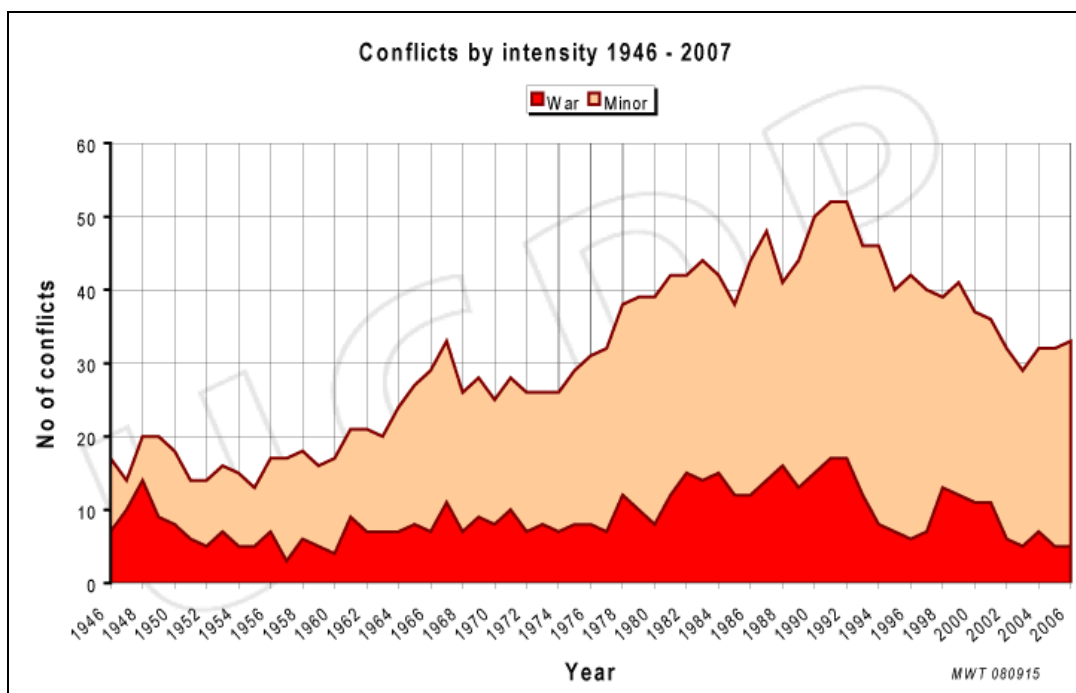


GRÁFICO 1 – Conflitos por intensidade, no período 1946-2007.

Fonte: UPPSALA CONFLICT DATA PROGRAM - UCDP. *UCDP/PRIO Armed Conflict Dataset*. Versão 4-2007. Disponível em: <<http://www.pcr.uu.se/research/UCDP/>>. Acesso em: 19 mar. 2009.

Notas: “A variação de intensidade é codificada em duas categorias:

1. Menor: entre 25 e 999 mortes relacionadas a batalhas ocorridas em um ano.
2. Guerra: pelo menos 1.000 mortes relacionadas a batalhas ocorridas em um ano” (UPPSALA CONFLICT DATA PROGRAM – UCDP, 2007b, p. 10, tradução nossa).

Desde o final da Segunda Guerra Mundial e do advento do armamento nuclear tem ocorrido uma gradativa redução dos efetivos militares das principais potências militares. O GRAF. 2 apresenta a evolução dos efetivos militares dos EUA, França, Reino Unido e Rússia, Estados com capacidade de projeção de poder nuclear a distâncias intercontinentais.

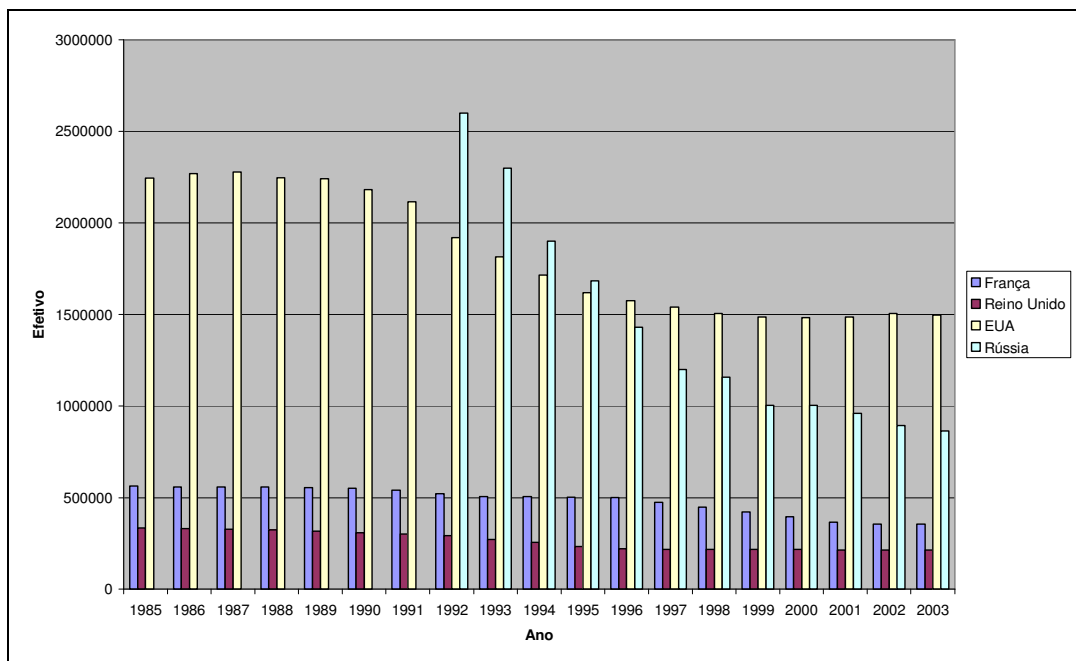


GRÁFICO 2 – Efetivos das Forças Armadas da França, Reino Unido e Estados Unidos, no período 1985-2003, e Rússia, no período 1992-2003.

Fonte: STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE – SIPRI. *FIRST*. Versão 3.0. Disponível em: <<http://first.sipri.org/>>. Acesso em: 19 mar. 2009.

A posse de arsenais nucleares tem-se apresentado como elemento dissuasor suficiente para a segurança básica do Estado contra uma investida externa. O elevado custo dos modernos dispositivos e sistemas militares também têm contribuído para a redução das forças militares. Em 2009, o Ministro da Defesa da Rússia Anatoly Serdyukov anunciou um programa de corte de 150.000 oficiais militares até 2012 (ASSOCIATED PRESS, 2009).

Outra tendência que pode ser observada no período pós-Segunda Guerra Mundial é a preponderância dos conflitos intraestatais frente aos conflitos entre Estados. Tal propensão é

exposta no GRAF. 3. Segundo van Creveld, a proliferação nuclear seria a responsável pela redução das grandes guerras envolvendo grandes potências (CREVELD, 2000). Entretanto, outras formas de conflito armado emergiram deste novo contexto. A impossibilidade de realização de guerras com elevados contingentes regulares, envolvendo diversos Estados e com propósitos não limitados, deu lugar ao crescimento de conflitos armados regidos por parâmetros irregulares, ou seja, a guerra irregular. Os EUA, por exemplo, tem demonstrado o acolhimento desta percepção empreendendo ações que indicam caminhar neste sentido, conforme análise do International Institute for Strategic Studies (IISS):

Ao final de 2006, o exército e o corpo de fuzileiros publicaram um manual conjunto sobre contra-insurgência, a primeira grande revisão da doutrina norte-americana de contra-insurgência (COIN) em duas décadas. Enquanto comandantes e unidades individuais já estavam adaptadas às demandas das operações de contra-insurgência no Iraque e no Afeganistão, o manual sinalizou um afastamento do convencional, abordagem centrada no inimigo em um conflito armado e assumiu uma direção segundo uma abordagem centrada na população que coloca o uso da força mais firmemente sob um contexto de objetivos políticos e considera a influência de fatores sociais e culturais nas operações militares (INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, 2008, p. 14, tradução nossa).

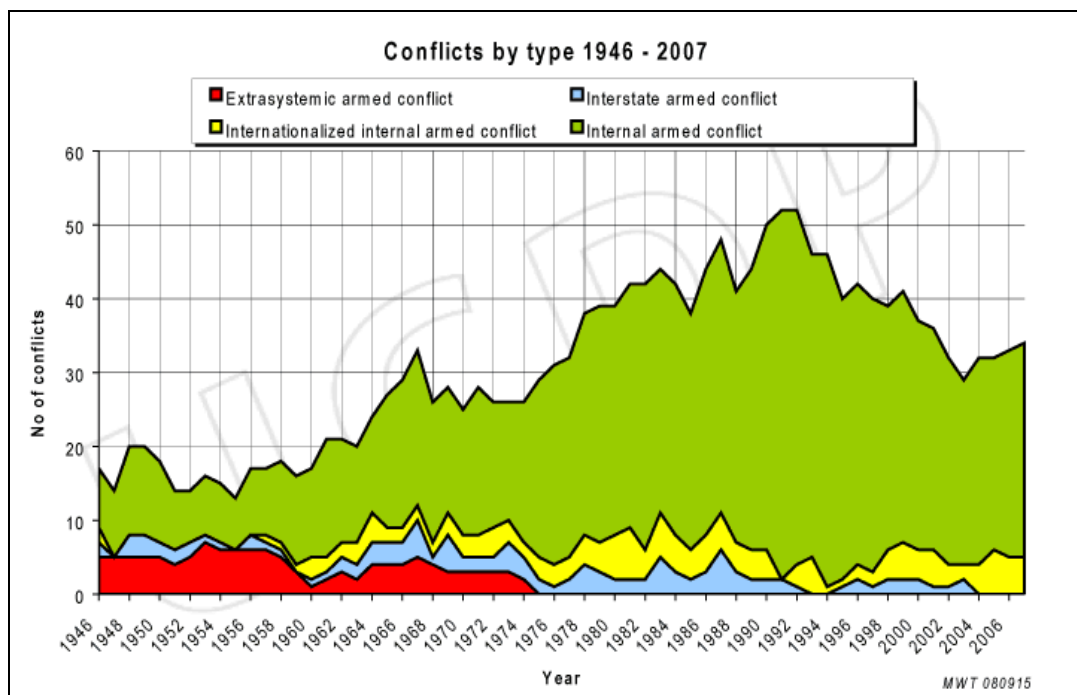


GRÁFICO 3 – Tipos de conflitos armados no mundo, no período 1946-2007.

Fonte: UPPSALA CONFLICT DATA PROGRAM - UCDP. *UCDP/PRIO Armed Conflict Dataset*. Versão 4-2007. Disponível em: <<http://www.pcr.uu.se/research/UCDP/>>. Acesso em: 19 mar. 2009.

Notas: A UCDP define como conflito armado: “Uma incompatibilidade controvertida que diz respeito a governos e/ou territórios, onde o uso de força armada entre as duas partes, sendo pelo menos uma governo de um Estado, resulta em pelo menos 25 mortes relacionadas à batalha” (UPPSALA CONFLICT DATA PROGRAM – UCDP, 2007b, p. 4, tradução nossa).

Conflito Armado Extra-sistêmico – ocorre entre um Estado e um grupo não estatal fora de seu próprio território; Conflito Armado Interestatal – ocorre entre dois ou mais Estados; Conflito Armado Interno – ocorre entre o governo de um Estado e um ou mais grupos internos de oposição, sem interferência de outros Estados; e Conflito Armado Interno Internacionalizado – ocorre entre o governo de um Estado e um ou mais grupos de oposição com intervenção de outros Estados sobre um ou ambos os lados (UPPSALA CONFLICT DATA PROGRAM – UCDP, 2007b).

Esta transformação na forma de conduzir a guerra foi percebida por alguns autores, que estabeleceram o conceito de “gerações” de guerras. Para eles a guerra moderna encontra-se a caminho de sua quarta geração e aquele que primeiro entendê-la, adaptar-se e estiver pronto para empregá-la de forma eficaz sair-se-á vitorioso. A primeira geração refletiria as táticas da era do mosquete de alma lisa, onde predominava a linha e a coluna como formações de combate. A segunda seria uma resposta ao mosquete raiado, arame farpado, metralhadoras e tiro indireto de artilharia, onde as táticas estariam assentadas no fogo e no movimento, mas permaneciam essencialmente lineares. A máxima: “a artilharia conquista, a infantaria ocupa” resumiria os princípios reinantes na guerra de segunda geração. Já terceira geração foi o resultado do crescente poder de fogo em campo de batalha, sendo baseada na manobra ao invés da atrição. Seria a primeira a não empregar táticas lineares, baseando seus ataques na infiltração, a fim de envolver e colapsar as forças inimigas. Esta geração teria se tornado aparente ao final da Grande Guerra (1918) (LIND *et al.*, 1989). Para estes autores a tecnologia e as “ideias” seriam as responsáveis por estas transformações. O conceito de “ideias” torna-se claro no artigo do Tenente-Coronel Hammes, de 1994, onde ressalta que o elemento primordial responsável pelas transições de uma geração de guerra para a outra, não seria a tecnologia, mas sim, os fatores políticos, sociais e econômicos das sociedades envolvidas. Sustenta que as mudanças de geração não poderiam ser realizadas unicamente com a disponibilidade de determinado dispositivo oriundo de uma nova tecnologia, haveria a necessidade de uma conjuntura política, econômica e social que pudesse absorver e empregar tal dispositivo de forma eficaz e cita como exemplo a segunda geração, que não requereu apenas um aumento do poder de fogo dos armamentos, mas uma evolução mais ampla dos três fatores anteriormente apresentados para ser capaz de suportá-la em combate (HAMMES, 1994). Poderíamos resumir as propostas de Lind para a guerra de quarta geração nos seguintes termos: a maior dispersão das forças pelo campo de batalha exigiria uma maior autonomia na capacidade de decisão dos escalões mais baixos, de acordo com as intenções dos comandantes; necessidade de alto grau de habilidade em viver à custa da terra e do inimigo; grandes concentrações de tropas seriam um alvo fácil e deveriam ser evitadas, buscando

basear-se em pequenos grupamentos com alta manobrabilidade; o propósito principal na quarta geração seria o de dismantelar o inimigo internamente, mais do que destruí-lo, assim, o apoio da população à guerra e a própria cultura do inimigo seriam incluídos como alvos; haveria uma tendência ao desaparecimento das diferenças entre o civil e o militar, em face do desaparecimento das linhas de batalha e de seu espalhamento pelos territórios envolvidos no conflito; operações psicológicas deveriam tornar-se uma arma estratégica sob a forma de intervenção sobre a mídia e a informação; e o alvo principal passaria a ser o apoio popular ao governo e à guerra (LIND *et al.*, 1989). As ideias defendidas por Lind e seu grupo são interessantes porque lançam dois pontos fundamentais que vão ao encontro de nosso estudo: o primeiro deles seria a perspectiva de incorporação, pelos Estados, de ações que até então eram empregadas exclusivamente em guerras irregulares, ou seja, sugere que os Estados incorporem, de forma sistemática e ampla, o uso de práticas de guerra irregular por seus exércitos regulares. Na realidade, o uso de táticas de guerra irregular já é empregado por grupos de Operações Especiais (Boinas Verdes, Comandos Anfíbios, Mergulhadores de Combate, *Seal*, etc.), mas isto ocorre de forma restrita e em ambientes de combate específicos, motivo pelo qual tais grupos são reduzidos e considerados de elite. O mais importante é que ao propor a adoção dessas ações típicas das guerras irregulares pelos aparelhos bélicos dos Estados, reconhece a predominância desta forma de guerra nos conflitos da atualidade e como sendo uma tendência para o futuro. O segundo ponto de interesse seria o crescente papel desenvolvido por atores internacionais não-estatais. Apesar de ainda reconhecerem os Estados como sendo os atores principais da arena internacional, admite a participação, cada vez mais ativa e importante, de órgãos internacionais, atores transnacionais e grupos “subnacionais” nos conflitos da quarta geração (HAMMES, 1994). Identificam a influência e atuação desses grupos e órgãos não-estatais como peças essenciais para o entendimento e a condução dos conflitos desta última geração. As propostas da guerra de quarta geração já estariam mostrando reflexos nas políticas internacionais, como na Estratégia Nacional de Defesa norte-americana de 2008, que incorpora os dois pontos acima destacados em suas orientações:

Estamos diante de uma luta global. Tal qual o comunismo e fascismo no passado, a ideologia extremista tem pretensões transnacionais e, tal como os seus antecessores seculares, recorre a seguidores em todo o mundo.
[...] Este conflito é uma campanha irregular prolongada, uma violenta luta pela legitimidade e influência sobre a população (UNITED STATES OF AMERICA, 2008, p. 8, tradução nossa).

Vamos continuar a perseguir as melhorias no total da força identificado no QDR 2006⁴ e em outros documentos, incluindo a expansão das forças de operações especiais e as forças terrestres e de desenvolvimento de forças conjuntas modulares e adaptáveis. (UNITED STATES OF AMERICA, 2008, p. 19, tradução nossa).

Um pressuposto subjacente a nossa compreensão do ambiente estratégico é que os desafios preponderantes em curto prazo para os Estados Unidos serão provenientes de atores estatais e não-estatais usando capacidades irregulares e catastróficas (UNITED STATES OF AMERICA, 2008, p. 22, tradução nossa).

2.2.2 Guerra Irregular

Inicialmente torna-se conveniente explicitar os entendimentos de guerra regular e irregular, que serão adotados neste trabalho. Assim, entendemos a guerra regular como a forma convencional de combate entre Estados, por meio de suas Forças Armadas, onde o combatente segue uma cadeia hierárquica definida, institucionalizada e reconhecida pelos Estados, onde não há dúvidas entre quem são os integrantes destes contingentes (combatentes) e os não integrantes ou civis (não combatentes), onde o propósito é o de impor sua vontade sobre o oponente pelo uso da força, na grande maioria dos casos, pela neutralização de suas Forças Armadas e que assenta sua condução de ação principal em combate segundo os preceitos solidificados em 1918. Para Carl Schmitt, o uso de um uniforme por um soldado possui um significado maior do que trajar uma simples indumentária, na verdade, expõe seu vínculo com uma ordem reconhecida: “O caráter regular manifesta-se no uniforme do soldado, o qual é mais do que um uniforme/roupa de trabalho. É um sinal de sua influência sobre a esfera pública, e juntamente com o uniforme ele também exhibe sua arma” (SCHMITT, 1963, p. 9-10).

Já a guerra irregular, pressupõe uma assimetria entre os agentes, onde o lado mais fraco buscaria mudanças políticas pela implementação de uma organização e forma de luta mais eficiente que a de seu adversário mais forte (KIRAS, 2002). Na guerra irregular também haveria a dificuldade de identificação entre combatentes e não combatentes, principal dificuldade enfrentada pelas forças de um Estado ao lidar com este tipo de conflito, e ocorreria a utilização de formas de ação de combate diferentes dos preceitos consolidados em 1918. A guerra irregular poderia ser definida, em termos mais simples, como sendo aquela que é diferente da regular. Na verdade, sua tipificação decorre de sua não inserção no conceito de guerra regular.

⁴ QDR é a sigla de *Quadrennial Defense Review*, relatório editado a cada quatro anos pelo *Department of Defense* dos EUA.

T. E. Lawrence distingue de forma elucidativa a essência dos dois tipos de guerra, ao referir-se a Revolta Árabe de 1916:

[...] mas suponhamos que nós fossemos uma influência (como poderíamos ser), uma ideia, uma coisa invulnerável, intangível, sem frente ou retaguarda, derivando como um gás? Exércitos eram como plantas, imóveis como um todo, firmemente enraizados, nutridos através de longas hastes até a cabeça. Nós poderíamos ser como o vapor, soprando onde nós desejássemos (LAWRENCE, 1920, p. 8, tradução nossa).

A maior parte das guerras são guerras de contato, ambas as forças esforçando-se para manter o contato a fim de evitar uma surpresa tática. Nossa guerra deve ser uma guerra de destacamento: nós contivemos o inimigo pela ameaça silenciosa do vasto deserto desconhecido, não nos revelando até o momento do ataque (LAWRENCE, 1920, p. 10, tradução nossa).

Lawrence ressalta a elevada mobilidade e independência dos combatentes irregulares como uma vantagem que soube explorar, frente ao imobilismo e dependência dos centros de comando dos exércitos regulares. Assim, chama a atenção para duas das principais características dos grupos irregulares: mobilidade e independência.

Sem dúvida o grande teorizador da guerra irregular foi Mao Tsé-tung, sendo aquele que primeiro estabeleceu formalmente os três estágios em que a guerra irregular, chamada por ele de guerra prolongada, passava. Estes escritos de Mao referem-se ao período em que enfrentava a invasão do Japão sobre a China na década de 30, mas seus conceitos permanecem válidos ainda hoje.

As propostas de Mao podem ser resumidas no QUADRO 1, que apresenta, por estágio, as estratégias, as táticas e os efeitos esperados sobre o inimigo.

QUADRO 1

Os três estágios da guerra prolongada para Mao Tsé-tung (China x Japão 1938)

Estágio	Relação de Forças	Estratégia do inimigo	Estratégia do insurreto	Tática	Efeitos esperados sobre o inimigo
I	Inimigo forte e Insurreto fraco.	Ofensiva	Defensiva	Guerra de Movimento (principal). Guerrilha e Guerra de Posição (suplementar).	Sinais de moral debilitada; exaustão começando a surgir nas finanças e economia; fadiga da guerra começando a ser sentida no povo e nas tropas; “guerra de frustrações” começando a manifestar-se; e pessimismo crescente sobre o desenrolar da guerra.

II	Situação de impasse.	Consolidação	Preparação para a contraofensiva	Guerrilha (principal). Guerra de Movimento (suplementar).	Determinar os exatos pontos onde aplicar sua ofensiva estratégica, devido à falta de tropas ou resistência encontrada; fim da ofensiva estratégica e início da proteção das áreas ocupadas.
III	Insurreto com condições de enfrentamento direto.	Retirada	Contraofensiva	Guerra de movimento (principal). Guerra de posição com crescente importância. Guerrilha (suplementar).	Perda definitiva da capacidade de controle de todo o território; e mantêm-se capaz de ocupar diversos locais por considerável período de tempo.

Fonte: TSÉ-TUNG, 1938.

Na construção proposta por Mao, o estágio I encontra-se preponderantemente voltado para afetar o moral do inimigo, único elemento disponível para uma investida. Uma vez que as tropas do inimigo são superiores a dos insurretos, um enfrentamento direto, em termos militares, seria inviável. Como Lawrence já identificara, o movimento apresenta-se como elemento essencial aos insurretos devido a sua inferioridade, levando-os a explorar a surpresa e o terreno.

Outra característica fundamental a qualquer movimento irregular seria a necessidade do apoio popular, sem o qual estaria fadado ao fracasso. Isto foi percebido por Lawrence em seus escritos: “Deve haver uma população amigável, não ativamente amigável, mas solidária ao ponto de não trair o movimento rebelde” (LAWRENCE, 1920, p. 22, tradução nossa). Em Mao, esta percepção foi mais intensa e revestida de importância vital: “Armas são importantes fatores em uma guerra, mas não o fator decisivo; é o povo, não as coisas, que é decisivo. A disputa de vontades não é apenas uma disputa de poderes militares e econômicos, mas também uma disputa do poder humano e da moral” (TSÉ-TUNG, 1938, tradução nossa). Observando-se os estágios propostos por Mao, pode-se perceber um crescente no que se refere ao apoio aos insurretos por parte da população, uma vez que considera o fortalecimento deste grupo até o ponto de poder confrontar-se diretamente com o inimigo no estágio III. Carlos Marighela em seu mini-manual do guerrilheiro urbano também afirma a necessidade de apoio popular como uma componente decisiva para a vitória: “Tão pronto uma porção razoável da população começa a levar a sério a ação do guerrilheiro urbano, seu êxito é

garantido” (MARIGHELA, 1969). Como é ressaltado por Kiras, o apoio popular encontra-se ligado a noção de legitimidade das organizações (KIRAS, 2002). O insurreto busca contestar a legitimidade da ordem vigente, atribuindo ao seu grupo os padrões válidos de moral. Assim, o insurreto apresenta-se como o libertador do público a que pretende influenciar e angariar apoio e adeptos: “[...] o guerrilheiro urbano defende uma causa justa, que é a causa do povo” (MARIGHELA, 1969). O elemento psicológico está fortemente presente na condução de uma guerra irregular em ambos os lados da contenda. No dos insurretos criando a convicção na validade dos valores defendidos e no inimigo gerando a incerteza, dúvida e desconfiança na eficácia e eficiência de suas instituições:

Nós tivemos que organizar suas mentes em ordem de batalha, tão cuidadosamente e formalmente como outros oficiais organizam seus corpos: e não apenas as mentes de nossos próprios homens, embora deles em primeiro lugar: as mentes do inimigo, tão longe quanto nós pudemos alcançá-la: e em terceiro lugar, a mente da nação que nos apóia por detrás da linha de tiro, e a mente da nação inimiga que aguarda um veredicto, e sobre o olhar dos neutros (LAWRENCE, 1920, p. 11, tradução nossa).

Podemos resumir os principais pontos da guerra irregular, no que se refere a sua condução, da seguinte forma: em seu primeiro estágio a guerra irregular está voltada eminentemente para o moral (ou vontade) do inimigo, pois não se possui forças armadas capazes de contrapor-se, de forma direta, às forças inimigas; explora o movimento, a surpresa e o terreno para efetuar suas ações, ou seja, tira proveito da dimensão espaço, uma vez que o inimigo não pode estar presente em todos os locais ao mesmo tempo; como Mao alertou, a guerra irregular é um processo longo de desgaste, a dimensão tempo fica a favor dos insurretos, demonstrando, com o passar do tempo, a incapacidade das organizações do inimigo em lidar com a “guerra de frustrações”; a guerrilha somente possui papel preponderante no estágio II, apesar de estar presente em todos os três estágios; o apoio popular é elemento decisivo para a transição entre os estágios, pois o processo de contestação por enfrentamento direto do inimigo somente poderá ocorrer caso conte com o aumento do contingente de insurretos e o recebimento de apoio (militar, material e econômico); o elemento psicológico encontra-se presente em ambos os lados em litígio – de um lado fortalecendo as convicções dos insurretos e de outro minando a vontade de combater do inimigo – ; o último estágio pressupõe o enfrentamento direto às forças armadas do inimigo, partindo para a ofensiva e seguindo uma modalidade de guerra regular.

2.2.3 Clausewitz – Conceitos Básicos

Clausewitz, indubitavelmente, foi um dos maiores estudiosos do fenômeno da guerra e do tema Estudos Estratégicos. Foi um soldado por excelência, pertencente a uma época onde os conceitos de infância e de adolescência não haviam ainda sido estabelecidos, entrando para o exército prussiano aos doze anos de idade, em 1792. Apesar de não possuir destaque, esteve presente e ativo nas principais decisões que envolveram o exército da Prússia. De 1810 a 1811 foi professor da Escola Geral de Guerra, sendo encarregado da instrução militar do príncipe herdeiro de 1810 a 1812. Em 1830 deixava a direção da Escola de Guerra para assumir o cargo de inspetor-geral da artilharia, sendo, em seguida, nomeado Chefe do Estado-Maior do Marechal August Wilhelm Antonius Neidhardt von Gneisenau (1760-1831), comandante do exército prussiano na fronteira oriental. Sua carreira militar foi rápida: foi o primeiro de sua turma e recomendado pelo General Gerhard Johann David von Scharnhorst (1755-1813) para ser ajudante-de-campo do Príncipe Augusto; aos trinta anos torna-se comandante; aos trinta e quatro, Coronel; e aos trinta e oito, General (ARON, 1986a). Foi um dos primeiros a perceber a subordinação do emprego da força organizada do Estado como forma de ação política, onde toda ação militar é revestida de um matiz político. “Seu principal teórico, Claus Von Clausewitz, possivelmente o mais brilhante e profundo teórico sobre o tema, procurou focar o fenômeno a partir do ponto de vista político, procurando compreendê-lo, no geral, como uma atividade social dos homens” (FIGUEIREDO, 2004, p. 258).

Se tivéssemos que resumir as propostas de Clausewitz a apenas duas palavras, elas seriam: violência e vontade. A violência empregada como um instrumento para a imposição da vontade sobre o outro é um dos cerne do pensamento clausewitziano e orienta sua principal obra: *Da Guerra*. Diferentemente de outros escritores que trataram a guerra, Clausewitz não pretendeu apresentar soluções prontas ou receitas para conseguir-se a vitória, ele transcendeu o mero propósito doutrinário e partiu para um pensamento segundo o campo filosófico do fenômeno guerra. Seu propósito era o de entender a guerra. Esta é a mesma percepção de Raymond Aron:

O que inicialmente me atraía, era o problema filosófico, o esforço para compreender a natureza da guerra, para elaborar uma teoria que não se confundisse com uma doutrina, em outras palavras que ensinasse ao estrategista a compreender sua tarefa sem alimentar a irrisória pretensão de comunicar o segredo da vitória (ARON, 1986a, p.13).

Mas o que é a guerra para Clausewitz? Este é exatamente o capítulo I do livro *Da Guerra* e ao iniciar a abordagem, demonstrou, desde o início, sua busca pelas ideias

principais: “Não comecemos por uma definição de guerra, difícil e pedante” (CLAUSEWITZ, 1986, p. 7). Ele recorre à imagem de dois lutadores, onde um tenta submeter o outro mediante a força física, tornando-o incapaz de resistir (violência e vontade): “A guerra nada mais é do que um duelo em uma escala mais vasta. [...] A guerra é pois um ato de violência destinado a forçar o adversário a submeter-se à nossa vontade” (CLAUSEWITZ, 1986, p. 7). Cabe observarmos que a questão da vontade encontra-se presente em ambos os partidos envolvidos. De um lado, no sentido da busca intencional pela imposição da sua vontade sobre o adversário, o que demanda esforço e perseverança, mesmo frente aos obstáculos vislumbrados. Ela faz parte de um processo que possui a vontade como elemento motor: “A guerra nunca deflagra subitamente: a sua extensão não é obra de um instante” (CLAUSEWITZ, 1986, p. 13). De outro lado, busca-se o reconhecimento de sua superioridade frente ao oponente, ou seja, a perda da vontade de permanecer na luta por parte de um dos partidos.

Entretanto, para Clausewitz, a guerra não se encontra “solta no ar”, pois a guerra pela guerra não possui um sentido. Ela seria um instrumento para um propósito maior, que ele estabeleceu como sendo a política. Assim, a guerra estaria submetida aos interesses maiores da política, não só como determinante para seu início, mas como um farol que indica os rumos a serem seguidos no seu desenrolar: “Desse modo, o objetivo político como móbil inicial da guerra fornece a dimensão do fim a atingir pela ação militar, assim como os esforços necessários” (CLAUSEWITZ, 1986, p. 17). A guerra seria um mero instrumento para um propósito político que se deseja alcançar:

Vemos, pois, que a guerra não é somente um ato político, mas um verdadeiro instrumento político, uma continuação das relações políticas, uma realização destas por outros meios. [...] a intenção política é o fim, enquanto a guerra é o meio, e não se pode conceber o meio independente do fim (CLAUSEWITZ, 1986, p. 27).

Podemos resumir, de forma esquemática, as propostas clausewitzianas sobre a guerra na FIG. 3.

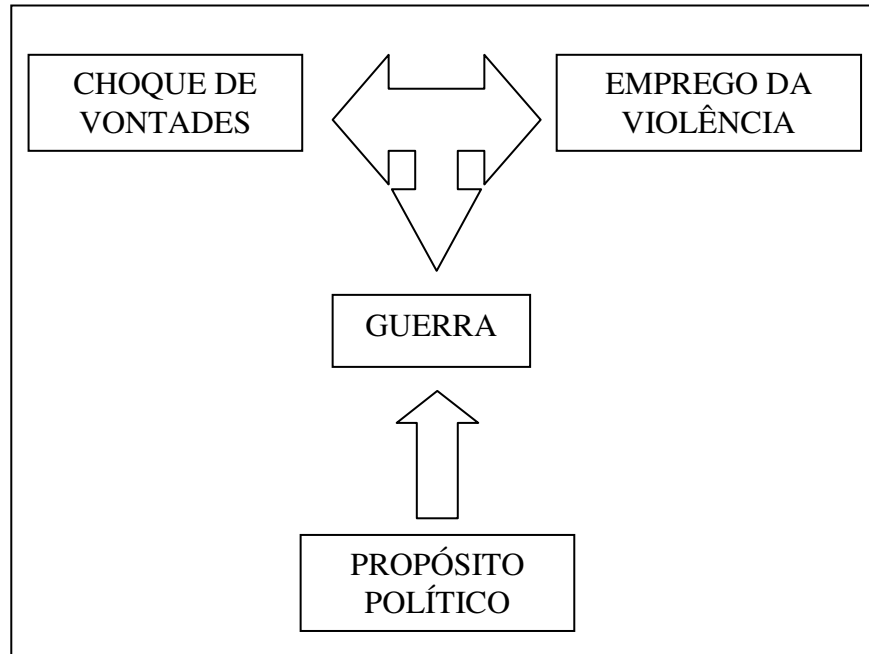


FIGURA 3 – A guerra em forma esquemática, segundo Clausewitz.
 Fonte: CLAUSEWITZ, 1986, p. 7-30.

Outra construção chave do pensamento clausewitziano é a chamada “trindade de Clausewitz”, onde os elementos componentes da guerra são identificados. Clausewitz aponta três aspectos essenciais que compõem a guerra, seriam eles: a emoção, a razão e a técnica. No caso do Estado, seriam representados, respectivamente, por: Povo, Governo e Forças Armadas⁵.

A guerra, então, não é apenas um verdadeiro camaleão, que modifica um pouco a sua natureza em cada caso concreto, mas é também como fenômeno de conjunto e relativamente às tendências que nela predominam, uma surpreendente trindade em que se encontra, antes de mais nada, a violência original do seu elemento, o ódio e a animosidade, que é preciso considerar como um cego impulso natural, depois, o jogo das probabilidades e do acaso, que fazem dela uma livre atividade da alma, e, finalmente, a sua natureza subordinada de instrumento da política por via da qual ele pertence à razão pura.

O primeiro desses três aspectos interessa particularmente ao povo, o segundo ao comandante e ao seu exército, e o terceiro importa sobretudo ao governo. As paixões chamadas a incendiar-se na guerra de preexistir nos povos em questão; a amplitude que assumirá o jogo da coragem e do talento no domínio do acaso e das suas vicissitudes dependerá do caráter do comandante e do exército; quanto aos objetivos políticos, só o governo decide por eles (CLAUSEWITZ, 1986, p. 30).

Estes elementos seriam essenciais para o entendimento e para a condução do fenômeno da guerra, permanecendo atuais e válidos, conforme enfatiza Raymond Aron:

⁵ Estes três termos, quando grafados com suas iniciais em maiúsculas, referem-se aos elementos da *trindade*.

A definição de guerra, enquanto composta por três elementos – paixão, livre atividade da alma, entendimento – deriva da experiência histórica esclarecida, que se tornou inteligível pelo conceito. Ela se aplica a todas as guerras reais, já que ela explica a diversidade delas por sua própria complexidade interna.

[...] Os pontos que a meu ver, não se prestam à dúvida são os seguintes: 1. Todas as guerras reais comportam os três elementos, ainda que em proporções diferentes. As guerras sem participação popular não representam tanto uma modificação da guerra absoluta quanto uma espécie na qual domina o entendimento, onde a violência primitiva é encadeada, onde o livre jogo da alma se submete ao cálculo prudente e não mobiliza (ou quase não mobiliza) as virtudes da afetividade. (ARON, 1986a, p. 415).

A perda ou enfraquecimento de um deles durante o processo seria impeditivo para obtenção do propósito político almejado. A FIG. 4 apresenta a construção esquemática da *trindade* e sua equivalência na estrutura do Estado.

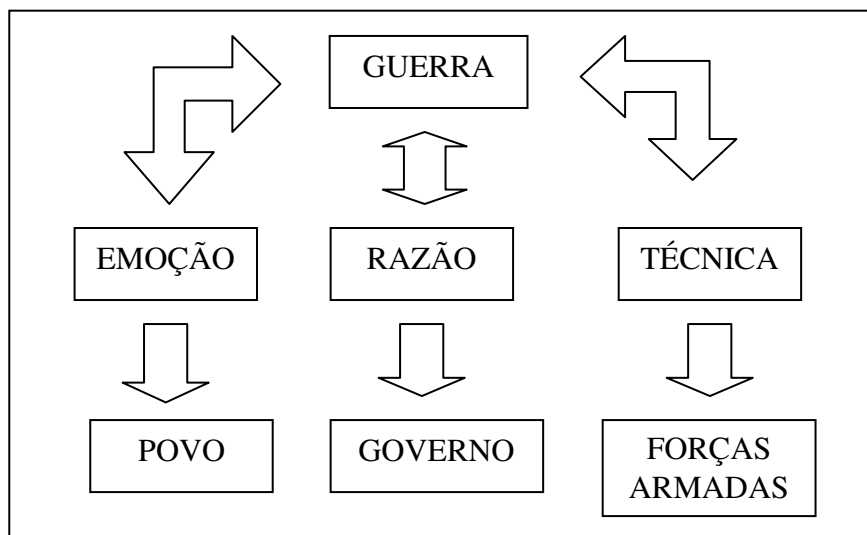


FIGURA 4 – A trindade em forma esquemática e sua equivalência no Estado, segundo Clausewitz.

Fonte: CLAUSEWITZ, 1986, p. 30.

Retomemos o conceito de vitória (da guerra), segundo o entendimento de Clausewitz. Novamente a palavra chave é vontade. Apesar de indicar as Forças Armadas do inimigo como o principal objetivo a ser atingido, de forma a desarmá-lo, Clausewitz coloca na vontade de lutar do oponente a efetiva vitória. Caso o inimigo recuse-se a reconhecer a sua derrota, as hostilidades continuarão e a vitória não terá sido alcançada:

É preciso destruir as *forças militares*. O que significa que têm de ser colocadas em tais condições que se tornem incapazes de prosseguir o combate.

[...] É preciso conquistar o *território*, pois poder-se-ia (*sic*) construir dentro dele uma nova força militar.

A realização de ambas as coisas não significa o fim da guerra, isto é, o fim das tensões hostis e das operações hostis, enquanto a vontade do inimigo tiver sido igualmente debelada, ou seja, enquanto seu governo e aliados não estiverem decididos a assinar a paz ou o seu povo não se submeter. [...]. Dos três elementos [forças militares, território e vontade do inimigo] que acabamos de enumerar, são as forças militares que se destinam a defender o país; portanto, seguindo a ordem natural, são elas que é preciso destruir em primeiro lugar; em seguida, é o território que deverá ser conquistado; na seqüência destes dois êxitos, e segundo as forças que disporemos ainda nesse momento, o inimigo será então constringido a assinar a paz (CLAUSEWITZ, 1986, p. 30-31).

Assim, ao propor a submissão das forças militares do inimigo – desarmamento do inimigo – como o objetivo principal lógico a ser atingido, Clausewitz sugere que o esforço principal da guerra estaria concentrado sobre o elemento Forças Armadas do oponente – forma de atingir a vontade de lutar do inimigo e, conseqüentemente, obter a vitória. Este é o preceito que tem orientado todas as guerras convencionais.

2.2.4 Guerra Irregular seguindo Clausewitz

Quando escreveu sua principal obra – *Da Guerra* –, Clausewitz referia-se ao enfrentamento entre Estados. Esta era a sua realidade e a teoria proposta por ele foi construída com base nesta mesma realidade. Entretanto, a genialidade de suas construções transcendeu seu tempo, em face do profundo exercício intelectual conduzido por Clausewitz, que conseguiu estabelecer fundamentos teóricos que ultrapassaram as limitações do tempo. Isto somente foi possível porque seu estudo centrou-se no fenômeno em si de forma atemporal, a despeito das especificidades tecnológicas, sociais, políticas e culturais de sua época. Consideramos válidos os preceitos enunciados por ele ainda nos dias de hoje, especificamente quando envolvendo o choque de vontades e o emprego da violência visando um propósito político, seja por Estados ou não.

Outro elemento de época que fez parte das considerações do *Da Guerra* foi o papel de predominância dos exércitos regulares na guerra. Apesar desta ressalva, a guerra irregular também se encontra presente em suas considerações sobre o fenômeno. No livro VI do *Da Guerra*, que trata da defesa, o capítulo XXVI aborda o armamento do povo. Neste capítulo, Clausewitz percebe a guerra conduzida pelo povo como um reflexo da crescente dimensão assumida pelo conflito – que pouco mais tarde iria desembocar na guerra total – e o progressivo envolvimento da sociedade:

[...] deve-se notar que uma guerra do povo deve em geral ser considerada como uma conseqüência da maneira como o elemento guerreiro quebrou nos nossos dias as suas velhas barreiras artificiais – por conseguinte como uma

extensão e um reforço de toda essa fermentação a que chamamos guerra. O sistema das requisições, o crescimento espantoso da massa dos exércitos graças a esse sistema e à conscrição universal, e o emprego de milícias são coisas que vão todas no mesmo sentido, se se partir do sistema militar limitado do passado; e o levantamento dos *landsturm*, ou armamento do povo, atua também no mesmo sentido. Se os primeiros destes novos complementos da guerra constituem as conseqüências naturais e necessárias do derrubamento de barreiras, e se aumentaram o poder daqueles que primeiro se serviram deles a tal ponto que o inimigo foi por sua vez conduzido e obrigado a adotá-los, a mesma coisa acontecerá com as guerras nacionais (CLAUSEWITZ, 1986, p. 669-670).

Clausewitz foi instrutor de *pequena guerra*⁶ de 1810 a 1811 e foi contemporâneo da guerrilha espanhola contra Napoleão (primeiro emprego desta modalidade de combate contra um exército de massa), o que nos permite concluir que a guerra irregular não lhe era estranha, muito pelo contrário. Ao abordar este tipo de conflito, ele o coloca como um auxiliar à guerra regular, esta sim, responsável pela busca e obtenção da vitória. Apesar deste posicionamento, Clausewitz consegue capturar os principais pontos que norteiam este tipo de guerra. As propostas de Lawrence e de Mao Tsé-tung alinham-se perfeitamente com as suas considerações. A própria analogia utilizada por Lawrence, que compara o combatente irregular a um gás, foi semelhante à empregada por Clausewitz:

Na nossa opinião, a guerra popular, como algo vaporoso e fluido, não deve condensar-se em parte alguma num corpo sólido; senão o inimigo pode enviar uma força adequada contra este núcleo, destruí-lo e fazer numerosos prisioneiros; [...] Mas, por outro lado, é necessário que este nevoeiro se condense em determinados pontos, forme massas compactas, nuvens ameaçadoras de onde pode finalmente surgir um violento raio (CLAUSEWITZ, 1986, p. 673).

A incapacidade de defesa de um ponto ou linha por parte do povo armado frente a um exército regular, quando em choque direto, que inicialmente foi percebida por Clausewitz, foi confirmada por Lawrence em seus escritos: “Então eles mostraram-nos o segundo teorema de guerra irregular - ou seja, que as tropas irregulares são incapazes de defender um ponto ou linha, da mesma forma como estão a atacá-lo” (LAWRENCE, 1920, p. 3, tradução nossa), já o enunciado de Clausewitz: “Se, portanto, uma tropa popular tem de assumir a defesa de um

⁶ Para Charles Edward Callwell (1859-1928), General do Exército Britânico e autor do livro *Small Wars – A Tactical Text Book for Imperial Soldiers* (1896), pequena guerra é: “[...] um termo que se tornou amplamente utilizado nos últimos anos, e que é reconhecidamente um pouco difícil de definir. Na prática podemos dizer que envolve todas as campanhas, excluídas aquelas onde ambos os oponentes consistem de tropas regulares. Isto inclui as expedições contra selvagens e raças semicivilizadas por soldados disciplinados; inclui campanhas conduzidas para suprimir rebeliões e guerra de guerrilhas em todas as partes do mundo, onde exércitos organizados estão se empenhando contra oponentes que não encontrarão em campo aberto; e, assim, obviamente engloba operações com grande variedade de modalidades e condições” (CALLWELL, 1990, p. 21, tradução nossa).

obstáculo natural qualquer, nunca se deve chegar através dela ao combate decisivo, radical; pois, mesmo se as circunstâncias são favoráveis, o levantamento popular será derrotado” (CLAUSEWITZ, 1986, p. 675).

A continuidade das ideias de Clausewitz também ocorreu nas propostas enunciadas por Mao. A ligação da política com a guerra e a ascensão ao poder por meio de uma vitória militar estão no âmago da obra do estrategista chinês, sendo esta a mesma posição adotada por Raymond Aron:

Os textos de Mao, tanto aqueles que datam do primeiro período, antes da agressão japonesa, quanto aqueles do período seguinte, nunca separam ação política e ação militar, sendo a finalidade político-militar – a tomada do poder através de uma vitória militar total – lembrada e reforçada, a toda oportunidade, já que a guerra, como escreve Mao depois de Clausewitz, constitui uma totalidade que é comandada pela meta última a ser atingida (ARON, 1986b, p. 101).

A importância fundamental do homem no fenômeno da guerra, enfatizada por Clausewitz – por meio da vontade –, está presente de forma destacada nas propostas enunciadas por Mao, com relevo para sua ênfase no elemento psicológico, uma das bases onde a guerra irregular encontra-se assentada, especialmente em seu primeiro estágio: “a atividade bélica nunca é dirigida contra a matéria simples; ela é, ao mesmo tempo, sempre dirigida contra a força moral e intelectual que anima esta matéria, e é impossível separar uma da outra” (CLAUSEWITZ, 1986, p. 107).

Novamente Raymon Aron aponta para o pleno alinhamento de ideias entre esses dois pensadores da guerra:

O que me chama a atenção é que Mao aplica as regras de método que são extraídas do *Traité*⁷ (ainda que ele as exprima em um vocabulário próximo ao marxista) e que sua dialética defensiva-ofensiva, estratégia-tática parece ser uma aplicação de um caso particular da dialética que os livros VI e VII do *Traité* haviam tentado formular (ARON, 1986b, p. 103).

Mao Tsé-tung advoga, como bom clausewitziano, a necessidade da retirada, do abandono do terreno contra um adversário forte demais, insiste na ajuda da população e na vantagem das posições de que o defensor pode beneficiar. [...] Dessa forma, Mao encontra o segredo da vitória do mesmo modo que Clausewitz em condições inteiramente diferentes: a concentração das forças [...]. (ARON, 1986b, p. 106).

Em suas conjecturas, Clausewitz consegue captar a essência da guerra irregular, uma vez que trabalha seu pensamento sobre a guerra segundo um formato mais amplo de produto

⁷ *Traité* é como Raymond Aron refere-se ao Da Guerra, nota nossa.

eminentemente humano. Tanto a forma como esta modalidade de conflito deve ser conduzida – campo da tática –, quanto aquilo que se busca como resultados eficazes – campo da estratégia – é apresentada por Clausewitz. Em um sentido mais tático:

Os levantamentos de *landsturm* e as massas populares armadas não podem nem devem ser utilizados contra o corpo principal do inimigo, nem mesmo contra quaisquer corpos importantes; eles não devem tentar quebrar o núcleo, mas minar unicamente o exterior e os ângulos. Eles deveriam sublevar-se nas províncias situadas nas orlas do teatro de guerra, aí onde o assaltante não se apresenta em força, a fim de subtrair totalmente essas províncias à sua influência. As nuvens ameaçadoras que se acumulam sobre os seus flancos devem permanecer atrás dele à medida que avança (CLAUSEWITZ, 1986, p. 672).

Já uma perspectiva mais estratégica, segundo o conceito clausewitziano⁸:

[...] existem três outras maneiras de aumentar, de forma direta, os dispêndios de força inimigos. A primeira é a *invasão*, isto é, a *ocupação de territórios inimigos, não com a intenção de conservá-los*, mas para neles cobrar impostos ou mesmo devastá-los. Aqui o objetivo imediato não consiste na conquista do território inimigo, nem na destruição das suas forças armadas, já que ele visa simplesmente *infligir-lhe um prejuízo geral*. A segunda maneira consiste em visar de preferência aos pontos vulneráveis do inimigo, de modo a prejudicá-lo o máximo possível. Nada é mais fácil de conceber do que estas duas maneiras diferentes de orientar os nossos esforços, sendo a primeira de longe a melhor, quando se trata de vencer o inimigo, enquanto que a segunda é mais vantajosa quando não está nem estará em questão vencê-lo. Em linguagem corrente, poder-se-á dizer que a primeira é a via sobretudo militar e a segunda a mais política. Mas, do ponto de vista mais elevado, ambas são igualmente militares e cada uma delas se adapta à finalidade com a condição de corresponder à situação. A terceira via, de longe a mais importante pelo número de casos a que se aplica, consiste na *usura* do inimigo. [...] A idéia de usura pelo combate implica *um esgotamento gradual das forças físicas e da vontade por meio da duração da ação* (CLAUSEWITZ, 1986, p. 36-37).

Entendemos que as propostas de Clausewitz são plenamente condizentes com as construções teóricas e ações empreendidas por Mao na China e estabeleceram os parâmetros, em seu estágio inicial, para a adoção de uma postura de defensiva estratégica – posição de inferioridade frente ao inimigo –, mas empreendendo uma ofensiva tática – que mantém o inimigo sob uma pressão constante e prolongada. As construções clausewitzianas permanecem vivas na guerra irregular.

⁸ “A estratégia é a utilização do recontro para atingir a finalidade da guerra” (CLAUSEWITZ, 1986, p. 171). O termo “recontro” é empregado no sentido de combate, enfrentamento violento. Assim, a estratégia no sentido utilizado por Clausewitz está diretamente ligada e voltada para o combate, ou melhor, no emprego do combate para a obtenção de um propósito político anterior.

2.2.5 O Medo e o Homem

Neste segmento foram desenvolvidas algumas poucas considerações que avaliamos como relevantes para o entendimento dos dispositivos psicológicos explorados pelo terrorismo, em seu prolongado processo de “desgaste” e seus efeitos sobre a população – o medo e seus desdobramentos sobre as relações de poder.

A sensação de medo acompanha o desenvolvimento humano, na verdade, contribuiu de forma ativa para a perpetuação de nossa espécie. O medo está ligado à autopreservação, em última instância, à vontade viver, sendo um sentimento natural e presente, especialmente, em situações críticas:

De sondagens efetuadas no exército americano na Tunísia e no Pacífico no decorrer da Segunda Guerra Mundial, resulta que apenas 1% dos homens declarou jamais ter sentido medo. Outras sondagens realizadas entre os aviadores americanos durante o mesmo conflito e, anteriormente, entre os voluntários da A. Lincoln Brigade quando da Guerra Civil Espanhola deram resultados análogos (DELUMEAU, 1989, p.18).

Diferentemente dos animais, o homem, com o tempo, toma consciência que não é um ser vivente, mas sim um ser “morrente”, ou seja, é o único ser que possui consciência de que irá morrer. Esta perspectiva da morte sempre presente traz reflexos poderosos sobre o comportamento humano e sua visão de mundo.

Na década de 40, Abraham Harold Maslow (1908-1970) publicou um artigo intitulado *A Theory of Human Motivation*, onde hierarquizava as necessidades humanas. Segundo Maslow, “As necessidades humanas organizam-se em hierarquias de pré-potência. Isso quer dizer, o surgimento de uma necessidade normalmente recai sobre a satisfação prévia de outra, mais pré-potente” (MASLOW, 1943, p.3, tradução nossa). Seus estudos permitiram a construção da chamada pirâmide de Maslow, que permite a visualização da hierarquia de necessidades humanas (observar a FIG. 5).

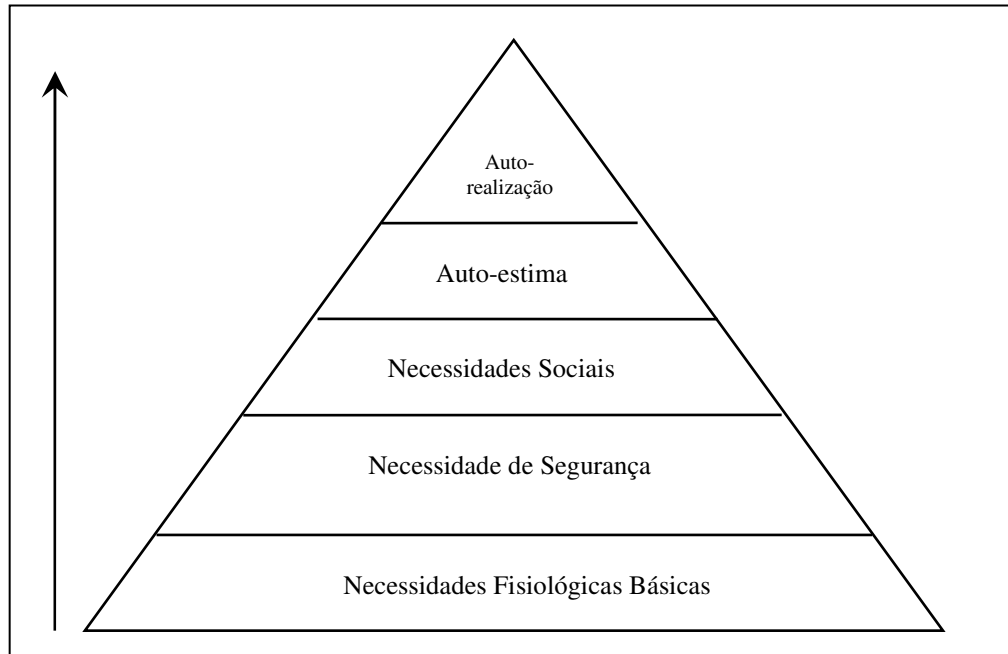


FIGURA 5 – Pirâmide de necessidades de Maslow.

Fonte: MASLOW, 1943.

As necessidades pertencentes às partes mais baixas da pirâmide tendem a superar em prioridade as necessidades dos patamares superiores, ou seja, enquanto a necessidade de um nível mais baixo não for satisfeita, as de nível superior permanecem sem importância imediata. Segundo Maslow, “Se todas as necessidades estão insatisfeitas, e o organismo é dominado por necessidades fisiológicas, todas as outras necessidades tornam-se simplesmente inexistentes ou empurradas para segundo plano” (MASLOW, 1943, p. 5, tradução nossa). Ao tratar especificamente das necessidades de segurança, apesar de voltado para o público adulto, Maslow recorreu ao experimento utilizando adolescentes e crianças, uma vez que as reações decorrentes dessas necessidades seriam mais facilmente identificadas neste segmento e devido aos adultos, em nossa sociedade, serem ensinados a inibi-las a todo custo. Suas conclusões foram as de que as reações a privação de segurança ocasionaram uma mudança na visão de mundo por parte das vítimas: “[...] a aparência de todo o mundo repentinamente mudou de ensolarado para sombrio, como modo de falar, e tornou-se um lugar no qual qualquer coisa pode acontecer, no qual coisas previamente estáveis de repente tornam-se instáveis” (MASLOW, 1943, p. 7, tradução nossa). Esta mudança de perspectiva de mundo, quando submetido a uma privação geradora de necessidade, aplica-se a todas as camadas da pirâmide: “Outra característica peculiar do organismo humano quando é dominado por uma certa necessidade é que toda a filosofia de futuro também tende a mudar” (MASLOW, 1943, p. 5, tradução nossa). Isto demonstra o quanto é intensa e determinante, sobre o homem, a geração de necessidades, especialmente as mais próximas da base da pirâmide. Retornando à

necessidade de segurança, ponto específico de nosso maior interesse, as experiências demonstraram que a insegurança gera a busca de uma rotina ou ritmo constante (MASLOW, 1943). Ou seja, quando submetidos à privação de segurança, a busca pela ordem começa a delinear-se como um propósito prioritário, como uma forma de procura pela estabilidade. Finalmente, é interessante observar a inter-relação estabelecida por Maslow entre as necessidades humanas, ligadas diretamente ao homem como organismo vivo, e as suas construções oriundas de seu intelecto, de sua capacidade de abstrair e pensar, sua forma de ver o mundo:

Para o homem que está extremamente e perigosamente faminto, nenhum outro interesse existe além de comida. Ele sonha com comida, ele recorda a comida, ele pensa sobre comida, ele emociona-se apenas sobre comida, ele percebe apenas comida e ele deseja apenas comida (MASLOW, 1943, p. 5, tradução nossa)

O medo é um ingrediente constante na Ciência Política – entendida como o estudo das relações de poder. Maquiavel, em sua obra mais famosa – O Príncipe –, já indicava o emprego do medo como um instrumento eficaz na manutenção do poder:

Nasce daí esta questão debatida: se será melhor ser amado que temido ou vice-versa. Responder-se-á que se desejaria ser uma e outra coisa; mas como é difícil reunir ao mesmo tempo as qualidades que dão aqueles resultados, é muito mais seguro ser temido que amado, quando se tenha que falhar numa das duas. [...] E os homens hesitam menos em ofender aos que se fazem amar do que aos que se fazem temer, porque o amor é mantido por um vínculo de obrigação, o qual é rompido sempre que lhes aprouver, ao passo que o temor que se infunde é alimentado pelo receio de castigo, que é um sentimento que não se abandona nunca (MACHIAVELLI, 2000, p. 96).

As relações do medo com a política são tão intensas, que podem levar a construções políticas assentadas essencialmente sobre o medo. É o caso da proposta feita por Thomas Hobbes em seu *Leviatã*, onde frente à possibilidade de um estado de natureza – de todos contra todos – dever-se-ia recorrer a um pacto de submissão, de verdadeira entrega, ao *Leviatã*. Hobbes coloca a segurança – no seu sentido mais essencial, de sobrevivência – em posição de destaque em sua proposta política:

Na natureza do homem encontramos três causas principais de discórdia. Primeiro a competição; segundo, a desconfiança; e terceiro, a glória. A primeira leva os homens a atacar os outros visando o lucro. A segunda, a segurança. A terceira, a reputação (HOBBS, 2002, p. 97).

Cabe lembrar que a imagem retratada na primeira edição do *Leviatã* trazia em sua mão direita uma espada, representando o poder temporal, a força e a imposição do medo e em sua mão esquerda encontra-se o báculo pastoral, que representa o poder espiritual (observar FIG.

6). O medo é a pedra basilar sobre a qual Hobbes realizou suas proposições. Inicialmente pela expectativa de desordem do estado de natureza hobbesiano e, em seguida, pelo exercício da força e imposição do medo na figura do Leviatã, como forma de viabilidade para a formação de uma sociedade:

Hobbes diz: o soberano governa pelo temor (*awe*) que inflige a seus súditos. Porque, sem medo, ninguém abriria mão de toda a liberdade que tem naturalmente; [...]

Devemos, porém, matizar o medo que há no Estado hobbesiano. Primeiro, o Leviatã não aterroriza. Terror existe no estado de natureza, quando vivo no pavor de que meu suposto amigo me mate. Já o poder soberano apenas mantém temerosos os súditos, que agora conhecem as linhas gerais do que devem seguir para não incorrer na ira do governante (RIBEIRO, 2005, p. 71).



FIGURA 6 – Capa do Leviatã, com gravura feita por Abraham Bosse em 1650.

Fonte: leviata.wordpress.com. Acesso em: 12 dez. 2007.

O medo é paralisante. Segundo Jean Delumeau, ele está geralmente associado a uma surpresa seguida de um choque – tomada de consciência do perigo –, que estabelece alguma ligação com a autopreservação. Esta percepção do perigo relaciona o medo com algo concreto, com uma ameaça identificada. Somente se sente medo de algo conhecido, que se conhecem ou vislumbram-se as consequências. A ansiedade provocada pelo desconhecido é parte de outro tipo sensação. Ao medo relaciona-se: o temor, o espanto, o pavor e o terror; já

a inquietação, a melancolia e a ansiedade estão vinculadas à angústia (DELUMEAU, 1989). A eliminação da ameaça faz com que o medo desapareça, contrariamente à angústia, que reside na imaginação. Por outro lado, a realidade é um dos componentes causais do medo:

Nos obsedados a angústia torna-se neurose, e nos melancólicos uma forma de psicose. Porque a imaginação desempenha um papel importante na angústia, esta tem sua causa mais no indivíduo do que na realidade que o cerca e sua duração não está, como a do medo, limitada ao desaparecimento das ameaças (DELUMEAU, 1989, p. 25).

2.2.6 Terrorismo

A utilização do termo “terror”, como referência a uma conjuntura, foi primeiramente utilizado em alusão a um intervalo de tempo que se seguiu à Revolução Francesa (1793-1794). A promulgação da lei dos suspeitos, em setembro de 1793 na França, inicia o chamado período de Terror, onde os inimigos da Revolução são condenados de forma maciça pelo Tribunal Revolucionário. A Constituição, os direitos individuais e a divisão de poderes são suspensos, tornando os girondinos as grandes vítimas desse Tribunal, que os executa por subversão. Maximilien François Marie Isidore de Robespierre (1758-1794) estabeleceu uma ditadura em abril de 1794, mas que foi derrubada em julho deste mesmo ano pela resistência liderada pela alta burguesia conservadora. Em 27 de julho de 1794 ocorreu o Golpe Nove Termidor, que pôs fim ao Terror e ao governo revolucionário (PAZZINATO, 1997). Durante sua execução, o período do Terror era identificado pelos jacobinos como uma prática positiva, que garantiria a preservação dos ideais da Revolução e sufocaria as tentativas da contrarrevolução. Esta primeira menção ao terror como conjuntura aponta na direção de uma questão extremamente relevante, e que será posteriormente ampliada, que é a relação do terror com a população, ou seja, da população como o alvo das ações de terror.

Apesar desta primeira referência ao termo “terror”, a prática do terrorismo é algo muito anterior. No período de 66 a 73 d.c. ocorreu a luta dos zelotes⁹ na Palestina. Josefo, historiador da época, registra uma seita composta de homens de classes baixas, conhecida como os *sicarii*, que integravam o movimento de apoio aos zelotes. Seus integrantes utilizavam-se de práticas não ortodoxas, como o assassinato de seus inimigos em locais públicos com grandes aglomerações ou durante eventos festivos. A arma preferida desse grupo era a *sica*, uma espécie de espada curta. Para Laqueur, este seria o primeiro exemplo conhecido de um movimento terrorista (LAQUEUR, 2003).

⁹ Zelote: “Membro de um partido nacionalista judeu que no tempo de Jesus se opunha à dominação romana” (ZELOTE, 2008, p. 1310).

Mas para entendermos o terrorismo devemos, inicialmente, estabelecer os parâmetros que serão adotados para a conceituação deste objeto. Nesse sentido, seguimos o pensamento de Eugênio Diniz em considerar os fins e os meios como os parâmetros adequados para a compreensão deste fenômeno:

[...] a maneira mais útil de fazê-lo é definindo-o com relação a seus fins e seus meios, ao mesmo tempo. A consideração dos meios nos ajudará a distinguir a ação terrorista de outras ações cujas finalidades sejam de mesma natureza; e a consideração dos fins nos ajudará a distinguir a ação terrorista de outras ações que empreguem os mesmos meios (DINIZ, 2004, p. 201).

O professor Francisco Carlos segue pensamento semelhante ao considerar essencial a identificação daquilo que ele chama de “assinatura” do terrorista:

Deve-se buscar as origens e as motivações, porque nas origens e nas motivações muitas vezes vamos encontrar a assinatura e, em termos de entender o terrorismo e se colocar na mente do perpetrador do ato terrorista, é fundamental a compreensão da assinatura [...] (SILVA, 2009).

A maioria dos estudiosos do assunto aponta o propósito político como o fim almejado pelos praticantes do terrorismo. Desse modo, o terrorismo apareceria como um instrumento para alcançar-se um propósito político. Consonante com esta visão está, por exemplo, o professor Zhebit, ao afirmar: “Sim, o terrorismo, velho ou novo, é sempre um projeto político, destinado a atingir variados objetivos políticos, declarados ou não-declarados” (ZHEBIT, 2008, p. 2); da mesma forma como Bruce Hoffman:

Terrorismo, no mais amplo emprego do termo com aceitação contemporânea, é fundamentalmente e inerentemente político. Também é inelutavelmente sobre poder: a busca do poder, a aquisição do poder, e o uso do poder para alcançar mudanças políticas (HOFFMAN, 2006, p. 2, tradução nossa).

Entendemos que mesmo em ações terroristas onde a motivação aparente seja de matiz religioso, étnico ou ideológico, há a presença de uma componente política, no sentido de que visa a imposição dos seus valores, considerados como “certos”, sobre outro grupo ou sobre o Estado. Assim, os terroristas buscam impor sua vontade, seja alterando uma realidade política de maneira restrita ou, até mesmo, assumindo o poder político. Esse escalonamento é destacado por Mariano Bartolomé ao utilizar os conceitos de Paul Wilkinson¹⁰:

[...] a ideia dos “fins políticos” é chave para compreender o terrorismo. Estes podem flutuar entre um intento por modificar uma determinada situação política (*terrorismo sub-revolucionário*) e a busca de uma mudança radical na ordem política existente (*terrorismo revolucionário*). O mentor desta

¹⁰ WILKINSON, Paul. La lucha contra la Hidra: El Terrorismo Internacional y el Império de la Ley. In: O’SULLIVAN, Noel (org.). *Terrorismo, ideología y revolución*. Madrid: Alianza, 1987.

classificação, Paul Wilkinson, agrega a esta uma terceira categoria, que poderíamos denominar *terrorismo com finalidades temáticas (issue-group-terrorism)*. Este tipo de terrorismo também tem uma finalidade política, que consiste em provocar a mudança de determinadas políticas e práticas de alcance setorial (BARTOLOMÉ, 2006, p. 309, tradução nossa).

A identificação dos fins buscados permite a distinção do terrorismo de outras manifestações similares, que visam outros propósitos. Este é o caso da separação entre terroristas e criminosos, onde os últimos possuem como propósito o enriquecimento. Apesar de muitas vezes o grau de violência dos criminosos equiparar-se ao utilizado pelos terroristas, podendo gerar uma aparente confusão entre as duas categorias, o fim buscado insere uma característica distinta entre elas. Contrariamente aos terroristas, que buscam uma mudança política, os criminosos e as organizações criminosas, chamadas de crime organizado, valem-se da própria estrutura oferecida pelo Estado e, portanto, não pretendem confrontá-la em suas bases. Segundo Laqueur: "Há uma diferença fundamental entre crime organizado e terrorismo: as máfias não têm interesse na derrubada do governo e no enfraquecimento decisivo da sociedade; na verdade, eles têm um interesse fixo em uma economia próspera" (LAQUEUR, 1996, p. 26, tradução nossa).

Passamos agora para uma análise dos meios como forma de distinção do terrorismo. Como ressaltamos anteriormente, considerar apenas o fim buscado – o propósito – como parâmetro de distinção não é suficiente para uma clara diferenciação do terrorismo como fenômeno. Um exemplo da limitação decorrente do uso exclusivo do propósito como critério seria o caso dos partidos políticos, que também possuem propósitos políticos e não podem ser automaticamente considerados terroristas. É preciso outra característica que permita o seu enquadramento.

Se pudéssemos resumir, em uma única palavra, os meios empregados pelos terroristas para a obtenção de seus propósitos, esta palavra seria: violência. A confrontação violenta é uma característica que atribuímos como essencial ao terrorismo. Entretanto, ao adicionarmos a violência – como meio – ao propósito político – como fim – estabelecemos uma equação que já nos é familiar. A junção destes componentes encontra-se submetida ao desenvolvimento teórico elaborado por Clausewitz. Assim, consideramos o terrorismo como um fenômeno que pode ser enquadrado segundo o conceito de guerra clausewitziano – apresentado e discutido anteriormente – e será sob este prisma que aprofundaremos nossa análise dos meios utilizados pelo terrorismo.

Identificamos a violência do terrorismo sendo dirigida especialmente para a população, mais especificamente, para gerar o terror ou pânico na população. Este

posicionamento traz embutidos dois pontos fundamentais inter-relacionados. O primeiro pressupõe que o terrorismo, como forma predominante de violência, seria conduzido por um ator mais fraco do que o agente a quem pretende confrontar. Como apresentamos anteriormente, no segmento que tratava da guerra irregular, ao recorrer à geração de pânico na população, o esforço principal dos terroristas encontrar-se-ia voltado para a tentativa de atingir o moral e a vontade de lutar do oponente, evitando um enfrentamento direto das Forças Armadas inimigas. A adoção desta estratégia – defensiva, mas com tática ofensiva – seria uma evidência de sua inferioridade frente ao opositor, caso contrário, ocorreria o enfrentamento direto para a imposição de sua vontade. A relação entre as forças também é percebida desta forma por Robert A. Pape: “Terrorismo suicida (e o terrorismo em geral) ocorre segundo condições estruturais reversas. No terrorismo suicida, o coercivo é o ator mais fraco e o alvo é o mais forte” (PAPE, 2003, p.4, tradução nossa).

Entendemos que o terrorismo é uma prática de combate que preenche todos os requisitos que foram indicados no primeiro estágio desenvolvido por Mao Tsé-tung (observar QUADRO 1). O segundo ponto, que se encontra ligado ao primeiro, seria o esforço principal dos terroristas estar voltado para o componente Povo da “trindade de Clausewitz” (observar a FIG. 4). As ações dos terroristas concentrariam suas ações sobre o Povo, de forma a dar início ao processo de obtenção de seus propósitos políticos. Sob esta ótica, a declaração de Osama bin Laden é dotada de pleno sentido: “Sim, assim nós iremos matar seus inocentes, e isto é válido tanto religiosamente quanto logicamente” (LADEN, 2001b, tradução nossa). A clara identificação do Povo como alvo do terrorismo foi reforçada por levantamentos divulgados pelo governo norte-americano, que indicam que cerca de 70% das vítimas de atentados terroristas ocorridos em 2007 eram civis e que ocorreu um crescimento de 25%, de 2006 para 2007, no número de crianças mortas ou feridas em decorrência de ações terroristas, já o número de ataques às escolas aumentou 22% no mesmo período (NATIONAL COUNTERTERRORISM CENTER, 2008). Na comparação de 2007 para 2008, os índices indicam a manutenção do foco dos terroristas sobre a população, com 65% das vítimas sendo civis e um crescimento de 10% no número de crianças mortas ou feridas no período de 2007 para 2008 (NATIONAL COUNTERTERRORISM CENTER, 2009).

Consideramos o terrorismo como uma modalidade de guerra irregular, portanto possuidor de características idênticas: voltado eminentemente para o moral (ou vontade) do inimigo; que busca explorar o movimento, a surpresa e o terreno para efetuar suas ações; e que seria encarado, por seus condutores, como um processo longo de desgaste, onde a dimensão tempo estaria a favor dos insurretos. Novamente, como na guerra irregular, o apoio

popular desempenharia papel determinante para os utilizadores do terrorismo. Seria exatamente este apoio que permitiria a obtenção dos propósitos políticos últimos almejados pelos insurretos. Outro aspecto deste segundo ponto seria a colocação do Estado em uma posição de destaque como inimigo dos terroristas. Apesar de que, sob o ponto de vista teórico, o terrorismo pode ser conduzido contra um grupo específico, sua confrontação com o Estado – pretendo detentor do exclusivo uso da força – tornar-se-ia iminente. O Estado seria o grande inimigo a que os terroristas inevitavelmente acabariam por defrontar-se.

Alguns autores argumentam que o terrorismo não pode ser entendido como um fenômeno submetido aos critérios elaborados por Clausewitz. Esta afirmação estaria baseada em dois pontos principais. O primeiro seria o de que Clausewitz, ao elaborar suas construções utilizou como parâmetro fundamental o Estado, melhor dizendo, o enfrentamento entre Estados – sendo ambos trinitários. Logo, o emprego de suas proposições em enfrentamentos entre uma entidade trinitária – Estado – e uma não trinitária seria desprovido de validade. Discordamos de tal interpretação. Entendemos que a construção trinitária não está restrita exclusivamente aos Estados e pode ser atribuída a qualquer formação que empreenda ações de violência visando propósitos políticos. Mesmo grupos terroristas teriam suas respectivas construções trinitárias correspondentes: os integrantes que desempenhariam o papel de articuladores dos fundamentos sob o qual estariam assentados os preceitos ideológicos, religiosos, étnicos ou políticos defendidos (ou propostos) pelo grupo, os idealizadores das doutrinas adotadas e os responsáveis pelas escolhas a serem seguidas pelos demais integrantes deste grupo, seriam os representantes da Razão; o público a que desejam influenciar e de onde se originariam os seus potenciais adeptos e apoiadores representariam a Emoção; e finalmente os condutores e perpetradores dos atos violentos seriam a representação da Técnica. Estas correspondências somente foram possíveis porque Clausewitz efetuou sua construção teórica sobre a guerra como fenômeno social, onde a presença do Estado não é elemento essencial para sua validade. A presença do Estado em suas conjecturas deveu-se ao contexto histórico em que o prussiano viveu, onde o Estado quase que monopolizava as interações de violência com teor político. Deve-se também destacar que, quando um dos elementos envolvidos no conflito considera a existência de uma estrutura trinitária no oponente e a utiliza para orientar suas ações – no caso dos terroristas concentrando o esforço sobre o componente Povo – a trindade já estaria presente nas relações entre eles e, portanto, submetidas às propostas de Clausewitz.

O segundo argumento que defende a não adequação de Clausewitz às ocorrências terroristas seria a de que a motivação destes grupos não estaria mais voltada para a obtenção

de propósitos políticos, sendo regidos por interesses outros ligados a uma desagregação do Estado e ao retorno dos chamados “senhores da guerra”. Como destacamos anteriormente, assumimos que os propósitos políticos ainda são o grande fim buscado nas ações destes grupos, mesmo que aparentemente revestidos de uma roupagem religiosa, étnica ou ideológica. Consideramos os condutores de ações terroristas como sendo agentes racionais, que pesam os custos e os benefícios de suas ações, ou seja, que realizam a batalha intelectual que precede cada conflito, como destacado por Clausewitz.

2.2.6.1 Terrorismo e seu mecanismo de funcionamento

Em tópico específico, detalhamos o quanto a sensação de perda de segurança pode ser devastadora para o indivíduo e, por conseguinte, para a sociedade. O uso do medo para alcançar propósitos políticos é o princípio que orienta as ações adotadas pelos que praticam o terrorismo. Entretanto, isto não ocorre de forma direta. Inicialmente devemos estabelecer a distinção entre dois grupos alvos, que são peças fundamentais da lógica adotada pelos terroristas. O primeiro grupo alvo é o constituído pelas vítimas, onde vítima é entendida como uma parcela representativa do “público alvo do terror”. Este segmento é o que sofre os efeitos da violência originada pelos terroristas. Assim, ao ocorrer um ato terrorista, seus perpetradores buscam que as baixas ocorram no público alvo do terror. O segundo grupo alvo é o “público alvo de influência”. Este segmento é composto pela parte da população em que o terrorista pretende angariar, inicialmente, simpatia e, posteriormente, aceitação e apoio. O apoio deve ser entendido como aumento no contingente de terroristas ou de adeptos, na forma de financiadores. Este público alvo de influência é o propósito inicial dos terroristas, é a eles que se pretende enviar a mensagem da “causa” que se defende. A FIG. 7 apresenta a dinâmica entre os públicos e os terroristas, segundo a lógica de ação sobre o Povo.

Há o caso em que o público alvo de terror e de influência pode ser o mesmo. Neste caso, as vítimas estariam entre o público a que se deseja influenciar. Tal situação ocorre quando o propósito político buscado é limitado, ou seja, não se choca com os interesses considerados vitais pelo grupo atingido. Um caso que exemplificaria tal aplicação foi o ataque de um caminhão bomba às tropas norte-americanas no Líbano em 1983, onde morreram 241 fuzileiros estadunidenses. Este ataque alterou a política externa dos Estados Unidos para a região e culminou com a retirada de suas tropas do Líbano:

Assim que os membros de uma entidade alvo percebem que os terroristas podem novamente atacar impunemente, o poder político e militar, até mesmo do mais poderoso Estado-nação, pode ser virtualmente neutralizado. Isto ficou claramente estabelecido no atentado por bomba, em outubro de

1983, ao quartel dos fuzileiros dos EUA em Beirute. Um homem em um caminhão carregado de explosivos matou 241 fuzileiros estadunidenses e resultou em alterações relativamente grandes na política dos EUA no Líbano, incluindo a retirada das forças estadunidenses de lá (HANLE, 1989, p. 116, tradução nossa).

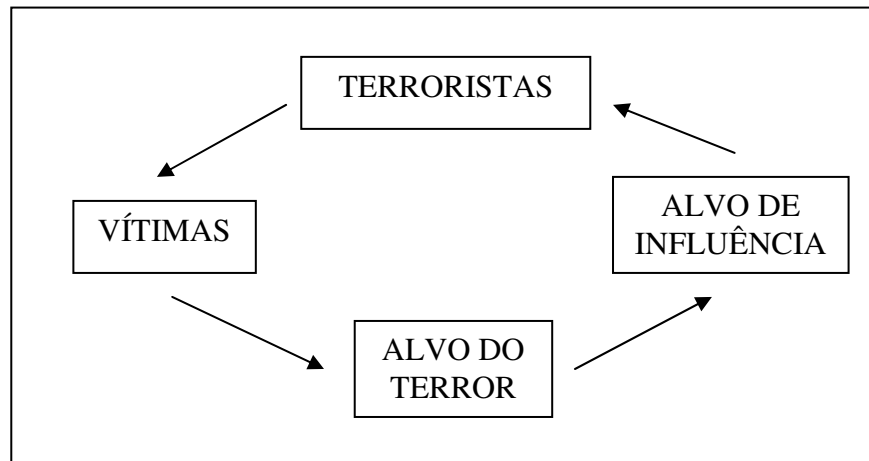


FIGURA 7 – A Dinâmica de interação entre os terroristas e os públicos alvos.

Fonte: HANLE, 1989, p. 115.

Robert A. Pape, ao referir-se ao caso específico dos atentados suicidas, destaca o emprego deste tipo de procedimento para atingir propósitos políticos limitados por parte dos terroristas:

Terrorismo suicida não altera a disposição das nações em negociar altos interesses por altos custos, mas ataques suicidas podem resultar em esforços para mitigar os custos sobre os civis. Conseqüentemente, o terrorismo suicida pode marginalmente aumentar a punição que é infligida e tornar como alvo nações um pouco mais prováveis de entregar objetivos modestos, mas é improvável compelir estados a abandonar interesses relacionados com a sua segurança física ou a sua riqueza nacional (PAPE, 2003, p. 2, tradução nossa).

Assim, o propósito principal dos atos terroristas seria o de angariar adeptos na população alvo de influência, valendo-se das ações conduzidas sobre a população alvo do terror. Eventualmente, a ação terrorista pode estar voltada para influenciar diretamente a população alvo do terror, mas, neste caso, o buscado seria um propósito limitado. Novamente segundo Pape: “No geral, terrorismo possui dois propósitos – ganhar apoiadores e coagir oponentes” (PAPE, 2003, p. 3, tradução nossa).

Foi no século XIX, sob o contexto dos movimentos anarquistas e socialistas, que a chamada “propaganda pelos fatos” começou a assumir uma forma mais definida e de emprego sistemático, apesar de que seu princípio sempre esteve no âmago da guerra irregular,

especialmente em seu primeiro estágio. A “propaganda pelos fatos” se baseava no pressuposto de que a divulgação dos ideais socialistas e anarquistas sempre teria uma eficácia limitada, uma vez que a imprensa burguesa sempre poderia deturpar e caluniar a verdadeira mensagem dirigida às massas. O público trabalhador ao regressar para suas casas após jornadas de trabalho de 11 ou 12 horas dispunha de muito pouca motivação e tempo para aprofundar os escritos dos teóricos socialistas. Assim, um fato ocorrido poderia passar uma mensagem muito mais poderosa e de fácil captação por parte da classe trabalhadora. Um fato geraria outro e cada vez mais as pessoas iriam juntar-se a luta, fazendo com que o governo demonstrasse a perda de sua unidade e confiança (LAQUEUR, 2003). A onda de assassinatos de personalidades políticas, que ocorreu no século XIX seguiu esta tendência: o assassinato do presidente francês Sadi Carnot em 1894, os ataques à imperatriz Elizabeth da Áustria e ao primeiro ministro italiano Antonio Cánovas, ambos em 1897, a morte do rei italiano Umberto I, em 1900, decorrente de um ataque conduzido por um grupo anarquista e o assassinato do presidente norte-americano William McKinley, em 1901 (LAQUEUR, 1996), seriam alguns exemplos. Nestes casos, o que se buscava era causar uma instabilidade generalizada no Estado e sensibilizar a opinião pública. Segundo Laqueur: “Os terroristas tratam de provocar uma desorganização política, social e econômica, e é frequente que, na procura deste objetivo, cometam assassinatos planejados ou indiscriminados” (LAQUEUR, 2003, p. 123, tradução nossa). A “propaganda pelos fatos” continua em prática ainda hoje, onde o caso mais emblemático foi o ataque às torres do *World Trade Center* em *New York*, no ano de 2001. Tornamos a repetir que o uso da “propaganda pelos fatos” estaria direcionado à adesão de adeptos à “causa”, mais do que a geração de danos reais aos oponentes. A busca de alvos representativos ou simbólicos estaria inserida segundo este contexto:

O êxito de uma operação terrorista depende quase por completo da quantidade de publicidade que receba.

[...] Todos os modernos grupos terroristas necessitam de publicidade. Quanto menores sejam, mais dependem dela, e isto tem afetado em grande medida a escolha de seus objetivos (LAQUEUR, 2003, p. 162-163, tradução nossa).

A busca pela publicidade seria um dos elementos que contribuiriam para o elevado grau de violência que normalmente envolve as ações terroristas. Tal nível de violência levou alguns autores a adotarem este parâmetro como fator diferenciador do terrorismo dentro do espectro maior da guerra irregular: “Terrorismo é distinguido da guerra irregular pela forma que a violência assume” (KIRAS, 2002, p. 211). Entendemos que o uso do grau de violência, empregado como parâmetro diferenciador, seria demasiado subjetivo, sujeito a percepções diversas, que variariam de acordo com a cultura e escala de valor vigente. As guerras

regulares e convencionais estão repletas de exemplos de elevado grau de violência, mesmo assim não são consideradas como prática de terrorismo.

Há outro aspecto a ser considerado, no que se refere ao emprego da violência em níveis elevados, que é a formação de um círculo vicioso que tende a escalar o uso da força por parte dos dois lados envolvidos, sob o risco de permitir uma posição de vantagem de um sobre o outro, caso não haja este acompanhamento:

Como o uso da força física na sua integralidade não exclui de modo nenhum a colaboração da inteligência, aquele que se utiliza sem piedade desta força e não recua perante nenhuma efusão de sangue ganhará vantagem sobre o seu adversário se este não agir da mesma forma. Por este fato, ele dita a sua lei ao adversário, de modo que cada um impele o outro para extremos nos quais só o contrapeso que reside do lado adverso traça limites (CLAUSEWITZ, 1996, p. 8).

Nesse sentido, as democracias são duramente atingidas ao ter que realizar o enfrentamento suscitado pelo desafio dos terroristas. Laqueur destaca este ponto de vista ao identificar uma maior ocorrência de ações terroristas em Estados que oferecem certo grau de liberdade ao seu povo – entendido aqui como a garantia da preservação dos direitos individuais por parte do Estado e em um sentido oposto ao de Estado totalitário:

Na maioria das ocasiões, o terrorismo não surge nos regimes mais opressivos, mas sim, ao contrário, em condições de relativa liberdade. [...] Na atualidade, se dirige quase exclusivamente contra as sociedades democráticas permissivas e contra os regimes autoritários ineficazes (LAQUEUR, 2003, p. 26 e 298, tradução nossa).

Quanto mais o Estado concede liberdades ao indivíduo, mais facilidades de operar são concedidas ao terrorista. Isto ocorre porque os terroristas exploram exatamente as concessões oferecidas pelo Estado aos cidadãos para perpetrar suas ações e ter livre trânsito. Os Estados que mais sentem o impacto de ações terroristas são aqueles que mais oferecem garantias individuais aos seus cidadãos, pois tendem a resistir à tomada de decisões que imponham restrições a estas liberdades. Em certo sentido isto já poderia ser considerado um ganho político da parte dos terroristas: o Estado tomar medidas impopulares de restrição aos seus cidadãos. Paradoxalmente, tais medidas restringiriam a capacidade de ação dos próprios terroristas. A ocorrência de terrorismo em um determinado Estado geraria alterações políticas consideráveis nas relações entre o Estado e seus cidadãos. Segundo Agamben, a “exceção” estaria tornando-se a regra:

[...] a criação voluntária de um estado de emergência permanente (ainda que, eventualmente, não declarado no sentido técnico) tornou-se uma das práticas essenciais dos Estados contemporâneos, inclusive dos chamados democráticos.

Diante do incessante avanço do que foi definido como “uma guerra civil mundial”, o estado de exceção tende cada vez mais a se apresentar como o paradigma de governo dominante na política contemporânea. Esse deslocamento de uma medida provisória e excepcional para uma técnica de governo ameaça transformar radicalmente – e, de fato, já transformou de modo muito perceptível – a estrutura e o sentido da distinção tradicional entre os diversos tipos de constituição. O estado de exceção apresenta-se, nessa perspectiva, como um patamar de indeterminação entre democracia e absolutismo (AGAMBEN, 2007, p. 13).

O emprego do terrorismo também traria outro desdobramento político secundário: o reconhecimento, por parte do Estado, daquele grupo como um interlocutor válido. A recorrência de ações terroristas invariavelmente levaria a uma interação com o Estado a que se opõe, tendendo a aumentar com o passar do tempo. A realização de negociações entre Estado e grupo terrorista marcaria este reconhecimento. Este seria o caso do *Hizbollah*, que, em 2000, estabeleceu contatos com o governo de Israel para a libertação de prisioneiros de ambos os lados, conforme declaração do então Chefe das Forças Armadas de Israel Shaoul Mofaz¹¹. Mariano Bartolomé descreve como se daria este processo:

Seja qual for a finalidade política de uma organização terrorista, em todos os casos se cumpre o que Nicholson denominou como seu “ciclo de vida”. Neste ciclo, o grupo incrementa paulatinamente suas capacidades, expressas em ações, enquanto simultaneamente eleva sua condenação por parte das autoridades. Em certo ponto, sua mesma efetividade transforma a condenação das autoridades em um tácito reconhecimento da organização como interlocutor válido com quem negociar; desta maneira, o grupo terrorista se legitima através de um meio alternativo ao de outro ator político: sua capacidade de exercer violência (BARTOLOMÉ, 2006, p. 309-310, tradução nossa).

Esta perspectiva pode ser percebida na postura adotada pela *Al Qaeda*, ao buscar ser apresentada como a legítima representante dos muçulmanos: “Eu disse que a batalha não é entre a organização *Al Qaeda* e o mundo cruzado. A batalha é entre o Islã – entre o povo do Islã – e o mundo dos cruzados” (LADEN, 2001a, tradução nossa).

2.2.6.2 Terrorismo de Estado

Ao tratarmos de terrorismo, a expressão “terrorismo de Estado” surge de forma recorrente nos debates e poucas vezes há uma explicitação clara de seu significado, abrindo espaço para diversas interpretações conforme as audiências – como se houvesse um entendimento comum, que dispensasse um maior aprofundamento. O uso por vezes indiscriminado desta expressão exige que nos detenhamos um pouco mais sobre o nosso

¹¹ REDAÇÃO. Israel negocia troca de reféns com o Hizbollah. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 13 dez. 2000. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1312200009.htm>>. Acesso em: 25 mai. 2009.

entendimento e o significado que atribuímos ao emprego desta expressão ao longo deste estudo. Cabe destacar que a expressão “terrorismo de Estado” traz embutida nos seus próprios termos constitutivos a questão da relação entre terrorismo e Estado.

Nossa abordagem do terrorismo está assentada em alguns elementos considerados chaves para a tipificação do terrorismo como prática principal nas ações de confrontação, assim como, sua distinção de outras formas de emprego da violência. O primeiro deles seria a existência de um propósito político orientador e motivador das ações. O segundo, o uso da violência voltada para a componente Emoção da “trindade de Clausewitz”, buscando incutir a sensação de terror ou pânico. O terceiro elemento seria a angariação de adeptos dentro de um público a que se pretende influenciar, de forma a ter condições futuras para confrontar-se com seus opositores. Finalmente, o terrorismo estaria associado a um desbalanceamento inicial de forças entre os oponentes, onde aquele que recorre ao terrorismo, como prática principal, estaria em uma condição de inferioridade frente a seu opositor. Nesse sentido, caberia aos Estados que financiam ou apoiam a prática do terrorismo conduzido por atores não estatais, uma atribuição distintiva específica, que explicitasse esta sua relação com o terrorismo e que destacasse esta sua interação por “procuração”. Estes Estados seriam os praticantes daquilo que convencionamos chamar de “terrorismo de Estado”. A prestação de apoio, a que nos referimos, pode ocorrer pelo fornecimento de material, armamentos, instrução, oferecimento de facilidades em seu território, etc. O laço que une o Estado e o terrorismo ocorreria por meio de “intermediários”, aqui entendidos como sendo grupos não estatais.

Alguns autores, como Noam Chomsky, consideram que os Estados, mais especificamente os Estados Unidos, Israel e os demais Estados industrializados, seriam perpetradores de ações terroristas internacionais. Estes Estados criticariam a contextualização do termo terrorismo segundo seus interesses, atribuindo o terrorismo aos “outros”, nunca a si próprios:

Quando Israel bombardeia campos de refugiados palestinos, matando muitos civis – geralmente, sem que sofra um único arremedo de retaliação sequer –, ou envia seus soldados às cidades libanesas em operações “antiterroristas”, onde eles matam e destroem, ou seqüestram navios e despacha centenas de reféns para campos de prisioneiros sob condições terríveis, isto não é “terrorismo”; [...] (CHOMSKY, 2006, p. 10).

Em nossa concepção, o Estado – para os efeitos de acepção da expressão “terrorismo de Estado” – não conduz terrorismo de forma direta ou aberta, seja no campo internacional, seja no campo doméstico. No primeiro caso, estaríamos entrando nos conceitos propostos para a guerra de quarta geração, que ainda não foi realizada por nenhum Estado – utilização

de práticas de guerra irregular, por parte do Estado, de uma forma ampla e sistemática, sendo especificamente voltada para causar pânico ou terror sobre a população inimiga. O conflito entre Estados integrantes do sistema internacional ainda está regido segundo as acepções do *jus ad bellum* e do *jus in bello*¹², permanecendo a necessidade de utilização de um grupo não estatal para a consecução destas ações sobre outro Estado. Caso contrário, haveria uma rápida escalada para a guerra entre os Estados envolvidos, recaindo em um conflito regular – mais direto e rápido –, bem como, sujeitando-os aos inevitáveis reflexos internacionais decorrentes.

Quanto ao emprego de terrorismo por parte do Estado em seu ambiente doméstico, duas perspectivas distintas emergem. A primeira estaria relacionada ao uso da força voltada sobre sua população, de forma a manter o *status quo* de poder pela repressão e imposição do medo na população – o Estado apresentar-se-ia como o agente a ser temido. Sob este aspecto, nossos elementos considerados como chave do entendimento do terrorismo – especificamente a busca de adeptos e a relação inicial de inferioridade de forças por parte do utilizador do terrorismo – excluiriam o Estado como um dos seus utilizadores. Apesar de reconhecermos a existência, em alguns Estados, da prática de repressão estatal violenta voltada para a população, não correlacionamos tal procedimento com o nosso entendimento de terrorismo. Adotamos parâmetros que colocam o terrorismo em um ambiente insurrecional, de confrontação violenta frente a um *status quo*, geralmente representado pelo Estado. Mesmo com o significado do termo terrorismo tendo sua origem ligada ao período de terror que se seguiu à Revolução Francesa, em que o agente gerador do pânico era o Estado, nossa conceituação possui um caráter distinto. Laqueur também identifica esta diferença:

Durante a Revolução Francesa, a prática de intimidar o inimigo por meio do terror tinha ganhado terreno, primeiro de forma instintiva e espontânea, posteriormente sobre bases burocráticas e doutrinárias. [...] Entretanto, *la terreur* não era exatamente um sinônimo de terrorismo, e seus defensores não tinham ainda um claro conceito de como iriam utilizar-se deste método a longo prazo (LAQUEUR, 2003, p. 58, tradução nossa).

Consideramos o terrorismo e a repressão doméstica imposta pelo Estado, tendo como finalidade a manutenção do poder, como fenômenos de naturezas diversas e o termo “terrorismo de Estado” não seria o considerado adequado.

A segunda perspectiva do âmbito doméstico seria mais sutil e não manteria a relação anterior de temor da população em relação ao Estado. Consideremos o caso de um grupo de

¹² “O Direito da Guerra é dividido em dois ramos, o *jus ad bellum* e o *jus in bello*. O primeiro refere-se às normas que regulam o direito de recorrer ao uso da força no Direito Internacional. O Segundo (*sic*) refere-se às normas que regulam o exercício do uso da força, isto é, quais as armas e métodos de combate são permitidos uma vez que Estados ou grupos irregulares fazem uso da força. Em ambos os casos há o requisito de proporcionalidade” (WAISBERG, 2009).

indivíduos que fazem parte do Estado – integram uma instituição, ou diversas instituições, inseridas dentro da estrutura do Estado –, estando unidos por interesses ou laços ideológicos, religiosos e/ou políticos comuns e que decidam assumir o poder político, de forma a impor uma nova ordem de acordo com seus próprios entendimentos de certo ou errado. Consideremos ainda, que este mesmo grupo encontra-se inferiorizado em relação aos ideários, preceitos e forças políticas vigentes naquele momento – por exemplo: o Estado Democrático de Direito, direitos humanos, direitos individuais, etc. – que o inviabilizaria de alçar ao poder ou de ver prevalecer sua perspectiva política, de uma forma que fosse aderente com a sociedade na qual se encontra. Acrescentemos, agora, mais um ingrediente: o emprego da violência. Suponhamos que este grupo seja capaz de produzir, instrumentalizar, adulterar ou manipular atos de violência de grande comoção pública – atos dotados de grande poder de penetração sobre o imaginário popular – como forma de reverter sua posição de inferioridade perante o ideário vigente. E que, para isso, sirva-se de meios ou dispositivos decorrentes de sua condição especial de integrante do Estado, mesmo que contrariando aos preceitos legais em vigor. Cabe observar que, neste caso, a origem da violência torna-se irrelevante. Ela poderia ter sido originada tanto pelo próprio grupo, como por elementos externos, dotados de motivações completamente distintas. O ponto central aqui é o emprego da violência como um instrumento, como meio de alterar o equilíbrio anterior de forças – que lhe era desfavorável – e que foi representado, neste caso específico de nosso interesse, pelo apoio popular para mudanças – incutido pelo pânico ou terror. Nesse sentido, a interpretação de Slavoj Žižek para o 11 de setembro torna-se pertinente e aponta, até mesmo, para o transbordamento das fronteiras meramente domésticas:

O 11 de Setembro veio provar que somos felizes [estadunidenses] e que os outros invejam a nossa felicidade. Seguindo essa lógica, deve-se então arriscar a tese de que, longe de arrancar os EUA de seu sono ideológico, o 11 de Setembro foi usado como o sedativo que permitiu à ideologia dominante “renormalizar-se” (*sic*): o período que se seguiu à Guerra do Vietnã foi um longo trauma para a ideologia hegemônica – que foi obrigada a se defender de dúvidas críticas, os vermes que a roíam continuamente não podiam ser eliminados, toda volta à inocência era sentida como uma fratura... até o dia 11 de setembro, quando os EUA foram vítima, e portanto puderam reafirmar a inocência de sua missão. Em resumo, longe de acordar os EUA, o 11 de Setembro nos fez dormir outra vez, continuar nosso sonho depois do pesadelo das últimas décadas (ŽIŽEK, 2003, p. 13).

A verdadeira catástrofe político-ideológica do 11 de Setembro foi um fortalecimento sem precedentes da hegemonia americana em todos os seus aspectos. A Europa sucumbiu a uma espécie de chantagem americana: “O que está em jogo agora não são diferentes opções econômicas ou políticas,

mas nossa própria sobrevivência – na guerra ao terrorismo, ou vocês estão conosco ou estão contra nós” (*ibidem*, p. 167).

Esta segunda perspectiva carrega dentro de si um questionamento: este grupo de indivíduos integrantes de instituições pertencentes ao Estado é o Estado? A resposta a esta pergunta dependerá de como o Estado é entendido. Se, por exemplo, de forma orgânica ou não. As considerações feitas por Carl Schmitt, embora sobre correntes de cunho eminentemente jurídico, servem para evidenciar o grau de complexidade e divergências quando nos debruçamos sobre as relações “todo-parte” envolvendo o Estado:

Enquanto um representante da doutrina orgânica estatal [Preuß] faz objeção a seu opositor de que ele estaria teologizando, Bernatzik, nos seus estudos críticos sobre o conceito de pessoa jurídica (*Arch. d. öffentl. Rechts*, 1890, p.201, 225, 244), apresenta, ao contrário, a objeção justamente contra a teoria do Estado orgânica e procura resolver uma concepção de Stein, Schulze, Gierke e Preuß com um comentário irônico: se o órgão de personalidade conjunta deve ser, por seu turno, pessoas, então, toda repartição administrativa, todo tribunal etc. seria um sujeito de direito e, claro, o Estado como um todo, da mesma forma, um único sujeito de direito. “Em contrapartida, a tentativa de entender o dogma da unidade tríplice seria uma insignificância” (SCHMITT, 2006, p.38).

Entretanto, para os efeitos deste estudo, a solução a esta questão específica passa apenas de forma tangente sobre o emprego da expressão “terrorismo de Estado”, pois duas possibilidades se apresentam: caso seja considerado que o grupo supracitado não seja o Estado, a terminologia “terrorismo de Estado” fica desprovida de qualquer sentido; se, por outro lado, admitirmos que o grupo seja o Estado, ou que “representa” o Estado, tal prática já se encontraria devidamente contida no próprio entendimento de terrorismo desenvolvido e não necessitaria de uma nomenclatura específica que a distinguisse do fenômeno em si.

2.2.6.3 O Terrorismo como Nova Ameaça

Como anteriormente apresentado, os conflitos que ocorrem no interior dos Estados são os predominantes num contexto pós Segunda Guerra Mundial. A prática do terrorismo, como modalidade de guerra irregular, encontra-se inserida neste contexto e poderíamos afirmar que o terrorismo apresenta-se como uma forma de guerra “promissora” para o século XXI, tomando como base a perspectiva da guerra de quarta geração e sua ênfase no segmento psicológico. A primeira década do século aponta esta modalidade de combate como um recurso cada vez mais utilizado – O GRAF. 4 apresenta o número de atentados terroristas ocorridos nos anos de 2005 a 2007.

Apesar do número de atentados de 2006 ter ficado próximo ao ocorrido em 2007, a quantidade de mortos e de feridos aumentou, demonstrando uma tendência no aumento da violência dos ataques (observar o GRAF. 5 e GRAF. 6).

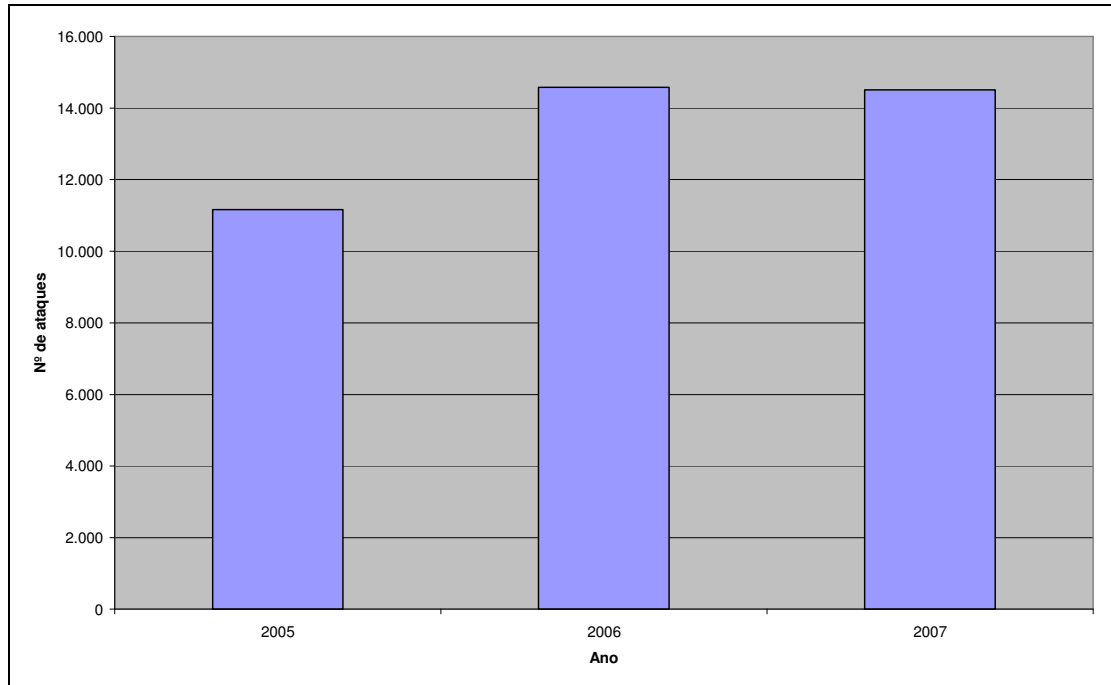


GRÁFICO 4 – Número de ataques terroristas ocorridos no período 2005-2007.

Fonte: NATIONAL COUNTERTERRORISM CENTER, 2008. Disponível em: <<http://www.state.gov/s/ct/rls/crt/2007/103716.htm>>. Acesso em: 17 fev. 2009.

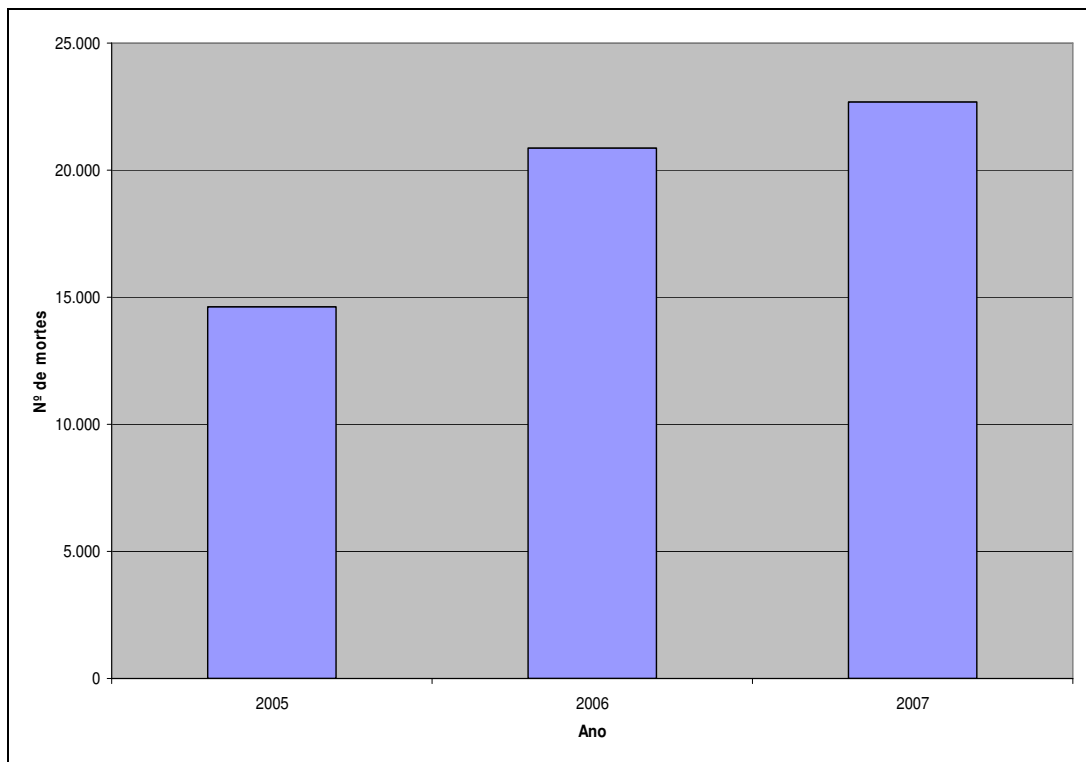


GRÁFICO 5 – Número de mortes ocorridas em ataques terroristas no período 2005-2007.

Fonte: NATIONAL COUNTERTERRORISM CENTER, 2008. Disponível em: <<http://www.state.gov/s/ct/rls/crt/2007/103716.htm>>. Acesso em: 17 fev. 2009.

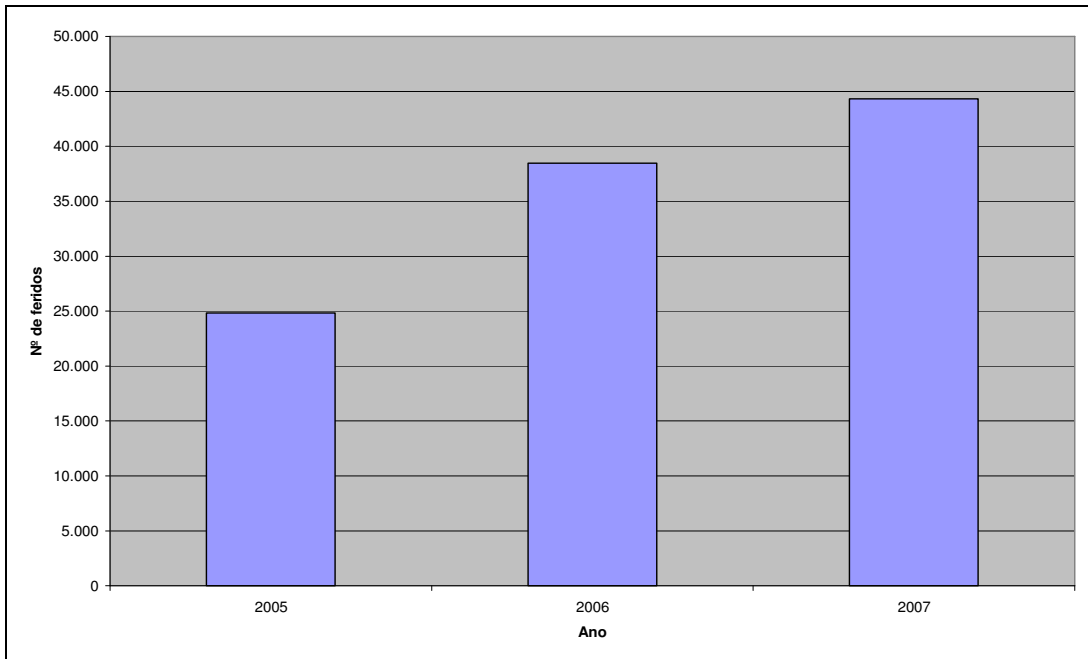


GRÁFICO 6 – Número de feridos em ataques terroristas no período 2005-2007.

Fonte: NATIONAL COUNTERTERRORISM CENTER, 2008. Disponível em: <<http://www.state.gov/s/ct/rls/crt/2007/103716.htm>>. Acesso em: 17 fev. 2009.

Já os atentados suicidas iniciaram o século XXI indicando crescimento em relação às duas últimas décadas do século anterior – O GRAF. 7 apresenta o número de ocorrências envolvendo atentados suicidas, nas décadas de 80 e 90, do século XX, e os dois primeiros anos dos anos 2000.

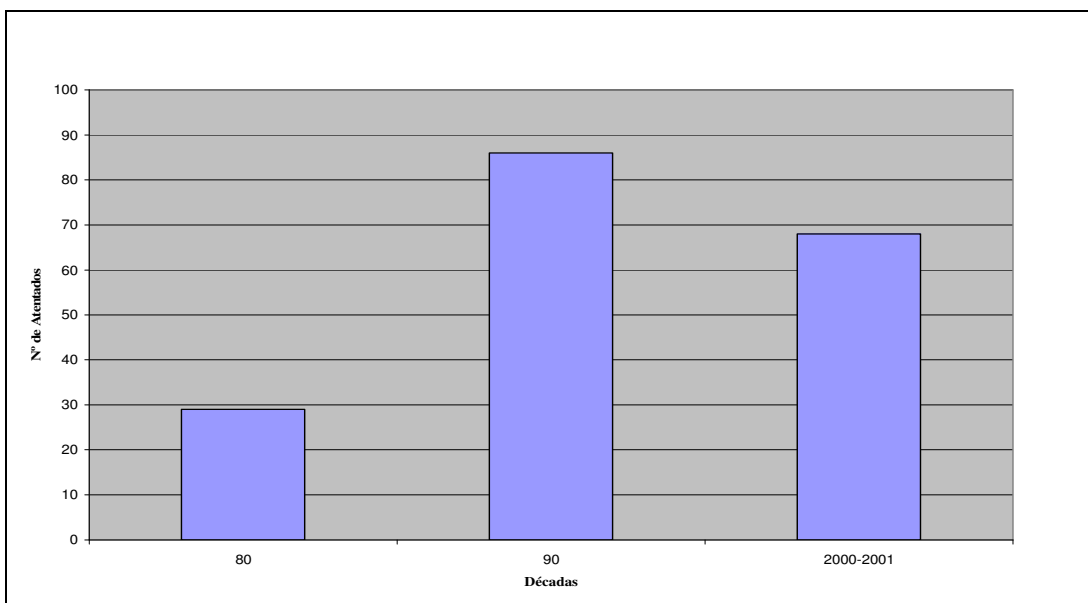


GRÁFICO 7 – Número de atentados suicidas nas décadas de 80, 90 e 2000-2001.

Fonte: PAPE, 2003.

O *National Intelligence Council*, nos Estados Unidos, emitiu um relatório de tendências globais até 2025, intitulado *Global Trends 2025: A Transformed World*. Em seu capítulo cinco, que trata do potencial crescimento de conflitos, há um tópico específico para o terrorismo. O conselho conclui que o terrorismo muito provavelmente permanecerá em cena até 2025 e estabeleceu um relacionamento direto entre terrorismo e conjuntura econômica:

O terrorismo provavelmente não desaparecerá até 2025, mas seu apelo poderia diminuir se o crescimento econômico continuar e os jovens desempregados fossem reduzidos no Oriente Médio. Oportunidades econômicas para a juventude e um maior pluralismo político provavelmente iria dissuadir alguns de juntarem-se às fileiras terroristas, mas outros – motivados por uma variedade de fatores, tais como desejo de vingança ou de tornarem-se “mártires” – continuarão a recorrer à violência para perseguir seus objetivos (NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL, 2009, p. 68, tradução nossa).

O relatório também vislumbra uma redução na liberdade de ação estadunidense no cenário mundial, em face da proliferação da guerra irregular como modalidade de combate, mesmo considerando que os EUA permanecerão com elevada superioridade no campo militar:

Mesmo na esfera militar, onde os EUA continuarão a dispor de vantagens consideráveis em 2025, avanços na ciência e na tecnologia pelos outros, expansão na adoção de táticas de guerra irregular por atores estatais e não estatais, a proliferação de armas de precisão de longo alcance, e a utilização crescente dos ataques cibernéticos cada vez mais irão constriar a liberdade de ação dos Estados Unidos da América (NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL, 2009, p. xi, tradução nossa).

Este é talvez o primeiro documento público de inteligência dos EUA que coloca a questão econômica em uma posição de destaque para a segurança e para a construção da estratégia estadunidense, especialmente no que se refere às economias rapidamente emergentes e a capacidade dos grupos terroristas em angariar adeptos. Incorpora às políticas norte-americanas uma visão de ameaças decorrentes da expansão das práticas utilizadas na guerra irregular e reconhece um declínio de influência dos EUA frente ao sistema internacional, considerando atores estatais e não estatais. O grau de atenção e penetração no desenvolvimento das políticas da maior potência militar do mundo pode ser medido pelos valores envolvidos nas três operações militares que ocorreram desde o atentado de onze de setembro de 2001 – *Operation Enduring Freedom*, *Operation Noble Eagle* e *Operation Iraqi Freedom* – totalizando, até 2007, 610 bilhões de dólares, sendo 450 bilhões no Iraque, 127 bilhões no Afeganistão e 32 bilhões para na segurança interna dos Estados Unidos (INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, 2008).

Mas que elementos tornaram o terrorismo, uma prática realizada a mais de 1.500 anos, um dos principais itens da agenda internacional? Defendemos que isso se deveu à ampliação da capacidade de projeção de poder, a nível intercontinental, por parte dos terroristas. Se antes as ações terroristas limitavam-se a uma reduzida geração de danos no ambiente internacional – assassinatos seletivos, sequestro de aeronaves, ataques a embaixadas, etc. – e concentravam as maiores amplitudes de danos nos territórios diretamente envolvidos nos conflitos, hoje um grupo localizado no Afeganistão, que reivindica ações políticas na Península Arábica, foi capaz de empreender, em um único ataque terrorista bem sucedido em solo norte-americano, a morte de mais de três mil pessoas. Entendemos que a globalização possui papel determinante nesta transformação como contexto político, social e econômico. Dois pontos marcam esta abordagem: o primeiro estaria relacionado ao acesso ou às consequências da globalização no trânsito de mercadorias e de capital; o segundo ponto diz respeito ao terrorismo como instrumento de enfretamento a um sistema – não somente financeiro, mas político e social – que se apresenta como modelo global imposto.

No que se refere ao acesso, a globalização trouxe oportunidades nunca antes existentes para aqueles que optam pelo emprego do terrorismo como instrumento. Os mecanismos da globalização ao serem plenamente absorvidos e utilizados pelos terroristas inovaram a forma de se propagar o terror, aumentando sua capacidade destrutiva. Para o professor Francisco Carlos, a assunção global de novas tecnologias de caráter digital e o uso expansivo dessas tecnologias permitiram uma enorme flexibilidade entre engenhos de uso civil e de uso militar, bem como, a construção de armas e a adaptação de meios, que foram incorporados pelos terroristas. Isto abriu oportunidade para a fabricação, pelo próprio grupo terrorista, de dispositivos explosivos e/ou tóxicos com elevada capacidade destrutiva. Como exemplo, citou os atentados ocorridos em Tóquio em 1995, envolvendo gás Sarin, que teve seus componentes individuais comprados no mercado de agrotóxicos e misturados, nas devidas proporções, pelos engenheiros agrônomos da seita *Aum Shinrikyo*, ao custo estimado de 250 mil dólares (SILVA, 2009). Thomas Homer-Dixon, em seu artigo intitulado *The Rise of Complex Terrorism*, aborda estes mesmos elementos:

Nós somos presas fáceis por causa de duas tendências chaves: Primeiro, o crescimento da capacidade tecnológica de pequenos grupos e indivíduos para destruir coisas e pessoas; e, segundo, a crescente vulnerabilidade de nosso sistema econômico e tecnológico para cuidar de ataques direcionados. [...] O regular crescimento da capacidade destrutiva de pequenos grupos e indivíduos é movido grandemente por três avanços tecnológicos: armas mais poderosas, o dramático progresso nas comunicações e no processamento informações, e mais abundantes oportunidades para redirecionar tecnologias

de emprego não militar para fins destrutivos (HOMER-DIXON, 2002, p. 53-54, tradução nossa).

A velocidade e a forma com que ocorrem os fluxos financeiros, empregando as interligações em rede do sistema financeiro mundial, também foram inseridas nos seguimentos ligados ao provimento das despesas dos terroristas. O crime organizado, o contrabando e o tráfico de pessoas e drogas possuem suas conexões com o terrorismo, em especial, em suas vertentes de financiamento, o que tem favorecido o aumento do montante movimentado por estes grupos. Como aponta Laqueur, houve uma crescente injeção de dinheiro direcionado para prover os grupos terroristas, chegando até mesmo a criar uma distorção de caráter econômico entre eles:

Os modernos terroristas não vivem exclusivamente de entusiasmo, necessitam de uma grande quantidade de dinheiro.

[...] Os grupos terroristas do século XIX tinham sido, de forma mais ou menos uniforme, pobres, enquanto que em época mais recente se tem percebido uma clara “diferenciação de classe”: por um lado tem aparecido uma aristocracia terrorista com protetores ricos e poderosos, e, por outro, um proletariado terrorista.

[...] Nos grupos ricos, os ativistas de alta posição recebiam salários situados muito acima do que poderiam ganhar em qualquer profissão legítima. Abriam-se contas em bancos suíços. Realizavam-se investimentos em propriedades imobiliárias e se efetuavam outras transações mais de acordo com atividades das grandes empresas comerciais do que com o tradicional *ethos* terrorista do *Narodnaya Volya* e dos fenianos (LAQUEUR, 2003, p. 134-137, tradução nossa).

Já o segundo ponto, que trata da resistência a um modelo social, econômico e político, apresenta-se como um movimento antissistêmico, contrário a uma estrutura identificada como alienígena e imposta. Giovanni Arrighi ao propor, em 2003, seu entendimento sobre movimentos antissistêmicos levanta dois pontos característicos a estes movimentos, que seguimos em nossa abordagem. O primeiro ponto seria a oposição à opressão como sendo uma constante no moderno sistema-mundo. Em um primeiro momento, que ocorre até a metade do século XIX, esta oposição se daria de forma espontânea e com curta duração. Num segundo momento, que se inicia no final do século XIX e princípio do século XX, a oposição torna-se organizada em instituições relativamente permanentes e com objetivos políticos de curto e longo prazo. O outro ponto característico destes movimentos seria a divisão do seu caráter segundo duas variedades: os que definiram a opressão em termos de classes, tendo como propósito a substituição do capitalismo pelo socialismo; e os que definiram a opressão em termos de questões étnico-nacionais, buscando sua autodeterminação. Ambos viam o controle do Estado como um passo intermediário essencial para atingir suas aspirações de

mais longo prazo – o fim da opressão de classes ou étnico-nacional –, tendo que optar entre duas direções distintas para a chegada ao controle do Estado: mediante a via legal, seguindo um processo político; ou de forma ilegal, mediante o caminho insurrecional (ARRIGHI, 2003).

Apesar de algumas limitações, a identificação e caracterização do terrorismo por “vagas” ou “ondas”, proposta por David C. Rapoport¹³, permite-nos visualizar a gradativa alteração do “alvo” a que se pretende enfrentar. Inicialmente visando alvos específicos e, gradativamente, voltando-se contra um sistema internacional mais amplo – observar o QUADRO 2.

QUADRO 2

As quatro vagas do terrorismo internacional

Vaga	Período	Características Principais
1 ^a	1880-1914	Terrorismo de caráter anarquista e/ou libertário e populista. Procurava através dos exemplos espetaculares – atentados contra chefes de Estado e figuras notórias dos regimes em vigor – “despertar” a opinião pública. Poucas vezes visou alvos coletivos e lugares de frequência de um público variado, sendo claramente cioso em manter a simpatia da opinião pública.
2 ^a	1945-1974	Terrorismo incorporado aos processos de descolonização e no interior das denominadas “guerras de libertação nacional”. Grande incidência na Argélia, Indonésia, Malásia, Vietnã, Palestina (terrorismo judaico antibritânico) e aparição sob a forma de terrorismo das formas nacionais de resistência do IRA (oriundo dos anos 20) e do ETA (criado em 1959). Após a derrota árabe frente a Israel em 1967, surgem organizações de resistência palestina que passarão rapidamente para a ação terrorista. Armênios e curdos mantêm uma ação regular de atentados contra alvos turcos, visando evitar o “esquecimento” dos genocídios praticados durante a Primeira Guerra Mundial.
3 ^a	1975-1985	Terrorismo político, de vertente extremista de esquerda e de direita, destacando-se o <i>Baader-Meinhof</i> , na Alemanha Ocidental; as Brigadas Vermelhas, na Itália, os neofascistas também na Itália e na Alemanha; o Exército Vermelho no Japão; Carlos, o Chacal e o Grupo <i>Abu Nidal</i> assumem notoriedade mundial após atentados contra aviões, transatlânticos e embaixadas. Vários Estados participam ativamente da ação terrorista, oferecendo apoio logístico e financeiro, como a Coreia do Norte, Líbia, Iêmen, Sudão, Bulgária entre outros.
4 ^a	A partir de 1991	Oriundo da reorganização dos diversos movimentos <i>mujahidin</i> , que desmobilizados da luta contra os russos no Afeganistão (1979-1989) voltam-se para os “cruzados, os pecadores e os sionistas” (a saber: americanos, os regimes árabes moderados e o Estado de Israel). O atentado contra o <i>World Trade Center</i> em 1993, organizado por uma rede terrorista terceirizada pela <i>Al Qaeda</i> , marca o início de uma nova etapa, compreendida aqui como uma Guerra Assimétrica contra os Estados Unidos, quiçá todo o Ocidente.

¹³ Observar: RAPOPORT, David C. *The Four Waves of Modern Terrorism*, 2004. Disponível em: <<http://www.international.ucla.edu/cms/files/Rapoport-Four-Waves-of-Modern-Terrorism.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2009.

Fonte: Laboratório de Estudos do Tempo Presente, 2004. Disponível em: <http://www.tempopresente.org/index.php?option=com_content&task=view&id=371&Itemid=124>. Acesso em: 1 jun. 2009.

Nota: ETA é a sigla de *Euzkadi Ta Askatasuna*, grupo basco que luta pela libertação dessa região da Espanha; e IRA é a sigla de *Irish Republican Army*, grupo da Irlanda que se opõe a dominação britânica.

A primeira vaga tinha um enfoque “pedagógico”, eminentemente voltado para questões internas de um determinado Estado, sendo o *Narodnaya Volya*, na Rússia, um exemplo clássico. A segunda possuía cunho anticolonial, que amplia suas ações para as metrópoles, inserindo uma componente internacional. A terceira vaga era dotada de um enfoque político ideológico – extremismo de esquerda ou direita –, onde as ações internacionais acentuaram-se, em face dos alvos escolhidos e dos modelos/símbolos a serem confrontados. A quarta e última vaga possui um caráter antissistêmico, onde os detentores de determinada visão de mundo – no caso o Ocidente – são identificados como sendo inimigos. O fundamentalismo islâmico seria apenas o atual representante dessa contraposição a um modelo econômico global, que traz consigo toda uma carga cultural também imposta:

[...] é preciso não esquecer um ponto que dia-a-dia se torna mais importante: o modelo cultural da globalização está sendo confrontado não só pelos Estados excluídos dela, não só pelos segmentos sociais que sofrem os efeitos dela, mas está sendo confrontado com o surgimento de um fenômeno extremamente importante, e sobre o qual só agora as atenções vêm sendo colocadas. É a questão dos fundamentalismos religiosos (PEIXOTO, 2002, p, 12).

A internacionalização das ações desta quarta “onda” seriam as mais amplas possíveis, especialmente contra os EUA, que se apresentam como o representante máximo desta ordem. Nesse sentido, Noam Chomsky conseguiu captar de forma arguta este contexto, ao destacar a inversão no sentido das ações de violência em relação aos Estados Unidos:

Sem dúvida, as atrocidades de 11 de setembro são um acontecimento histórico, mas por causa do alvo do ataque. Para os EUA, essa foi a primeira vez, desde o incêndio de Washington, provocado pelos britânicos em 1814, que o território nacional sofreu um ataque grave e chegou a ser ameaçado (CHOMSKY, 2006, p. 240).

A afirmação do professor Zhebit, ao referir-se ao terrorismo, resume de forma precisa contra qual *status quo* os grupos terroristas – aqueles enquadrados na quarta “onda” – buscam fazer frente: “Ele é transnacional ou transfronteiriço (*sic*) e não apenas nacional, o seu alvo não é um governo ou uma estrutura de poder estatal, mas a atual ordem das coisas” (ZHEBIT, 2008, p. 1). Torna-se importante frisar que a enquadramento em “ondas”, não implica que o surgimento de uma nova “onda” resulte na extinção das anteriores. Podem existir grupos praticando terrorismo segundo os moldes da segunda “onda” que sejam contemporâneos de

outros grupos que se alinham com a quarta “onda”, por exemplo – é o caso da *Al Qaeda* e do ETA, que permaneceu em atividade até outubro deste ano.

Cabe destacar que ao considerarmos o terrorismo como uma nova ameaça, utilizamos o termo em sentido distinto ao empregado pela ONU, que atrela este termo às ações contra a humanidade e, portanto, ligadas à segurança humana – no nível do indivíduo. No documento *Human Development Report 1994* são explicitadas as novas ameaças, segundo a visão proposta pela ONU, onde o objeto central é o indivíduo:

Em nível global, a segurança humana não mais significa a proteção cuidadosa contra a ameaça de um holocausto nuclear – probabilidade grandemente reduzida pelo fim da guerra fria. Em vez disso, pretende responder à ameaça da pobreza mundial transitando pelas fronteiras internacionais na forma de drogas, HIV/AIDS, mudanças climáticas, migração ilegal e terrorismo (UNITED NATIONS, 1994, p. 24, tradução nossa).

Esta visão possui embutida uma mudança no eixo sobre o qual a questão da segurança está apoiada. Transfere o enfoque da segurança encarada como uma questão relativa ao Estado para a esfera do indivíduo, como ser humano detentor de direitos naturais que devem ser preservados. De forma contrária, nosso enfoque mantém a abordagem da segurança submetida ao conceito de preservação do Estado e é sob esta ótica que os conceitos foram desenvolvidos. Acreditamos que a expressão “nova ameaça” aplicada ao terrorismo, tal como a entendemos, se justifique, em face desta modalidade de combate ter assumido, no período pós Guerra Fria, a capacidade de projetar um considerável poder a distâncias intercontinentais, ao valer-se das condições surgidas em um mundo globalizado. Combinado a isso, assumiu gradativamente um caráter antissistêmico que resultou na ampliação de sua esfera de atuação até envolver todo o sistema internacional.

2.2.7 Terrorismo e seu Conceito

Até o momento não se chegou a um consenso sobre a conceituação de terrorismo. Há uma resistência muito grande por parte dos Estados em estabelecer uma definição precisa daquilo que seja terrorismo. Esta indefinição permite que diversas práticas violentas, das mais diversas naturezas, possam ser consideradas como terroristas. Daí decorre o risco da generalização do termo, que abre margem a tratar como iguais coisas diferentes, inviabilizando a condução de um estudo científico. Num extremo oposto, um estreitamento demasiado do conceito pode gerar uma particularização tal, que restringiria o fenômeno a um tipo único de ocorrência – limitada no tempo, no espaço e sob determinada conjuntura. Isto nos levou a buscar um embasamento teórico que permitisse a identificação do fenômeno

segundo critérios que fossem mais objetivos do que subjetivos, de forma a evitar os extremos – uma ampla generalização e uma elevada especificidade.

Identificamos o emprego político do termo terrorismo, como o maior empecilho para a obtenção de um consenso entre os Estados. Para o professor Leonardo Nemer Caldeira Brant:

O problema está na politização do conceito. Pelo fato de o ato de terrorismo ser, necessariamente, um ato de força e ilegal, os Estados tendem a julgar, enquanto legal no conceito, aquilo que lhes interessa, e excluir, enquanto ilegal da utilização da força, o que não lhes interessa. Temos, portanto, na tentativa de conceituar o termo, todos os conflitos permanentes, a partir do surgimento da Carta das Nações Unidas (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2006, p. 77).

O termo terrorista traz embutido um sentido negativo, que os praticantes deste estágio de guerra irregular buscam evitar. Não devemos nos esquecer que um dos principais propósitos do terrorismo é a busca de adeptos, de apresentar seus perpetradores como sendo os legítimos representantes e defensores daquele segmento, seja religioso, étnico ou ideológico. Ser identificado como um terrorista ou como um “defensor da liberdade” está ligado ao resultado do embate – de quem são os vencedores – e não ao procedimento empregado. Nossa abordagem não pretende atribuir qualquer juízo de valor do campo ético ou moral ao termo terrorismo, busca mantê-la balizada em um enquadramento teórico isento. Deixamos uma eventual estipulação do “certo” e do “errado”, no que se refere ao terrorismo, para os estadistas.

Apesar da falta de uma definição única para o terrorismo, os diversos órgãos e setores que têm de tratar com este fenômeno, viram-se obrigados a estabelecer suas respectivas definições, de modo a orientar suas diversas atividades. Analisaremos algumas delas, segundo nossa construção teórica, em busca de uma que atenda ao escopo deste trabalho. Iniciaremos com a adotada pelo *Federal Bureau of Investigation* (FBI) dos Estados Unidos: “a utilização ilegal da força e da violência contra pessoas ou propriedades para intimidar ou coagir um governo, a população civil, ou qualquer destes segmentos, no fomento de objetivos políticos ou sociais” (FEDERAL BUREAU OF INVESTIGATION, 2009, tradução nossa). Esta definição inicia estabelecendo uma relação entre terrorismo e ilegalidade. Em certo sentido, ela atende às atividades realizadas pelo FBI, que é um segmento do Departamento de Justiça estadunidense, mas ao nos voltarmos para o fenômeno, apresenta deficiências. O primeiro problema reside na correlação direta entre terrorismo e o rompimento de uma lei, que pode alterar-se com o tempo. Aquilo que hoje é um ato ilegal pode, com o passar do tempo e/ou uma mudança de conjuntura – seja fruto de uma mudança cultural, econômica ou política – tornar-se legal, assim como, o seu inverso. Outro aspecto é que, ao tratarmos o terrorismo

como um elemento regido pelo Direito, nós o submetemos a critérios que emanam de um determinado Estado, estando, portanto, submetido a todos os interesses regidos pela sua política. No campo internacional, esta análise mantém sua validade, com o agravante de não haver um organismo regulador que possa impor sua vontade sobre os demais Estados, o que amplia as diversas interpretações daquilo que seria terrorismo. Entendemos que, no campo interno, a única ligação entre terrorismo e ilegalidade estaria no questionamento do monopólio do uso da força pelo Estado, uma vez que o uso da violência encontra-se presente. Este seria o limite vislumbrado para a atribuição do terrorismo como um ato ilegal. Um segundo problema, identificado nesta definição, seria a ausência da busca de adeptos e a propagação do terror como elementos constitutivos do terrorismo. Esta omissão permitiria a inclusão de outros movimentos, por nós considerados como não sendo terroristas, dentro da categoria de terrorista. Seria o caso de movimentos sociais que eventualmente recorrem a atos de violência ou depredação. Assim, avaliamos que esta conceituação de terrorismo – feita pelo FBI – estaria submetida a uma politização do termo terrorismo, ao mesmo tempo em que seria demasiadamente generalista, não atendendo aos critérios necessários para a identificação do terrorismo como um fenômeno de estudo científico.

Outra definição de terrorismo pode ser encontrada em nosso Ministério da Defesa:

Forma de ação que consiste no emprego da violência física ou psicológica, de forma premeditada, por indivíduos ou grupos adversos, apoiados ou não por Estados, com o intuito de coagir um governo, uma autoridade, um indivíduo, um grupo ou mesmo toda a população a adotar determinado comportamento. É motivado e organizado por razões políticas, ideológicas, econômicas, ambientais, religiosas ou psicossociais (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2007b, p. 253).

Esta conceituação apresenta alguns avanços em relação à anterior: o emprego do termo “premeditada” reforça a ideia de uma articulação racional, da parte dos agentes, voltada para a obtenção dos seus propósitos; destaca a componente psicológica, altamente explorada pelos terroristas na busca da divulgação de seus atos; e exclui a participação estatal como agente perpetrador direto do terrorismo, mas a inclui na esfera do apoio. Apesar de mais sofisticada que a utilizada pelo FBI, a definição do Ministério da Defesa ainda permitiria a mesma generalização que a do órgão norte-americano, por não incluir em seu texto uma clara referência aos “meios” empregados para a aquisição dos propósitos – a propagação do terror. A angariação de adeptos – apoio popular – também ficou fora de sua abordagem, ignorando a posição de representante legítimo que o terrorista necessariamente tenta alcançar.

Passemos para as definições propostas por alguns estudiosos do assunto. Iniciaremos com o posicionamento de Laqueur:

O terrorismo, interpretado aqui como a utilização de uma furtiva violência por parte de um grupo para a consecução de fins políticos, se dirige por regra geral contra um governo, e, com menos frequência, contra outro grupo, classe ou partido. Os fins podem variar, indo da retificação de “ofensas” concretas à derrubada de um governo e a tomada do poder, ou a libertação de um país da dominação estrangeira. Os terroristas buscam provocar uma desorganização política, social e econômica, e é frequente que, na procura desse objetivo, cometam assassinatos planejados ou indiscriminados (LAQUEUR, 2003, p. 125, tradução nossa).

Podemos identificar no conceito de Laqueur uma maior preocupação na tipificação do fenômeno, quando comparado com os adotados pelos órgãos de execução anteriormente citados. Em certo sentido, uma mudança até esperada, pois ao estabelecermos o confronto entre instituições empreendedoras de políticas governamentais e desenvolvimentos acadêmicos, os focos ou abordagens também se processam de uma forma distinta. O entendimento do terrorismo, para Laqueur, apresenta diversos pontos de contato com nossa construção: a inferioridade do agente terrorista frente a seu oponente – furtiva violência; os propósitos buscados como sendo de caráter político; a presença de um contexto insurrecional, no sentido de confrontação a um *status quo*; e a relação do terrorismo com a propagação do pânico, mesmo que de forma indireta, ao indicar a perseguição de uma desordem no campo político, social e econômico. Entretanto, ainda nos ressentimos de uma maior explicitação de dois elementos que consideramos fundamentais: a ênfase, pelos terroristas, na geração do pânico sobre seus alvos; e o anseio por um amplo apoio popular.

Finalmente, apresentamos a definição de terrorismo defendida por Eugênio Diniz:

[...] podemos entender *terrorismo* como sendo o *emprego do terror contra um determinado público, cuja meta é induzir* (e não compelir nem dissuadir) *num outro público* (que pode, mas não precisa, coincidir com o primeiro) *um determinado comportamento cujo resultado esperado é alterar a relação de forças em favor do ator que emprega o terrorismo, permitindo-lhe no futuro alcançar seu objetivo político* – qualquer que este seja (DINIZ, 2004, p. 212).

Esta seria a definição de terrorismo que mais se aproximaria de nossa abordagem teórica, pois: enfatiza a disseminação do terror sobre um público alvo; ressalta as dificuldades da prática do terrorismo para empreender a dissuasão e suas limitações para exercer a coação; permite intuir a distinção entre o público alvo do terror e o público alvo de influência; exprime um caráter de confrontação com um poder vigente anterior; e posiciona o terrorismo como fazendo parte de um processo maior, que visa alcançar propósitos políticos. Entretanto, nos vimos obrigados a inserir algumas pequenas modificações, de forma a melhor refletir nosso entendimento do que seria o terrorismo. A primeira seria a inclusão da expressão “ameaça de emprego”, uma vez que a expectativa de uma ação que é dada como certa, mesmo

antes de ocorrer, exerce o mesmo poder psicológico sobre seus alvos. A segunda modificação seria a clara explicitação dos públicos alvos do terror e alvo de influência. Outra modificação necessária seria a clara diferenciação entre os propósitos políticos limitados e os mais amplos – que confrontam os interesses nacionais, no caso de ter o Estado como oponente. Finalmente, tornar evidente o caráter insurrecional na busca pelo apoio popular. Em face do exposto, assim ficaria nosso conceito de terrorismo:

Terrorismo é o emprego ou ameaça de emprego da violência, de modo a incutir pânico e terror em um grupo alvo, a fim de alcançar propósitos políticos limitados e/ou obter aceitação e apoio de um grupo a que se deseja influenciar, de forma a alterar a relação de forças em favor do ator que emprega o terrorismo para, no futuro, alcançar seus propósitos políticos mais amplos.

2.3 CONCLUSÃO PARCIAL

A forma como a guerra vem sendo conduzida tem sofrido modificações ao longo do tempo, fruto das transformações políticas, econômicas e sociais nas diversas sociedades. Especificamente a partir da segunda metade do século XX, quando alguns Estados passaram a dispor do armamento nuclear em seus arsenais, a guerra regular tem decrescido de forma sensível. Muito provavelmente não veremos mais conflitos nos moldes do ocorrido na Segunda Guerra Mundial, envolvendo contingentes de milhões de combatentes uniformizados em ambos os lados da disputa. Entretanto, apesar da redução da ocorrência de guerras entre os Estados, os conflitos armados continuam a ocorrer, só que sob uma nova roupagem. A guerra irregular lidera a modalidade de forma de conflito em ocorrência no mundo. Soma-se a isso, outra transformação relevante: os atores envolvidos nos conflitos, que possuíam nos Estados os seus grandes agentes. O surgimento de atores não estatais como agentes condutores de conflitos é uma tendência que não pode mais ser questionada. Mesmo a maior potência militar do planeta reconheceu a necessidade de incluí-los em sua política de defesa, colocando-os em uma posição de destaque. A busca pelo entendimento e desenvolvimento da chamada guerra de quarta geração é uma evidência clara da preocupação que as principais potências militares têm despendido ao assunto. Ao tentarem encontrar formas de incorporar ao Estado as características da guerra irregular, revelam seu reconhecimento desta modalidade de conflito como tendência e sua importância para a garantia de sua segurança e defesa.

Como destacamos no transcurso de nossa argumentação, os preceitos teóricos enunciados por Clausewitz continuam dotados de validade e sendo aplicados. A guerra irregular permanece sendo regida pelas construções clausewitzianas e a sua *trindade* pode ser

identificada mesmo quando tratando de agentes não estatais. Os três estágios da guerra irregular, teorizados por Mao Tsé-tung, encontram-se alinhados com a perspectiva clausewitziana de guerra, onde a *trindade* é explorada conforme a condição em que se encontram os combatentes irregulares.

As características da guerra irregular a tornam uma opção atraente, quando da necessidade ou opção de confrontação frente a um inimigo mais forte. Ela traz, em sua essência, a exploração do heterodoxo, a recusa da forma convencional de guerrear como uma saída para sua atual inferioridade de forças; recusa, mas não a abandona, pois uma vez que seja alcançada uma força combatente capaz de enfrentar o inimigo da forma ortodoxa – regular –, ela será empregada, por tratar-se da mais direta e rápida modalidade de combate.

O terrorismo insere-se neste contexto. Como uma modalidade de guerra irregular, uma prática de combate que atende aos propósitos visados no primeiro estágio de Mao Tsé-tung, de forma semelhante à guerrilha no segundo estágio e a guerra de posição no terceiro. A identificação do terrorismo como uma das principais ameaças aos Estados, especialmente às grandes potências militares ocidentais, está relacionada com a atual fase do capitalismo. Como anteriormente dito, os conflitos armados acompanham os processos sociais, políticos e econômicos, e, nesse sentido, o grau de globalização atingido constitui um elemento com reflexo direto na forma e por quem são conduzidos os conflitos. O terrorismo é uma prática antiga, mas nas últimas três décadas alcançou uma capacidade de projeção e atuação em nível global. A possibilidade de acesso a armamentos, bem como, a sua confecção pelos próprios terroristas – fruto do emprego dual de diversos materiais e tecnologias – permitiu que atores não estatais tivessem acesso a armamentos com considerável capacidade de destruição e aos meios necessários para sua coordenação de emprego, que anteriormente não detinham. O próprio conceito de armamento deve ser revisto, uma vez que a distinção entre material de uso civil ou militar torna-se tênue. De outra parte, o modelo liberal, essencialmente atrelado a visão de mundo ocidental e que possui nos Estados Unidos da América o seu mais evidente representante, choca-se com as sociedades localizadas na periferia do sistema, ao buscar impor sua “lógica” como única aceitável. As reações violentas oriundas dessa periferia fazem-se segundo uma assimetria de forças no campo militar. A guerra irregular, mais especificamente o terrorismo, surge como uma opção viável para um enfrentamento segundo estes termos.

Finalmente, identificamos como essencial estabelecer uma definição de terrorismo que refletisse as principais características desse fenômeno, tendo como base teórica as propostas enunciadas por Clausewitz. O emprego dessa definição pretende tornar evidente o significado

do termo terrorismo, quando empregado ao longo de todo o trabalho, bem como, permite identificar mais claramente as desejadas abordagens do tema: do terrorismo como uma modalidade de guerra irregular; e como uma forma de manifestação violenta adotada por grupos de caráter antissistêmico.

3 A ÓTICA LEGAL

3.1 INTRODUÇÃO

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, o exercício do Direito fincou raízes fortes sobre a conduta da Guerra entre Estados. Apesar do atual grau de desenvolvimento do Direito Internacional ser o resultado de um processo iniciado anteriormente, o combate empreendido contra as forças do Eixo revitalizou e reforçou a busca por dispositivos internacionais capazes de minimizar os horrores da guerra. O recurso à força como uma prerrogativa do Estado foi proscrita e a condução das ações bélicas foi regulamentada pelo Direito Internacional. A ONU emergiu como órgão responsável pela segurança e paz internacionais, exercendo papel de destaque neste processo e coordenando os esforços dos Estados em evitar e controlar os conflitos armados. Por outro lado, o crescente papel do Direito Internacional nos conflitos armados fez dele uma variável de peso, que merece ser considerada em qualquer questão envolvendo o uso da força no campo internacional.

Como não podia deixar de ocorrer, a globalização também teve seus efeitos transpostos para o campo do Direito Internacional, internalizando nas legislações nacionais preceitos oriundos de construções legais internacionais. Aderir a acordos internacionais envolvendo questões de segurança e paz internacionais são questões políticas complexas e, uma vez aceitos, quase sempre implicam em ajustes nas legislações internas de cada Estado. O terrorismo insere-se neste grupo de questões e surge como um desafio para tais construções.

Como o terrorismo se apresenta perante o Direito Internacional? Como a ONU tem conduzido suas ações frente ao terrorismo? Estes são alguns dos questionamentos que orientam o desenvolvimento deste segmento. Em uma segunda parte, nos voltamos para o caso brasileiro. Com o fim da Guerra Fria e o processo de redemocratização, como se encontra a legislação brasileira e os órgãos estatais relacionados ao trato do terrorismo em nível federal? Como o Brasil vem se posicionando sobre o terrorismo em sua prática de política externa?

As duas partes deste Capítulo complementam-se ao apresentarem as perspectivas internacionais e internas do Direito sobre o fenômeno do terrorismo, bem como, oferecem a oportunidade de adentrar nas instituições e órgãos que, regidos e orientados por estes preceitos, empreendem ações voltadas para o combate e a prevenção do terrorismo.

3.2 DESENVOLVIMENTO

3.2.1 O Direito Internacional Humanitário confrontado com o terrorismo

O uso da força, segundo a doutrina clássica, era uma prerrogativa dos Estados soberanos, que podiam utilizá-la como lhes conviesse em suas relações entre si. Entretanto, desde as próprias origens do direito internacional, já era percebida a necessidade de submeter o uso da força (guerra ou conflito) a certos limites, de modo a atender aos próprios interesses dos Estados. A submissão do conflito às regras do direito possuía como propósito: harmonizar o conflito com os princípios básicos de convivência internacional, mantendo-o dentro de um aspecto de razoabilidade, assim como, evitar que a guerra assumisse um caráter de completa barbárie. No século XIX foi criado o primeiro instrumento multilateral do Direito Internacional Humanitário (DIH) – a Convenção de Genebra de 22 de agosto de 1864 –, marcando o nascimento deste direito¹⁴ (SWINARSKI, 1990).

Segundo o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, o DIH:

[...] é um conjunto de normas que, em tempo de guerra, protege as pessoas que não participam nas hostilidades ou deixaram de participar. Seu principal objetivo é limitar e evitar o sofrimento humano em tempo de conflito armado. As normas consagradas nos tratados de DIH devem ser respeitadas não somente pelos governos e suas forças armadas, mas igualmente pelos grupos armados opositores ou por qualquer outra parte em um conflito (Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 2010).

Swinarski distingue o Direito de Haia do Direito de Genebra:

O Direito Internacional Humanitário é um conjunto de normas internacionais, de origem convencional ou consuetudinária, especificamente destinado a ser aplicado nos conflitos armados, internacionais e não-internacionais, e que limita, por razões humanitárias, o direito das partes em conflito escolherem livremente os métodos e os meios utilizados na guerra (Direito de Haia) ou que protege as pessoas e os bens afetados (Direito de Genebra) (SWINARSKI, 1990, p. 31).

¹⁴ Embora o ano de 1864 marque o surgimento formal do Direito Internacional Humanitário, seu processo de construção iniciou-se bem antes, conforme destacado por Swinarki: “No decurso de toda a história da humanidade é notável o desenvolvimento de regras que, apesar das diferenças fundamentais entre os conceitos ideológicos de tipo político, moral, cultural e sócio-econômico que separavam diferentes civilizações, tinham um conteúdo muito semelhante no tocante ao comportamento nas situações bélicas” (SWINARSKI, 1990, p. 20).

Assim, o DIH combina o Direito de Haia – que objetiva limitar os métodos e meios de combate nos conflitos – com o Direito de Genebra – voltado para a proteção das vítimas dos conflitos. As quatro Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949¹⁵ e seus três Protocolos Adicionais são os mais importantes instrumentos internacionais limitadores da condução das guerras ou conflitos, segundo um enfoque humanitário. O Comitê Internacional da Cruz Vermelha, ao referir-se às Convenções de Genebra e seus Protocolos Adicionais, os considera como “a essência do Direito Internacional Humanitário, o conjunto de leis que rege a conduta dos conflitos armados e busca limitar seus efeitos” (Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 2010).

A confrontação do fenômeno do terrorismo contemporâneo – como processo de caráter antissistêmico, dotado de uma amplitude de atuação global e com uma capacidade destrutiva considerável – com as Convenções de Genebra (1949) e seus Protocolos Adicionais (1977) permite compreender como se estabelece a complexa relação entre o principal conjunto de acordos internacionais voltado para o conflito armado – consubstanciado sob um contexto que se seguiu à Segunda Guerra Mundial e que foi complementado no período da Guerra Fria – e um dos principais tópicos da agenda de segurança internacional do século XXI.

O QUADRO 3 sintetiza o teor e a ênfase dada em cada uma das Convenções de Genebra e seus Protocolos Adicionais.

QUADRO 3

Convenções de Genebra e Protocolos Adicionais – Síntese e Ênfase

Dispositivo	Ênfase	Síntese
Primeira Convenção de Genebra	Proteção aos feridos e enfermos das Forças Armadas em campanha.	Esta Convenção representa a quarta versão atualizada da Convenção de Genebra sobre feridos e enfermos depois das adotadas em 1864, 1906 e 1929. Contém 64 artigos que protegem não só os feridos e enfermos, mas também o pessoal médico e religioso, as unidades e os transportes médicos. A Convenção também reconhece os emblemas distintivos. Apresenta dois anexos: um projeto do acordo relativo às zonas e localidades sanitárias e um modelo de cartão de identidade para pessoal sanitário e religioso.
Segunda Convenção de Genebra	Proteção aos feridos, enfermos e náufragos no mar.	Esta Convenção substitui a Convenção de Haia de 1907 sobre a Adaptação dos Princípios da Convenção de Genebra de 1864 a Guerras Marítimas. Segue as disposições da Primeira Convenção de Genebra em termos de estrutura e conteúdo. Contém 63 artigos que se aplicam especificamente a guerras marítimas. Por exemplo, protege os navios-hospitais. Também contém um anexo com um modelo de cartão de identidade para pessoal sanitário e

¹⁵ Para efeito de simplificação, será empregada apenas a expressão “Convenções de Genebra” para referir-se às quatro Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949.

Terceira Convenção de Genebra	Prisioneiros de guerra.	de	religioso. Esta Convenção substitui a Convenção sobre Prisioneiros de Guerra de 1929. Contém 143 artigos, enquanto a de 1929 continha apenas 97. As categorias de pessoas com direito ao <i>status</i> de prisioneiro de guerra foram ampliadas de acordo com a primeira e segunda Convenções de Genebra. As condições e os locais de cativeiro também foram definidos com mais precisão, em particular com relação ao trabalho de prisioneiros de guerra, seus recursos pecuniários, o socorro que recebem e os processos judiciais contra eles. A Convenção estabelece o princípio de que os prisioneiros de guerra devem ser liberados e repatriados sem demora após o término das hostilidades ativas. A Convenção tem cinco anexos com vários modelos de acordos e cartão de identidade e outros cartões.
Quarta Convenção de Genebra	Proteção civis.	aos	As Convenções de Genebra, adotadas antes de 1949, se preocupavam apenas com os combatentes, mas não com os civis. Os eventos da Segunda Guerra Mundial mostraram as consequências desastrosas da ausência de uma convenção para proteger os civis em tempos e guerra. A Convenção adotada em 1949 leva em consideração as experiências da Segunda Guerra Mundial. É composta por 159 artigos e contém uma pequena seção referente à proteção geral das populações contra certas consequências da guerra, sem tratar da conduta das hostilidades, que foi examinada depois nos Protocolos Adicionais de 1977. A parte principal das Convenções aborda o status e o tratamento de pessoas protegidas, a distinção entre os estrangeiros em território de uma parte em conflito e os civis em território ocupado. Ela esclarece as obrigações da Potência Ocupante com relação à população civil e contém disposições detalhadas sobre o socorro humanitário em território ocupado. Também contém um regime específico para o tratamento de civis internados. Seus três anexos trazem um projeto de acordo relativo às zonas e localidade sanitárias e de segurança, projeto de regulamento relativo ao socorro humanitário e modelos de cartões.
Protocolo Adicional I	Proteção das vítimas dos conflitos armados internacionais.	das	Complementa as Convenções de Genebra no que se aplica às situações previstas pelo artigo 2 ¹⁶ , comum a estas Convenções. Estão incluídos na abrangência deste Protocolo, nas situações mencionadas no referido artigo, os conflitos armados em que povos lutam contra a dominação colonial e a ocupação estrangeira e contra os regimes racistas, no exercício do direito dos povos à sua

¹⁶ O artigo 2, comum às quatro Convenções, prevê: “Além das disposições que devem vigorar mesmo em tempos de paz, a presente Convenção irá aplicar-se em caso de guerra declarada ou de qualquer outro conflito armado que possa surgir entre duas ou mais Altas Partes Contratantes, ainda que o estado de guerra não seja reconhecido por uma delas.

A Convenção será igualmente aplicada em todos os casos de ocupação total ou parcial do território de uma Alta Parte Contratante, ainda que essa ocupação não encontre qualquer resistência militar.

Se uma das Potências em conflito não for Parte na presente Convenção, as Potências que nela são Parte estarão de qualquer forma ligadas pela referida Convenção, em suas relações recíprocas. Ficarão, por outro lado, ligadas por esta Convenção à referida Potência, se esta aceitar aplicar suas disposições” (COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 1992, p. 19).

		autodeterminação.
Protocolo Adicional II	Proteção das vítimas dos conflitos armados não-internacionais.	Desenvolve e completa o artigo 3 ¹⁷ , comum às Convenções de Genebra. Aplica-se a todos os conflitos armados que não sejam cobertos pelo Protocolo Adicional I (estabelecido em seu artigo 1) e que se desenrolem em território de uma Alta Parte contratante, entre suas Forças Armadas e Forças Armadas dissidentes, ou grupos armados organizados, que exerçam controle sobre parte de seu território, sendo que este controle lhes permita conduzir operações contínuas e concertadas, bem como aplicar este Protocolo. O Protocolo Adicional II não se aplica a situações de tensão e perturbação internas, que não são considerados conflitos armados.
Protocolo Adicional III	Dispõe sobre o uso de emblemas distintivos.	O Protocolo reafirma e suplementa as Convenções de Genebra e, quando aplicável, os Protocolos Adicionais I e II, em relação ao uso de emblemas distintivos da Cruz Vermelha, Crescente Vermelho e Leão e Sol Vermelhos.

Fontes: Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 2010. Disponível em: <<http://www.icrc.org/por>>. Acesso em: 2 mar. 2010.
COMITÉ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 1992.
Idem, 1998.

Como desenvolvido no Capítulo anterior, entendemos que o terrorismo é um fenômeno possuidor das características que permitem enquadrá-lo como um conflito armado, especialmente quando os índices de violência ultrapassam os limites que podem ser tolerados pelas forças de segurança pública. Segundo esta visão, o posicionamento daquele que comete o ato terrorista, frente ao DIH, torna-se pertinente e essencial para a compreensão do emprego das forças estatais que lhe farão contraposição, considerados os acordos internacionais. Outro ponto relevante, intimamente relacionado ao emprego anteriormente citado, é o estabelecimento do *status* jurídico do terrorista, onde o DIH desempenha um papel importante nesta construção.

Nesse sentido, a primeira distinção que deve ser considerada dentro do DIH são os conceitos de conflito armado internacional e conflito armado não-internacional. A diferenciação destes dois tipos de conflito implica em desdobramentos específicos no campo da aplicação do direito internacional e dos acordos internacionais.

O artigo 2, comum às Convenções de Genebra, trata de sua aplicação (observar nota 16 na página anterior) e o artigo 1 do Protocolo Adicional I (especificamente os parágrafos terceiro e quarto) insere outros parâmetros para a identificação do tipo de conflito, além de complementar e ampliar as situações em que as Convenções são aplicadas:

¹⁷ O artigo 3, comum às quatro Convenções, prevê: “Em caso de conflito armado de caráter não-internacional que ocorra em território de uma das Altas Partes Contratantes, cada uma das Partes em conflito deverá aplicar, pelo menos, as seguintes disposições: [...]”(COMITÉ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 1992, p. 19).

ARTIGO 1 – *Princípios gerais e âmbito de aplicação*

[...]

3. O presente Protocolo, que complementa as Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949 para a proteção das vítimas de guerra, se aplica nas situações previstas pelo artigo 2, comum a estas Convenções.

4. Nas situações mencionadas no parágrafo precedente estão incluídos os conflitos armados em que os povos lutam contra a dominação colonial e a ocupação estrangeira e contra os regimes racistas, no exercício do direito dos povos à autodeterminação, consagrado na Carta das Nações Unidas e na Declaração relativa aos princípios do direito internacional no que diz respeito às relações amigáveis e à cooperação entre os Estados nos termos da Carta das Nações Unidas (COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 1998, p. 6).

Podemos retirar duas importantes conclusões destes dois artigos. A primeira é a de que os conflitos internacionais, para o efeito de aplicação destas Convenções, somente podem ocorrer entre as chamadas Altas Partes contratantes – entenda-se Estados, pois apenas Estados são signatários das Convenções de Genebra¹⁸ –, exceto nos casos previstos e incluídos pelo Protocolo Adicional I (dominação colonial, ocupação estrangeira e contra regimes racistas). Assim, para os efeitos de aplicação das Convenções de Genebra, conflitos armados internacionais somente poderiam ocorrer entre Estados signatários. Segundo este princípio de aplicação, as ações terroristas cometidas contra determinado Estado, que não sejam enquadradas como luta contra uma dominação colonial, uma ocupação estrangeira ou um regime racista, não seriam consideradas como um conflito armado internacional, conforme o previsto pelas Convenções de Genebra, e, conseqüentemente, excluiria os terroristas dos dispositivos de proteção às vítimas deste tipo de conflito e da avaliação de sua condição de prisioneiro de guerra. De outro lado, liberaria o Estado alvo das obrigações impostas como Alta Parte contratante, dando-lhe maiores opções na forma de emprego da força. Entretanto, não há um consenso nesse quesito, como destaca José Cretella Neto:

Para grande parte dos autores, os ataques terroristas, em especial os de 11 de setembro, podem ser considerados conflitos armados. Outros juristas, contudo, criticam essa posição, afirmando que a Convenção III de Genebra contempla apenas combatentes provenientes de forças pertencentes a Estados, o que aparentemente revela a existência de uma lacuna. Concedem, no entanto que aos combatentes devem ser aplicadas as normas de Direito Internacional Humanitário.

[...] Para outros autores, no entanto, não faz sentido equiparar atos terroristas, como os ocorridos em 11 de setembro, a “atos de guerra”, o que evidentemente impediria que os Estados Unidos declarassem guerra ao terror (NETO, 2008, p. 242).

¹⁸ Segundo o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 194 Estados são signatários das Convenções de Genebra (Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 2010).

A segunda conclusão refere-se à importância de um claro entendimento do termo “conflito armado”, a fim de permitir uma correta aplicação das Convenções de Genebra. Apesar desta importância, o termo não é definido em nenhum momento. As Convenções de Genebra e os Protocolos Adicionais não conceituam o termo, embora demonstrem uma atenção especial no esclarecimento de outros termos, como: ataques indiscriminados (COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 1998, p. 41), feridos e enfermos (*ibidem*, p. 10), pessoal religioso (*ibidem*, p. 11) pessoal sanitário (*ibidem*, p. 11), unidades sanitárias (*ibidem*, p. 12), meio de transporte sanitário (*idem*, p. 12), aeronave sanitária (*ibidem*, p. 12), civis e população civil (*ibidem*, p. 41), forças armadas (*ibidem*, p. 34), perfídia (*ibidem*, p. 31), artifícios de guerra (*ibidem*, p. 32), zona desmilitarizada (*ibidem*, p. 50) e defesa civil (*ibidem*, p. 51). Tal lacuna também foi sentida por Kalliopi K. Koufa em seu relatório para a Subcomissão de Promoção e Proteção aos Direitos Humanos da ONU: “Enquanto que a existência de um conflito armado é condição prévia e fundamental para a aplicação do direito internacional humanitário, em nenhum instrumento se faz uma delimitação clara ou se dá uma definição precisa do termo ‘conflito armado’” (KOUFA, 2004, p. 11, tradução nossa).

Já o artigo 3, comum às Convenções de Genebra, trata dos casos em que não são travados conflitos armados internacionais:

ARTIGO 3. Em caso de conflito armado de caráter não-internacional que ocorra em território de uma das Altas Partes Contratantes, cada uma das Partes em conflito deverá aplicar, pelo menos, as seguintes disposições:

1) As pessoas que não participarem diretamente do conflito, incluindo membros das forças armadas que tenham deposto as armas e pessoas que tenham sido postas fora de combate por enfermidade, ferimento, detenção ou qualquer outra razão, devem em todas as circunstâncias ser tratadas com humanidade, sem qualquer discriminação desfavorável baseada em raça, cor, religião ou crença, sexo, nascimento ou fortuna, ou qualquer outro critério análogo.

Para esse efeito são e permanecem proibidos, sempre e em toda parte, em relação às pessoas acima mencionadas:

- a) os atentados à vida e à integridade física, em particular o homicídio sob todas as formas, as mutilações, os tratamentos cruéis, torturas e suplícios;
- b) as tomadas de reféns;
- c) as ofensas à dignidade das pessoas, especialmente os tratamentos humilhantes e degradantes;
- d) as condenações proferidas e as execuções efetuadas sem julgamento prévio por um tribunal regularmente constituído, que ofereça todas as garantias judiciais reconhecidas como indispensáveis pelos povos civilizados.

2) Os feridos e enfermos serão recolhidos e tratados.

Um organismo humanitário imparcial, tal como o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, poderá oferecer seus serviços às Partes em conflito.

As Partes em conflito deverão esforçar-se, por outro lado, em colocar em vigor por meio de acordos especiais, totalmente ou em parte, as demais disposições da presente Convenção.

A aplicação das disposições anteriores não afeta o estatuto jurídico das Partes em conflito (COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 1992, p. 20).

Para aqueles que não consideram as ações terroristas como um conflito internacional, este artigo seria o que englobaria a situação de conflitos armados praticados por terroristas, quando não se caracterizasse uma luta contra dominação colonial, ocupação estrangeira ou regime racista, e estabeleceria os limites a que os Estados signatários estariam sujeitos em suas práticas de aplicação da violência. Além disso, prescreveria que os Estados deveriam esforçar-se em negociar com a outra parte em conflito para a aplicação das demais disposições das Convenções. Ponto sensível, que implicaria no reconhecimento do oponente por parte do Estado.

Entretanto, o Protocolo Adicional II, logo em seu primeiro artigo, insere elementos que complicam o enquadramento do terrorismo como sendo um conflito não-internacional:

ARTIGO 1 – Âmbito de aplicação material

1. O presente Protocolo, que desenvolve e completa o artigo 3, comum às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949, sem modificar as suas condições atuais de aplicação, se aplica a todos os conflitos armados que não estejam cobertos pelo artigo 1 do Protocolo adicional às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949 relativo à proteção das vítimas dos conflitos armados internacionais (Protocolo I), e que se desenrolem em território de uma Alta Parte contratante, entre as suas forças armadas e as forças armadas dissidentes, ou grupos armados organizados que, sob a chefia de um comandante responsável exerçam sobre uma parte de seu território um controle tal que lhes permita levar a cabo operações militares contínuas e concertadas e aplicar o presente Protocolo.

2. O presente protocolo não se aplica às situações de tensão e perturbação internas, tais como motins, atos de violência isolados e esporádicos e outros atos análogos, que não são considerados conflitos armados (COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 1998, p. 98).

O primeiro problema para a inserção do terrorismo como sendo um conflito não-internacional estaria na necessidade de controle sobre uma parte do território, por parte dos grupos armados organizados que se contrapõem ao Estado. Como apresentado no Capítulo anterior, este nível de controle territorial somente seria alcançado caso os terroristas tivessem sucesso crescente no desenrolar de seu processo de tomada do poder. Embora o artigo 3 das Convenções de Genebra não estabeleça este quesito como necessário, o Protocolo Adicional II o introduziu como um elemento caracterizador, como destaca Swinarski:

A sua definição mais recente [de conflito armado não-internacional] encontra-se no Protocolo II de 1977.

[...] Esta definição do Protocolo II sobre a aplicabilidade do DIH na situação de conflito armado não-internacional eleva o nível que lhe é atribuído pelo artigo 3, comum às Convenções de Genebra de 1949, reafirmando e desenvolvendo as suas disposições (SWINARSKI, 1990, p. 42-43).

O estreitamento inserido pelo Protocolo Adicional II sobre o artigo 3, comum às Convenções de Genebra, também foi destacado por Koufa ao considerar que o Protocolo Adicional II parece aplicável somente a uma guerra civil de grande escala e ao caso de conflito entre o governo e um movimento rebelde. Já o artigo 3, seria suficientemente amplo para englobar o conflito entre grupos rebeldes diferentes que disputam o poder dentro de um Estado, onde o governo encontra-se enfraquecido ou tenha deixado de existir (KOUFA, 2004).

Assim, a caracterização de um conflito armado não-internacional somente poderia ser identificada com o desenrolar do processo insurrecional. Ou seja, o critério de reconhecimento deste tipo de conflito estaria relacionado a uma questão de “intensidade” do processo e não no mero reconhecimento da existência do fenômeno terrorista – que recorre ao emprego da violência de forma declarada, desde o seu início.

Outro fator complicador está em seu parágrafo segundo, que exclui a aplicação das Convenções de Genebra no caso de situações de tensão e perturbação internas. Estes casos, em que haveria atos de violência de certa gravidade e duração, mas que não poderiam ser considerados como uma luta aberta entre partes claramente identificadas, não seriam considerados como conflitos armados não-internacionais (SWINARSKI, 1990), estando sujeitos a legislação interna de cada Estado. Entretanto, permaneceria em aberto a quem caberia estabelecer estes parâmetros. Nesse sentido, Koufa sinaliza no sentido da necessidade de uma avaliação caso a caso, mas que também não resolve a questão:

Em consequência, e dada também a importância da tipificação jurídica do conflito armado e dos atos de violência conexos enquanto ao conteúdo do direito aplicável, é preciso haver a avaliação correspondente para determinar caso por caso se uma situação pode ser considerada como terrorismo ou se deve considerar-se como conflito armado (KOUFA, 2004, p. 14, tradução nossa).

O reconhecimento de um conflito armado não-internacional implica na obrigação, por parte do Estado signatário, em limitar seu emprego da violência mesmo que sem a respectiva contrapartida do oponente, como estabelecido no artigo 1, comum às Convenções de Genebra: “ARTIGO 1. As Altas Partes contratantes comprometem-se a respeitar e a fazer respeitar a presente Convenção **em todas as circunstâncias**” (COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 1992, p. 19, grifo nosso). Apesar, de cobrar-se o cumprimento das Convenções

de Genebra por ambas as partes envolvidas, carece-se de instrumentos internacionais eficazes que sejam capazes de exercer pressão sobre grupos terroristas, no intuito de conformá-los ao cumprimento do direito internacional. A própria opção pelo terrorismo evidenciaria seu abandono de submissão às regras internacionais, embora as explore como um elemento de “fraqueza” de seu oponente.

Finalmente, seria colocado como requisito para que se considere a existência de um conflito armado não-internacional, a existência de uma hierarquia de comando, caracterizada pela chefia de um comandante responsável, por parte dos grupos armados dissidentes. Tal modelagem remeteria a uma estrutura de tropas regulares, onde a hierarquia é claramente estabelecida e exercida por um comando geral ostensivo, que detém o controle e possui responsabilidade sobre as ações de seus subordinados. Esta mesma perspectiva pode ser identificada no artigo 13 da primeira Convenção de Genebra – que se aplica a conflitos armados internacionais, aí incluídos os conflitos armados contra dominação colonial, ocupação estrangeira e regimes racistas:

ARTIGO 13. A presente Convenção é aplicável aos feridos e enfermos das seguintes categorias:

- 1) os membros das forças armadas de uma parte em conflito, bem como os membros das milícias e dos corpos de voluntários pertencentes a essas forças armadas;
- 2) os membros de outras milícias ou de outros corpos de voluntários, incluindo (*sic*) os dos movimentos de resistência organizada pertencentes a uma Parte em conflito que operem fora ou no interior de seu próprio território, mesmo que ocupado, desde que essas milícias ou corpos de voluntários, incluindo os movimentos de resistência organizados, preencham as seguintes condições:
 - a) **sejam comandados por uma pessoa responsável por seus subordinados;**
 - b) **possuam um sinal distintivo fixo e reconhecível à distância;**
 - c) **transportem armas à vista;**
 - d) **respeitem, em suas operações, as leis e costumes da guerra;**

[...] (COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 1992, p. 23, grifo nosso).

Ao confrontar estes requisitos com o conceito de Forças Armadas empregado no Protocolo Adicional I, a similaridade fica evidente:

ARTIGO 43 – *Forças armadas*

1. As forças armadas de uma Parte em conflito se compõem de todas as forças, as unidades e os grupos armados e organizados, colocados sob um comando responsável pela conduta de seus subordinados diante dessa Parte, [...]. Essas forças devem ser subordinadas a um regime de disciplina interna que assegure particularmente o respeito às regras do direito internacional aplicável nos conflitos armados.

[...] (COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 1998, p. 34).

As características fluidas do combate irregular e o emprego de uma estrutura em redes, especialmente nas fases do conflito onde o terrorismo é preponderante, inviabilizam a determinação clara de um comando geral ostensivo com capacidade de exercer controle positivo sobre todos os seus integrantes. De modo a atender a relação de forças desfavorável, o terrorista busca explorar a ocultação de sua direção geral.

Até o momento, não há um consenso sobre a aplicabilidade ou não do DIH para os conflitos onde atores não estatais empregam o terrorismo. O enquadramento do DIH em casos práticos hodiernos revela-se extremamente difícil, principalmente devido a uma conceituação legal que, quando foi construída, não tinha de lidar com as especificidades do fenômeno do terrorismo dotado de uma abrangência global – mais notadamente no período pós Guerra Fria. Kenneth Roth, Diretor Executivo do *Human Rights Watch*, ao referir-se aos comentários orientadores do Comitê Internacional da Cruz Vermelha, para o conceito de conflito armado nas Convenções de Genebra, evidencia a dificuldade para uma tipificação:

O problema com essas orientações, entretanto, é que elas foram escritas mais voltadas para conflitos políticos do que para o terrorismo global. Assim, elas não tornam clara se a Al Qaeda deveria ser considerada uma realizadora de ações de crime organizado (a qual não deve ser submetida à aplicação das regras da guerra) ou uma rebelião (a qual deveria) (ROTH, 2004, tradução nossa).

Alguns autores, como José Cretella Neto, consideram que a *Al Qaeda* estaria sujeita a um contexto de conflito armado e, portanto, submetida à aplicação do DIH:

À vista da evolução do Direito Internacional e do desenvolvimento de organizações terroristas, cujos líderes proferem freqüentes declarações públicas hostis ao Ocidente, e cujas ações mais recentes evidenciam inegável e feroz *animus belligerandi*, parece-nos que não há óbice em considerar os ataques de 11 de setembro como equivalentes ao início de um conflito armado (NETO, 2008, p. 243).

Segundo esta perspectiva, que assume a ocorrência de um conflito armado e, conseqüentemente, a aplicabilidade do DIH, haveria duas categorias jurídicas para os envolvidos: combatentes e civis. Assim, surge um primeiro questionamento: terroristas seriam combatentes? Para Koufa, uma questão complexa:

A questão mais problemática em relação ao terrorismo e os conflitos armados é distinguir os terroristas dos combatentes legais, tanto no que se refere aqueles que combatem em lutas legítimas pela livre determinação como os que intervêm em guerras civis ou em conflitos armados sem caráter internacional (KOUFA, 2004, p. 18, tradução nossa).

Segundo Knut Dörmann, as categorias de combatente e civil seriam entendidas, nas Convenções de Genebra e Protocolo Adicional I, da seguinte forma:

Genericamente falando, membros das forças armadas (outros que pessoal médico e religioso) são combatentes.

[...] civil é qualquer pessoa que não pertença a uma das categorias de pessoas citadas no Artigo 4^a (1), (2), (3) e (6)¹⁹ da GC III e Artigo 43²⁰ do PI (ver PI, Artigo 50) (DÖRMANN, 2003, p. 45-46, tradução nossa)²¹.

A atribuição do *status* de prisioneiro de guerra implica em uma série de prerrogativas ao prisioneiro e um conjunto de obrigações das Partes envolvidas. Destacamos as seguintes, como exemplo, para permitir um breve vislumbre das implicações decorrentes: os prisioneiros de guerra têm direito a uma remuneração por serviços realizados durante seu período de cativeiro, há limitações aos tipos de trabalho a que os prisioneiros de guerra podem ser submetidos, os prisioneiros de guerra serão libertados e repatriados quando terminarem as hostilidades, quando interrogado, o prisioneiro de guerra só é obrigado a declarar seu nome, sobrenome, graduação, data de nascimento e número de matrícula, objetos de valor sentimental não poderão ser-lhe retirados e em todos os campos devem ser instaladas cantinas para a venda de alimentos e material de uso corrente²². Essas e outras obrigações impostas às partes envolvidas em um conflito armado internacional requerem toda uma estrutura voltada, quase que exclusivamente, para atender às demandas do DIH. Os prisioneiros de guerra não

¹⁹ ARTIGO 4. A) São prisioneiros de guerra, no sentido da presente Convenção, as pessoas que caírem em poder do inimigo e pertencerem a uma das seguintes categorias:

1) membros das forças armadas de uma Parte em conflito, assim como os membros das milícias e dos corpos de voluntários pertencentes a essas forças armadas;

2) membros de outras milícias ou de outros corpos de voluntários, incluindo os dos movimentos de resistência organizados, pertencentes a uma Parte em conflito, que operem fora ou no interior de seu próprio território, mesmo quando ocupado, desde que essas milícias ou corpos de voluntários, incluindo os movimentos de resistência organizados, satisfaçam as seguintes condições:

a) sejam comandados por uma pessoa responsável por seus subordinados;

b) possuam um sinal distintivo fixo e reconhecível à distância;

c) tragam armas à vista;

d) respeitem, em suas operações, as leis e costumes da guerra;

3) membros das forças armadas regulares a serviço de um governo ou de uma autoridade que não seja reconhecida pela Potência detentora;

[...]

6) a população de um território não-ocupado que, à aproximação do inimigo, pegar espontaneamente em armas para combater as tropas invasoras, sem ter tempo de organizar-se em forças armadas regulares, desde que traga as armas à vista e respeite a lei e os costumes da guerra (COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 1992, p. 64-65).

²⁰ ARTIGO 43 – *Forças armadas*

1. As forças armadas de uma Parte em conflito se compõem de todas as forças, as unidades e os grupos armados e organizados, colocados sob um comando responsável pela conduta de seus subordinados diante dessa Parte, mesmo que essa Parte seja representada por um governo ou uma autoridade não reconhecida pela Parte adversa. Essas forças armadas devem ser submetidas a um regime de disciplina interna que assegure particularmente o respeito às regras do direito internacional aplicável nos conflitos armados.

2. Os membros das forças armadas de uma Parte em conflito (exceto o pessoal sanitário e religioso citado no artigo 33 da III Convenção) são combatentes, isto é têm o direito de participar diretamente das hostilidades.

3. A Parte em conflito que incorporar, nas suas forças armadas, uma organização paramilitar ou um serviço armado encarregado de fazer respeitar a ordem, deve notificar esse fato às outras Partes em conflito (COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 1992, p. 34).

²¹ A sigla GC III refere-se à terceira Convenção de Genebra e PI refere-se ao Protocolo Adicional I.

²² Observar artigos 17, 18, 28, 49, 50 e 118 da terceira Convenção de Genebra.

são considerados criminosos, devendo permanecer retidos, apenas, durante o período de conflito:

[...] a concepção segundo a qual o prisioneiro de guerra não é um criminoso, mas apenas um inimigo incapaz de retomar sua participação no combate, que deve ser libertado ao terminar as hostilidades e que deve ser respeitado e tratado humanamente enquanto estiver cativo, acabou por se impor à consciência do mundo civilizado. Desde então, juristas e diplomatas generosos têm se esforçado, com sucesso, por levar esse pensamento à prática, instituindo uma série de normas de direito obrigatórias para os Estados, cada vez mais numerosas e cada vez mais desenvolvidas à medida que a experiência revela suas deficiências (COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 1992, p. 11).

Neste sentido, o estabelecimento formal de uma data de início e de fim das hostilidades revela-se de fundamental importância para a liberação dos prisioneiros de guerra. Por outro lado, não há a condição de prisioneiro de guerra nos conflitos armados não-internacionais, que permanecem sujeitos às legislações internas de cada Estado.

Para Ruth Wedgwood, os terroristas, especificamente os integrantes da *Al Qaeda*, não poderiam ser considerados como combatentes:

Al Qaeda falha no preenchimento dos quatro requisitos do estado de guerra legal. Esses exigem um comandante responsável, um distintivo e insígnia visíveis, o porte ostensivo de armas, e a observância geral das leis e costumes da guerra. Também é uma questão em aberto se um grupo internacional terrorista que não luta por um estado soberano (mas, antes, se alguma coisa domina o estado) alguma vez pode ser qualificado como um beligerante legal (WEDGWOOD, 2002, p. 335, tradução nossa).

A posição assumida por Wedgwood não impediria a aplicabilidade do DIH e a inserção dos terroristas sob sua competência, segundo José Cretella Neto:

Isso significa que os terroristas pertencentes à organização Al Qaeda não podem escapar às normas da guerra pelo fato de serem combatentes não pertencentes às forças armadas regulares de um dado Estado, e sim, que eles são beligerantes ilegais (*unlawful belligerents*) (NETO, 2008, P. 79).

Knut Dörmann, ao definir o conceito de combatente ilegal, explicita que tal condição não seria uma exclusividade dos terroristas, mas de qualquer pessoa que participasse do conflito armado sem autorização para isso:

[...] “combatente/beligerante ilegal/desprivilegiado” é entendido como descrevendo todas as pessoas que tomam parte direta nas hostilidades sem terem sido autorizadas para tal e aquele que, conseqüentemente, não pode ser classificado como prisioneiro de guerra quando em poder do inimigo. Esta parece ser o entendimento mais comumente compartilhado. Isto incluiria, por exemplo, civis tomando parte direta nas hostilidades, bem como os membros de milícias e outros corpos de voluntários – incluindo integrantes de movimentos de resistência – não estando integrados às forças armadas

regulares, mas pertencendo a uma parte em conflito, desde que eles não sejam cobertos pelas condições do Artigo 4^a (2) da GC III (DÖRMANN, 2003, p.46-47, tradução nossa).

Segundo este entendimento, os integrantes da *Al Qaeda* estariam sujeitos à legislação interna de cada Estado, como defende George H. Aldrich: “Membros da Al Qaeda não são designados como combatentes segundo as leis internacionais e estão sujeitos a julgamento e punição de seus crimes sob as leis nacionais” (ALDRICH, 2002, p. 206, tradução nossa).

Um segundo questionamento a ser levantado seria: são os combatentes ilegais abrangidos pela condição de civil – portanto considerados pessoas protegidas –, segundo as Convenções de Genebra?

A condição de civil nas Convenções de Genebra é regida pela quarta Convenção, que traz, em seu artigo 4, a definição das pessoas protegidas:

ARTIGO 4. São protegidas pela presente Convenção as pessoas que, a qualquer momento e de qualquer forma, estiverem, (*sic*) em caso de conflito ou ocupação, em poder de uma Parte em conflito ou de uma Potência ocupante da qual não sejam nacionais.

Não estão protegidos os **nacionais de um Estado que não faça parte dessa Convenção**. Os **nacionais de um Estado neutro que estiverem em território de um Estado beligerante** e os **nacionais de um Estado co-beligerante** não serão considerados como pessoas protegidas **enquanto o estado a que pertencem tiver representação diplomática normal junto ao Estado em poder do qual se encontram**.

As disposições do Título II possuem, no entanto, um âmbito de aplicação mais amplo, definido no artigo 13.

As **pessoas protegidas pela Convenção de Genebra para a melhoria das condições de feridos e enfermos das forças armadas em campanha**, de 12 de agosto de 1949, ou **da Convenção de Genebra para a melhoria das condições dos feridos, enfermos e náufragos das forças armadas no mar**, de 12 de agosto de 1949, ou **pela Convenção de Genebra relativa ao tratamento dos prisioneiros de guerra**, de 12 de agosto de 19149, não serão consideradas protegidas pela presente Convenção (COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 1992, p. 131-132, grifo nosso).

As partes grifadas indicam as pessoas que não são consideradas como protegidas, segundo a quarta Convenção de Genebra. Constata-se, neste artigo, que foram empregados apenas critérios de nacionalidade e o prévio enquadramento como prisioneiros de guerra para a exclusão das pessoas a serem consideradas como protegidas. Entretanto, o artigo 5 desta mesma Convenção permite a alteração desta condição, quando preenchidos certos requisitos:

ARTIGO 5. Se uma Parte em conflito tiver razões fundamentadas para considerar que uma pessoa protegida pela presente Convenção que se encontre em seu território é legitimamente suspeita de atividade prejudicial à segurança do estado, ou se for provado que se dedica de fato a essa atividade, a referida pessoa não poderá fazer valer os direitos e privilégios

conferidos pela presente Convenção que, se fossem usados a seu favor, poderiam prejudicar a segurança do Estado.

Se uma **pessoa protegida** pela Convenção for detida em território ocupado como espiã ou sabotadora, ou porque recai sobre ela uma legítima suspeita de atividades prejudiciais à segurança da Potência ocupante, a referida pessoa poderá, em caso de absoluta necessidade de segurança militar, ser privada dos direitos de comunicação previstos pela presente Convenção.

Em ambos os casos, as referidas pessoas devem, porém, ser tratadas com humanidade e, no caso de serem processadas, não poderão ser privadas do direito ao processo imparcial e regular previsto pela presente Convenção. Voltarão a beneficiar-se de todos os direitos e privilégios de pessoa protegida no sentido da presente Convenção, logo que possível, tendo em conta a segurança do estado ou da Potência ocupante, consoante o caso (COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 1992, p. 132, grifo nosso).

Seria exatamente este artigo que permitiria afirmar que os combatentes ilegais estariam abrangidos pela quarta Convenção de Genebra. A mera participação de uma pessoa de forma ilegal em um conflito armado não seria um critério válido para excluí-la das aplicações previstas na quarta Convenção de Genebra. O próprio artigo 5 dessa Convenção, ao empregar o termo “pessoa protegida” – grifado acima – para referir-se às pessoas detidas como espiãs ou sabotadoras e suspeitas de atividades prejudiciais à segurança da Potência ocupante – combatentes ilegais aí incluídos –, traria embutido um teor de participação direta nas hostilidades, sem um amparo legal que as autorizasse – para o caso de sabotagem e de ações prejudiciais à segurança –, e seria a confirmação dessa abrangência. Entretanto, não há consenso sobre a aplicabilidade ou não da quarta Convenção de Genebra para os combatentes ilegais, caso eles preencham os critérios de nacionalidade previstos no artigo 4 (DÖRMANN, 2003).

Cabe ressaltar que o termo “terrorismo” não é definido nas Convenções de Genebra ou nos Protocolos Adicionais. A única referência direta, com o emprego explícito do termo, aparece no artigo 4 do Protocolo Adicional II, em seu título II, sobre “tratamento humano”:

ARTIGO 4 – Garantias fundamentais

1. Todas as pessoas que não participarem diretamente, ou que tiverem deixado de participar das hostilidades, quer estejam ou não privadas de liberdade, têm direito ao respeito de sua pessoa, sua honra, suas convicções e práticas religiosas. Serão, em todas as circunstâncias, tratadas com humanidade, sem qualquer distinção de caráter desfavorável. É proibido ordenar que não haja sobreviventes.

2. Sem prejuízo do caráter geral das disposições anteriores, são e permanecerão proibidos, em qualquer momento ou lugar, em relação às pessoas mencionadas no parágrafo 1:

- (a) os atentados contra a vida, a saúde ou o bem-estar físico ou mental das pessoas, em particular o assassinato, os tratamentos cruéis, como tortura, mutilações, ou qualquer forma de pena corporal;
- (b) as punições coletivas;

- (c) a tomada de reféns;
- (d) os atos de **terrorismo**; [...]. (COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 1998, p. 99-100, grifo nosso).

Já as referências indiretas, aparecem no artigo 51 do Protocolo Adicional I e no artigo 13 do Protocolo Adicional II:

ARTIGO 51 – Proteção da população civil

1. [...]
2. Nem a população civil em conjunto, nem as pessoas civis, devem ser objeto de ataques. São proibidos atos ou ameaças de violência com o objetivo principal de espalhar o terror no meio da população civil.
3. [...]
4. Os ataques indiscriminados são proibidos. A expressão “ataques indiscriminados” designa:
 - (a) os ataques não dirigidos contra um objetivo militar determinado;
 - (b) os ataques em que forem utilizados métodos ou meios de combate que não possam ser dirigidos contra um objetivo militar determinado; ou
 - (c) os ataques em que forem utilizados métodos ou meios de combate cujos efeitos não possam ser limitados, como é prescrito pelo presente Protocolo;
 e conseqüentemente são, em cada um destes casos, próprios para atingir indistintamente objetivos militares e civis, ou bens de caráter civil.

[...] (COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 1998, p. 40-41).

ARTIGO 13 – Proteção da população civil

1. A população civil e os indivíduos civis gozam de uma proteção geral contra os perigos resultantes das operações militares. Com vista a tornar essa proteção eficaz, serão observadas em todas as circunstâncias as regras que seguem.
2. Nem a população civil, nessa qualidade, nem os civis, deverão ser objeto de ataques. São proibidos os atos ou ameaças de violência cujo objetivo principal seja espalhar o terror entre a população civil.

[...](COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 1998, p. 105-106).

Novamente a ausência de uma clara definição de terrorismo nas Convenções de Genebra e em seus Protocolos Adicionais oferece a oportunidade de sua livre interpretação por parte dos Estados e a conformação do termo segundo seus próprios interesses.

3.2.2 A Organização das Nações Unidas e o terrorismo

A criação da ONU foi determinada pela entrada em vigor da Carta das Nações Unidas, assinada em 26 de junho de 1945. O enfoque dessa organização – criada quase que simultaneamente ao final da Segunda Guerra Mundial e disposta a substituir a fracassada Liga das Nações – foi explicitado no preâmbulo de sua Carta: “preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945a). Seu primeiro artigo

estabeleceu quatro propósitos, mas nossa atenção se voltará ao primeiro deles, que está diretamente associado à segurança e a defesa:

1. Manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz;
[...] (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945a).

Esta proposta traz embutido aquilo que foi uma inovação jurídica em relação à sua antecessora Liga das Nações: a pretensão de atuar, para manter a paz e a segurança, em uma esfera que não estaria restrita apenas a seus membros. Ou seja, mesmo os não-membros seriam confrontados com as ações empreendidas para alcançar este propósito de amplitude global. Essa postura fica evidenciada no segundo artigo da Carta das Nações Unidas: “[...] 6. A Organização fará com que os Estados que não são Membros das Nações Unidas ajam de acordo com esses Princípios em tudo quanto for necessário à manutenção da paz e da segurança internacionais. [...]” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945a). Este caráter de atuação global colocou a ONU como um importante agente do processo de globalização e de divulgação dos preceitos liberais, como ressalta Ramalho da Rocha:

Ao estender ao mundo o alcance de instituições típicas de uma ordem liberal, a ONU e as instituições de Bretton Woods facilitaram entendimentos entre Estados e a participação de outros “grupos de poder” (no feliz conceito de Quincy Wright), em particular as firmas transnacionais (ROCHA, 2009, p. 204).

Ao mesmo tempo, fez com que a Organização fosse identificada como um dos inimigos a ser combatido pelos terroristas contrários ao “Ocidente”, resultando em constantes atentados contra instalações e representantes da ONU – como o ataque à sede da ONU no Iraque em agosto de 2003, que resultou na morte do brasileiro e representante da ONU Sérgio Vieira de Mello (1948-2003) (UN NEWS CENTER, 2003); o atentado às instalações da ONU ocorrido na Argélia em 2007, que ocasionou a morte de dezenas de pessoas e deixou centenas de feridos (G1, 2007), e o ataque promovido pelo grupo Talibã contra funcionários da ONU, em Cabul, em 2009 (BBC BRASIL, 2009).

Ao buscar a manutenção da paz e da segurança internacionais, a ONU reforçou o preceito jurídico que considera o conflito armado internacional como uma prática proibida. Os ordenamentos jurídicos que estabelecem a renúncia à guerra como instrumento de política nacional – podendo ser empregado segundo os interesses dos Estados para a solução de controvérsias internacionais –, remontam do Tratado Geral para a Renúncia a Guerra (1928)

(NETO, 2008), também conhecido como Pacto de Paris ou Tratado *Briand-Kellog* (em referência ao então Secretário de Estado norte-americano Frank B. Kellogg e ao Ministro de Negócios Estrangeiros da França Aristide Briand)²³. Em seu artigo segundo, a Carta explicita esta prática:

[...] 3. 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.
 4. Todos os Membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os Propósitos das Nações Unidas.
 [...] (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945a).

O recurso ao uso da força, de forma unilateral, é permitido em um único caso, segundo a mesma Carta: para a legítima defesa do Estado a uma agressão sofrida. Para que esta situação ocorra, deve ter havido uma agressão prévia ao Estado, quando lhe é consentido o direito de defender-se. Entretanto, a legítima defesa somente poderá perdurar até que uma avaliação seja realizada pela ONU por intermédio de seu Conselho de Segurança (CS), que definirá as medidas necessárias para que se estabeleça a paz e segurança internacionais. Esta situação encontra-se prevista no artigo 51 da Carta:

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 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 segurança internacionais (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945a).

Cabe ao CS estabelecer não somente se há ou não uma ameaça a paz e segurança internacionais, mas também decidir se houve ou não um ato de agressão, bem como, quais as medidas a serem adotadas em cada caso – seja empregando o Capítulo VI da Carta, que trata da solução pacífica de controvérsias, seja aplicando o Capítulo VII, que estabelece as ações relativas a ameaças a paz, ruptura da paz e atos de agressão, mais especificamente, o uso de forças militares²⁴.

²³ As grafias dos nomes Frank B. Kellogg e Tratado Briand-Kellog (com um único g), seguiram os formatos originais do Tratado de Renúncia à Guerra (Pacto de Paris ou Briand-Kellog), constantes na Divisão de Atos Internacionais do Ministério de Relações Exteriores. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/renguerra.htm>>. Acesso em: 15 mar. 2010.

²⁴ Observar os artigos 39, 41 e 42 da Carta das Nações Unidas.

Nesse sentido, é interessante a definição de agressão emitida pela Resolução 3314 (1973) da Assembléia Geral da ONU:

Artigo 1.º

A agressão é o uso da força armada por um Estado contra a soberania, integridade territorial ou independência política de outro Estado, ou de qualquer forma incompatível com a Carta das Nações Unidas, tal como decorre da presente Definição.

Nota explicativa Na presente Definição, o termo <<Estado>>:

a) É utilizado sem o prejuízo da questão do reconhecimento ou do fato de um estado ser, ou não, Membro da Organização das Nações Unidas;

b) Inclui, neste caso, o conceito de <<grupo de Estados>> (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1973, p. 2).

Importante observar que a definição de agressão emitida pela ONU encontra-se intimamente ligada a uma ação exclusivamente entre Estados. Segundo este entendimento, atores não-estatais não poderiam realizar um ato de agressão contra um Estado. Mesmo ao enunciar os atos considerados como agressão, que seriam conduzidos por grupos armados, a presença do Estado permanece evidente e necessária:

[...] 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 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1973, p. 3).

Entretanto, na mesma resolução, em seu preâmbulo e em seu artigo quarto, foi ressaltado o poder discricionário do CS sobre esta matéria:

Lembrando que o Conselho de Segurança, de acordo com o artigo 39.º da Carta das Nações Unidas, determina a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão e faz recomendações ou decide que medidas serão tomadas de acordo com os artigos 41.º e 42.º, a fim de manter ou restabelecer a paz e segurança internacionais.

[...] Tendo presente que nada do dispor na presente Definição poderá ser interpretado em nenhum sentido que afete o alcance das disposições da Carta relativas às funções e poderes dos órgãos da Organização das Nações Unidas.

[...] Artigo 4.º

A enumeração dos atos mencionados acima não é exaustiva e o Conselho de Segurança poderá qualificar outros atos como atos de agressão de acordo com as disposições da Carta. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1973, p. 2-3).

Cabe ressaltar que, diferentemente da Assembleia Geral que apenas sugere, exorta, recomenda, insta, lembra e considera, o CS pode conduzir estas mesmas ações, bem como, impor suas resoluções sobre os Estados membros e agir para que elas tenham aplicação sobre Estados não-membros. Como destaca Ben Saul, apesar do CS não ser um órgão criador de leis

do direito internacional, suas resoluções, na prática, implicam em consequências legais sobre seus Estados membros. Assim, temos um órgão eminentemente político emitindo decisões com reflexos legais (SAUL, 2005).

O terrorismo tem sido um tema cada vez mais tratado no âmbito do CS, especialmente após os ataques realizados em 11 de setembro de 2001 contra os Estados Unidos. Ao se realizar um levantamento de suas resoluções, fica evidente a crescente relevância que o terrorismo tem assumido neste fórum. O GRAF. 8 apresenta as resoluções emitidas pelo CS que tratam sobre o terrorismo, ao longo das décadas de 70, 80, 90 e entre os anos 2000 e 2009.

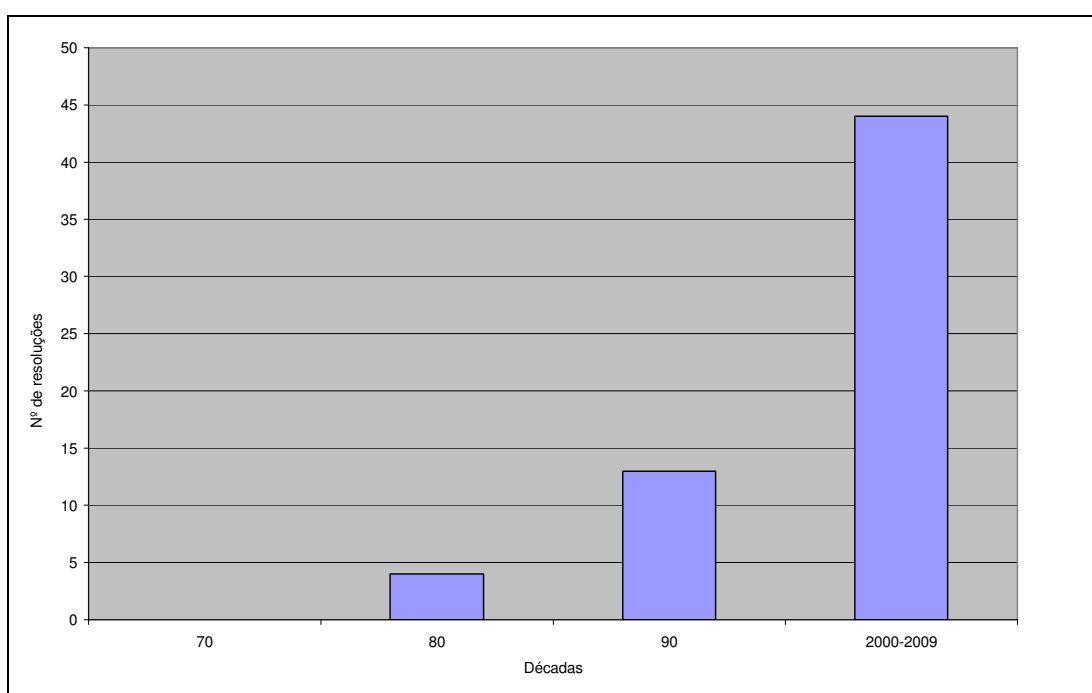


GRÁFICO 8 – Número de resoluções do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas que tratam sobre terrorismo.

Fonte: UNITED NATIONS, 2010.

Nota: Foram consideradas como resoluções que tratam do terrorismo, todas aquelas que: faziam referência ao terrorismo em seu preâmbulo ou em seu corpo; tinham como propósito combater, eliminar ou prevenir atos de terrorismo; ou foram emitidas em resposta a atos considerados, pela própria ONU, como terrorismo. O APÊNDICE A – Quadro resumo das resoluções do Conselho de Segurança relacionadas ao terrorismo apresenta as resoluções que tratam do terrorismo.

O aumento do número de resoluções tratando de questões que envolvem o terrorismo não ocorreu apenas em números absolutos, houve, também, um crescimento relativo considerável. Enquanto as resoluções que tratavam de terrorismo permaneceram próximas da faixa de 2% do total, nas décadas de 80 (2,16%) e 90 (2,04%), no período de 2000 a 2009 este índice mais que duplicou (7,07%), como pode ser visualizado no GRAF. 9.

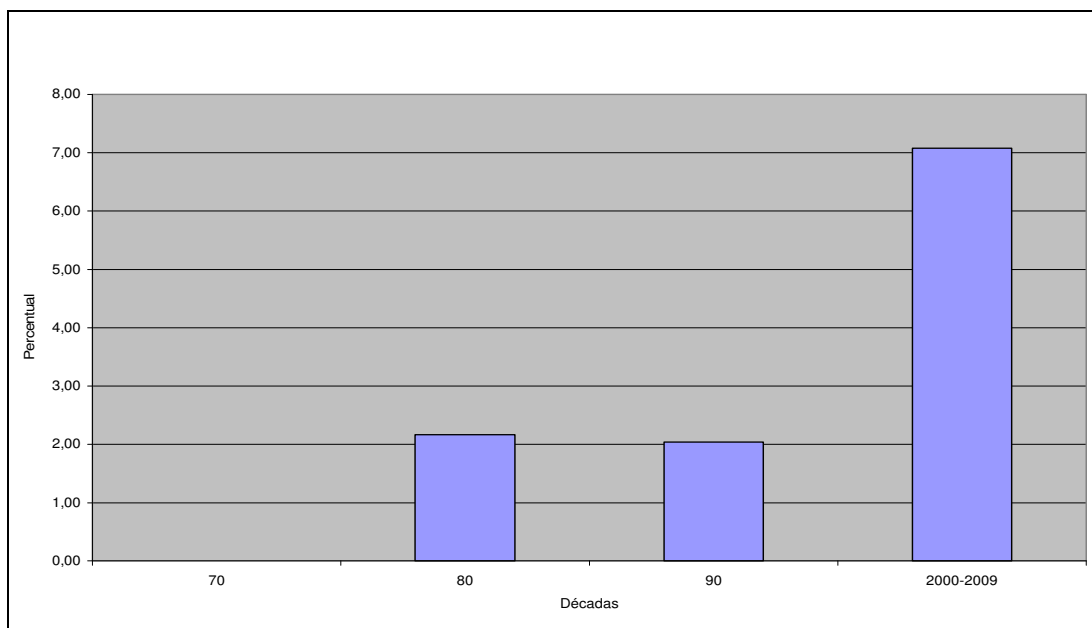


GRÁFICO 9 – Percentual de Resoluções do CS tratando sobre terrorismo.

Fonte: UNITED NATIONS, 2010.

Nota: Reflete a relação percentual entre as resoluções que tratam de terrorismo e o total de resoluções emitidas em cada período.

Apesar de sua crescente importância nas discussões do CS, o conceito de terrorismo não foi estabelecido no âmbito da ONU. Na verdade, existem sinais de mudança no entendimento do significado de terrorismo, por parte do CS, ao longo do tempo. Até 2001, estas mudanças estariam “a reboque” de acordos e convênios internacionais prévios.

A Resolução 286 (1970) expressa a preocupação do CS sobre a ameaça à vida de civis e inocentes quando da ocorrência de desvios de aeronaves feitos à mão armada, bem como, qualquer outra ingerência nos ovos internacionais. Não há referências ao terrorismo nesta resolução. Da mesma forma como não há menção ao termo terrorismo em qualquer outra resolução durante toda a década de 70. Como percebe Ben Saul, o ataque aos atletas israelenses ocorridos durante as Olimpíadas de Munique de 1972 e o sequestro da aeronave da Air France para Entebe em 1976, não produziram qualquer ação por parte do CS, indicando uma relutância do CS em dar atenção ao terrorismo como uma ameaça à paz e segurança internacionais, mesmo ao se considerar os contextos políticos da Guerra Fria (SAUL, 2005). A primeira resolução a utilizar o termo terrorismo foi a Resolução 589 (1985), que trata de casos de sequestro e tomada de reféns, equiparando-os a atos de terrorismo internacional:

5. Insta a que se desenvolva ainda mais cooperação internacional entre os Estados para a formulação e adoção de medidas eficazes que se ajustem às normas do direito internacional, a fim de facilitar a prevenção, o ajuizamento e o castigo de todos os atos de sequestro e de tomada de reféns como manifestações de terrorismo internacional (CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ONU, 1985, tradução nossa).

Na verdade, a correlação entre terrorismo e tomada de reféns é anterior a esta resolução e data de 1979, quando foi assinada a Convenção Internacional Contra a Tomada de Reféns. Aqui cabe um breve parêntesis sobre esta Convenção, que traz embutidos conceitos jurídicos amplamente utilizados em acordos internacionais. A relação entre o terrorismo e a tomada de reféns aparece explicitada no preâmbulo desta Convenção:

Convencidos de que existe uma necessidade urgente de fomentar a cooperação internacional entre os Estados com a finalidade de elaborar e adotar medidas eficazes para a prevenção, o ajuizamento e o castigo de todos os atos de tomada de reféns como manifestações do terrorismo internacional, [...] (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 1979, tradução nossa).

Em seu primeiro artigo, a Convenção define o entendimento de tomada de reféns:

Artigo 1. 1. Toda pessoa que se apodere de outra (que daqui em diante denominar-se-á “o refém”) ou a detenha, e ameace de matá-la, feri-la ou mantê-la detida a fim de obrigar a um terceiro, a saber, um Estado, uma organização internacional intergovernamental, uma pessoa natural ou jurídica ou um grupo de pessoas, a uma ação ou omissão como condição explícita ou implícita para a liberação do refém, comete delito de tomada de reféns no sentido da presente Convenção.

2. Toda pessoa que

a) Intente cometer um ato de tomada de reféns, ou

b) Participe como cúmplice de outra pessoa que cometa ou intente cometer um ato de tomada de reféns

comete um delito no sentido da presente Convenção (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 1979, tradução nossa).

Mais adiante, a Convenção estabelece os critérios para que um Estado Parte estabeleça sua jurisdição sobre os delitos previstos no artigo 1, essencialmente critérios de nacionalidade e/ou de territorialidade:

Artigo 5. 1. Cada Estado Parte adotará as medidas que sejam necessárias para estabelecer sua jurisdição sobre os delitos previstos no artigo 1 que se cometam:

a) Em seu território ou a bordo de um barco ou de uma aeronave matriculados nesse Estado;

b) Por seus nacionais, ou por pessoas apátridas que residam habitualmente em seu território, se neste último caso, este Estado o considerar conveniente;

c) Com o fim de obrigar a esse Estado a uma ação ou omissão; ou

d) A respeito de um refém que seja nacional desse Estado, se este último o considerar conveniente.

[...](ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 1979, tradução nossa).

Segundo a mesma Convenção Internacional Contra a Tomada de Reféns, caso os reféns e seus captores sejam da mesma nacionalidade do Estado onde ocorre o ato, a Convenção não se aplica – passa a ser de competência exclusiva da ordenação interna daquele

Estado²⁵. Assim, podemos ter dois casos onde: ocorre a tomada de reféns em ambos; as exigências apresentadas pelos delinquentes são as mesmas e com propósitos idênticos; e os *modus faciendi* seguem os mesmo ritos, mas, dependendo exclusivamente da nacionalidade dos envolvidos e do território onde o evento ocorra, os processos legais possuem competências diferentes e podem ter enquadramentos distintos. O apego a estes critérios, amplamente presentes nos mecanismos jurídicos internacionais e oriundos de um contexto onde o processo de globalização ainda era limitado, levantam sérias dúvidas sobre a capacidade de se lidar juridicamente com o terrorismo de forma satisfatória no campo internacional, impactando diretamente sobre os processos internos de cada Estado. Ajustes nas legislações nacionais, bem como, o estabelecimento de novos parâmetros que sirvam de base para uma reformulação do direito internacional apresentam-se como necessários para instrumentalizar a prevenção e o combate do terrorismo.

Em 1997 foi firmado o Convênio Internacional para a Repressão dos Atentados Terroristas Cometidos com Bombas, que colocou a prática de atentados com bombas na condição de delito internacional. O Convênio impõe aos Estados Parte a tipificação, conforme a sua legislação interna, dos atos listados em seu artigo 2:

Artigo 2

1. Comete delito no sentido do presente Convênio quem ilícita e intencionalmente entrega, coloca, lança ou detona um artefato ou substância explosiva ou outro artefato mortífero contra um lugar de uso público, uma instalação pública ou de governo, uma rede de transporte público ou uma instalação de infraestrutura:
 - a) Com o propósito de causar morte ou graves lesões corporais, ou
 - b) Com o propósito de causar uma destruição significativa desse lugar, instalação ou rede que produza ou possa produzir um grande prejuízo econômico.
2. Também constituirá delito a tentativa de cometer qualquer dos delitos enunciados no parágrafo 1.
3. Também comete delito quem:
 - a) Participe como cúmplice no cometimento de um delito enunciado nos parágrafos 1 ou 2, ou
 - b) Organize ou dirija a outros para os efeitos do cometimento de um delito enunciado nos parágrafos 1 ou 2, ou
 - c) Contribua de algum outro modo para o cometimento de um ou mais dos delitos enunciados nos parágrafos 1 ou 2 por um grupo de pessoas que atue com um propósito comum; a contribuição deverá ser intencional e fazer-se com o propósito de colaborar com os fins ou com a atividade delituosa geral do grupo ou com o conhecimento da intenção do grupo de cometer o delito ou os delitos de que se trate (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 1997, tradução nossa).

²⁵ “Artigo 13. A presente Convenção não será aplicável no caso em que o delito haja sido cometido dentro um só Estado, o refém e o suposto delinquente sejam nacionais do dito Estado e o suposto delinquente se encontre no território desse Estado” (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 1979, tradução nossa).

O Convênio garante a extradição dos perpetradores de atos considerados como delitos, mesmo para os tratados de extradição assinados anteriormente a este convênio²⁶ e, de forma semelhante à Convenção Internacional Contra a Tomada de Reféns, utiliza critérios de nacionalidade e territorialidade para estabelecer, ou não, a aplicabilidade do Convênio²⁷.

No ano seguinte, o CS manifestou, pela primeira vez, o entendimento de que o terrorismo tratava-se de um ato criminoso. Isto ocorreu em sua Resolução 1189 (1998), que condenou os atentados a bomba em Nairóbi e Dar-es-Salaam:

Recordando que, na declaração formulada em 31 de janeiro de 1992 (S/23500) por ocasião da reunião do Conselho de Segurança a nível de Chefes de Estado e Governo, o Conselho expressou sua profunda preocupação pelos atos de terrorismo internacional e destacou a necessidade de que a comunidade internacional fazer frente a todos esses atos criminosos de maneira efetiva, [...] (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 1998, tradução nossa).

Para Ben Saul, a partir de 1985, o CS tem considerado uma série de atividades díspares como sendo atos de terrorismo – tomada de reféns e sequestro, uso ilegal de explosivos plásticos, assassinatos de chefes de Estado, ataques e destruição de aeronaves civis, destruição de propriedades, ataques a civis, etc. Destaca que, antes de 2001, a menção ao terrorismo era feita de forma limitada para situações específicas e que a frequente designação do terrorismo como uma ameaça a paz e a segurança não seria suficiente como evidência de delegação de jurisdição internacional; e considera as cláusulas que exigem o ajuizamento e a extradição como sendo uma solução ilusória, uma vez que diversos Estados consideram o terrorismo como crime ordinário (SAUL, 2005). Entretanto, em 2001, ocorre uma inflexão no tratamento “limitado” dado ao terrorismo por parte do CS.

No dia seguinte aos atentados de 11 de setembro foi emitida a Resolução 1368 (2001) do CS, em que reconhecia o direito de defesa dos Estados Unidos com base na Carta das Nações Unidas: “Reconhecendo o direito imanente de legítima defesa individual ou coletiva em conformidade com a Carta das Nações Unidas, [...]” (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 2001, tradução nossa). Pela primeira vez, o CS recorreu ao seu poder

²⁶ “Artigo 9. 1. Os delitos enunciados no artigo 2 se consideram incluídos entre os que dão lugar a extradição em todo tratado de extradição acertado entre os Estados Partes com anterioridade a entrada em vigor do presente Convênio. Os Estados Partes se comprometem a incluir tais delitos como casos de extradição em todo tratado sobre a matéria que estabeleçam posteriormente entre si. 2.[...]” (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 1997, tradução nossa).

²⁷ “Artigo 3. Salvo o disposto nos artigos 10 a 15, conforme corresponda, o presente Convênio não será aplicável quando o delito tenha sido cometido em um Estado, o pressuposto delincente e as vítimas sejam nacionais desse Estado e o pressuposto culpado se encontre no território desse Estado e nenhum outro Estado esteja facultado a exercer a jurisdição com relação ao disposto nos parágrafos 1 e 2 do artigo 6” (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 1997, tradução nossa).

discricionário previsto na Resolução 3314 (1973) da Assembleia Geral para considerar as ações perpetradas por um agente não estatal como sendo uma agressão segundo os preceitos da Carta. Tal enquadramento foi visto com grandes reservas do ponto de vista de sua validade jurídica. Até o 11 de setembro, o conceito de agressão – como previsto no artigo 51 da Carta das Nações Unidas – estava associado a um agressor estatal. Como bem destaca Ana Flávia Velloso, a reação a este tipo de agressão careceria de parâmetros limitadores, por parte do Estado agredido, em decorrência da maneira lacônica como foi exposto esse novo entendimento:

[...] a medida de proporcionalidade da reação e da necessidade dos meios empregados, requisitos essenciais à legítima defesa, fica sensivelmente comprometida por não se conhecer o adversário, seu verdadeiro potencial, sua intenção e capacidade de prosseguir na ação agressora (VELLOSO, 2003, p. 184-185).

Os Estados não estão livres para agir da maneira que lhes aprouver, mesmo reagindo em legítima defesa. A proporcionalidade e o caráter provisório da ação são princípios que estão inseridos no conceito de legítima defesa, mas que ficaram gravemente comprometidos ao serem confrontados com a Resolução 1368 (2001)²⁸.

Duas semanas após a emissão da Resolução 1368 (2001), o CS publicou a Resolução 1373 (2001), que marca uma alteração significativa sobre a abordagem dada ao terrorismo por parte do CS. Esta resolução reúne dois elementos nunca antes reunidos em um mesmo documento: a generalização de que todo – e qualquer – ato de terrorismo é uma ameaça à paz e segurança internacionais e a aplicação de ações recorrendo ao Capítulo VII da Carta das Nações Unidas. Se anteriormente havia o entendimento de que o CS somente poderia agir mediante um caso concreto e na medida correspondente às exigências demandadas, com a Resolução 1373 (2001) o CS retirou o terrorismo de uma situação regida por uma especificidade e o colocou no terreno das generalizações. Mais ainda, ao submeter ao Capítulo VII da Carta tal posicionamento, dotou suas decisões de obrigatoriedade de cumprimento por parte dos Estados, o que, segundo Alain Pellet, comprometeu a autonomia dos Estados em celebrar tratados:

Legislando desta maneira, o Conselho de Segurança torna obrigatório aos Estados o respeito às disposições que figuram nas convenções que eles não

²⁸ “O instituto da legítima defesa é definido, de forma geral, como o meio pelo qual alguém, ‘usando moderadamente dos meios necessários, repele injusta agressão, atual ou iminente, a direito seu ou de outrem’. Da definição se pode inferir algumas condições necessárias ao exercício de tal direito: 1. a existência de uma agressão atual ou iminente; 2. a necessidade do meio utilizado para se repelir a agressão; 3. a proporcionalidade da reação; 4. um direito pessoal, ou alheio, a proteger. [...] O ato praticado em legítima defesa é também temporário, no sentido de que deve cessar tão logo afastado o risco atual e iminente oferecido pela agressão injusta” (VELLOSO, 2003, p. 189-190).

necessariamente ratificaram, [...]. Assim se acha contornado o princípio fundamental segundo o qual os tratados internacionais só obrigam os Estados que os ratificam (PELLET, 2003, p. 181).

O caráter impositivo de suas resoluções, no que se refere ao tratamento do terrorismo, também tem crescido. O GRAF. 10 apresenta as resoluções emitidas pelo CS que recorreram ao Capítulo VII da Carta das Nações Unidas. Cabe destacar que a obrigatoriedade de cumprimento das decisões assentadas sobre o Capítulo VII possui embutida a noção de emprego de forças militares sempre que avaliadas como necessárias.

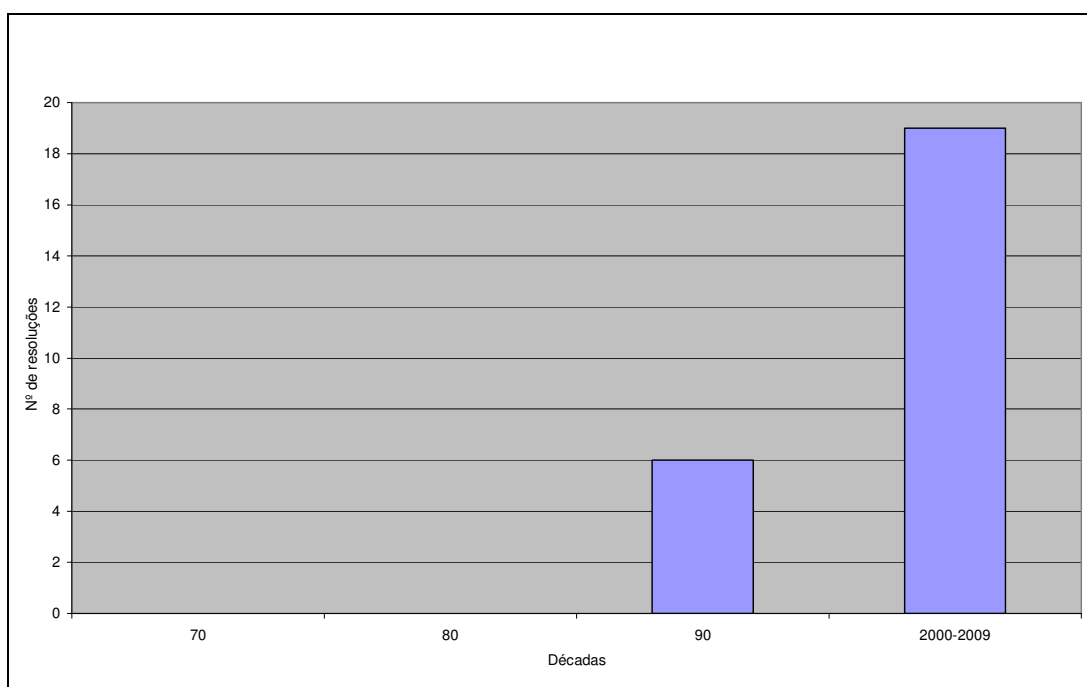


GRÁFICO 10 – Resoluções do CS sobre Terrorismo aplicando o Capítulo VII.
Fonte: UNITED NATIONS, 2010.

A obrigatoriedade de combate ao terrorismo, colocada pela Resolução 1373 (2001), sem uma definição clara para o termo, também ofereceria a oportunidade e o respaldo para um maior recrudesimento de ações repressivas por parte dos Estados – em seus territórios e áreas de influência – sobre aqueles grupos ou indivíduos que lhes conviesse correlacionar ao terrorismo, abrindo margem para uma maior indefinição, insegurança e aumento dos índices de violência. Nesse sentido, a própria ONU reconhece a instrumentalização, pelos Estados, do combate ao terrorismo para justificar eventuais ou sistemáticos abusos e violações dos direitos humanos:

O terrorismo ameaça tanto o estado de direito como as liberdades fundamentais dos cidadãos e de toda a sociedade. Ao mesmo tempo, a resposta contraterrorista inapropriada pode minar importantes princípios do estado de direito e dos direitos humanos. Resoluções adotadas por consenso ao longo dos últimos anos, pela Assembleia Geral e pela Comissão de Direitos Humanos, têm reafirmado o nível necessário que as medidas

contraterroristas devem cumprir de acordo com a lei internacional, incluindo os direitos humanos internacionais, de refugiados e leis humanitárias (UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, 2009, p. 6, tradução nossa).

Na verdade, ainda pairam sérias dúvidas, entre os estudiosos do assunto, se os instrumentos jurídicos disponíveis atenderiam às demandas exigidas pelo fenômeno do terrorismo, quando atuando em um ambiente globalizado. A atual superposição de competências no campo do direito interno – legislação nacional – e no externo – direito internacional – surge como mais um dos paradoxos que envolve o terrorismo e dificulta – quando não inviabiliza – o seu trato segundo uma ortodoxia legal. Até mesmo a própria ONU reconhece as limitações dos atuais regimes jurídicos, quando se trata de terrorismo:

O papel do sistema de justiça criminal em conter o terrorismo é um desafio. Na verdade, o objetivo primário das estratégias de contraterrorismo deve estar voltado para prevenir a ocorrência de atos terroristas. A realidade, entretanto, é que muitos sistemas de justiça criminal são melhores em responder e punir crimes depois do fato consumado, do que prevenir sua ocorrência. Frequentemente os costumes existentes na justiça criminal são ineficazes, no que se refere a impedir conspirações terroristas em atingir seus objetivos (UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, 2009, p. 3, tradução nossa).

Entendemos que a não conceituação do terrorismo no âmbito da ONU contribuiu de forma marcante para inviabilizar a construção de um arcabouço legal que permitiria o enquadramento do terrorismo como um crime internacional e, portanto, sujeito a uma legislação internacional unificada. A opção da ONU tem sido a de criminalizar, dentro de cada Estado, os atos que são enquadrados como sendo atos terroristas e os tratados e convênios internacionais têm seguido esta tendência²⁹, apesar do posicionamento adotado pelo CS a partir de 2001. Os seguintes atos ilegais são considerados como atos terroristas, ao se considerar os instrumentos internacionais firmados pela ONU e voltados para o terrorismo³⁰: sequestro de aeronaves, sabotagem na aviação, violência em aeroportos, atos voltados contra a segurança da navegação, atos voltados contra a segurança de plataformas fixas localizadas na plataforma continental, crimes contra pessoas internacionalmente protegidas (como o sequestro de diplomatas), obter e possuir material nuclear ilegalmente,

²⁹ Observar: Convenção para a repressão ao apoderamento ilícito de aeronaves; Convenção para a repressão de atos ilícitos contra a segurança da aviação civil; Convenção sobre a prevenção e punição de crimes contra pessoas que gozam de proteção internacional, inclusive os agentes diplomáticos; Convenção internacional contra a tomada de reféns; Convenção sobre a proteção física de materiais nucleares; Convenção para a marcação de explosivos plásticos para fins de detecção; Convenção Internacional sobre a supressão de atentados terroristas com bombas; e Convenção internacional para a supressão do financiamento do terrorismo.

³⁰ Observar: UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, 2009, p. 11.

tomada de reféns, atentados terroristas com bombas, financiamento para ações terroristas ou organizações terroristas e terrorismo nuclear por indivíduos e grupos. A opção de criminalização do ato, sem uma definição prévia do delito, traz outro problema: a necessidade de enunciar todos os possíveis atos que abrangem aquela natureza de delito. Isto implica em um grande detalhamento de cada ação perpetrada, de modo a considerá-la incluída naquela categoria de infração e não em outra de natureza distinta. Um breve exame da lista de atos terroristas utilizada pela ONU nos permitiria visualizar ações que não se encontram listadas e que poderiam ser consideradas como terroristas sem grandes discordâncias. Um exemplo seria o uso de material biológico para contaminação de uma determinada população, por parte de grupos terroristas, e que não aparece listado.

Assim, podemos identificar duas posturas aparentemente contraditórias por parte da ONU, no que se refere ao terrorismo. De um lado, a promoção de acordos e convênios internacionais voltados para um tratamento doméstico do terrorismo, submetendo o terrorismo a um processo regido segundo o entendimento nacional. De outro, o juízo do CS, dotado dos instrumentos para impor sua posição aos demais Estados e chamando para o Conselho a condução do processo, sem a necessidade de consulta dos Estados envolvidos.

3.2.2.1 O terrorismo e a competência da Corte Internacional de Justiça

Qualquer consideração de cunho legal tratada na ONU leva, inexoravelmente, a voltarmos nossa atenção para o órgão criado para desempenhar o papel “judiciário” dentro da Organização: a Corte Internacional de Justiça (CIJ). Como vimos, o terrorismo tem suscitado diversos questionamentos de cunho legal e o papel da CIJ não poderia deixar de ser incluído nesta abordagem.

A CIJ foi criada juntamente com a ONU e seu ato de criação encontra-se explicitado na Carta das Nações Unidas:

Artigo 92

A Corte Internacional de Justiça será o principal órgão judiciário das Nações Unidas. Funcionará de acordo com o Estatuto anexo, que é baseado no Estatuto da Corte Permanente de Justiça Internacional e faz parte integrante da presente Carta (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945a).

A CIJ foi fruto dos mesmos conceitos formadores que permitiram a construção da ONU, numa conjuntura onde os Estados não só exerciam completa predominância nas relações internacionais como eram considerados os únicos atores internacionais reconhecidos. O estatuto da CIJ refletiu esta visão do ambiente internacional e restringiu sua atuação a processos envolvendo apenas Estados. Sua competência está restrita à exclusiva interação

entre Estados, pois “Apenas Estados poderão ser partes em casos diante da Corte” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945b). Pode-se facilmente vislumbrar as dificuldades encontradas para o enquadramento do terrorismo sob a competência da CIJ. Isto somente seria viável para os casos de terrorismo de Estado, onde um Estado atingido por uma ação terrorista acusasse outro Estado que prestasse apoio ao grupo ou indivíduo agressor. Entretanto, mesmo nesta situação, haveria entraves para a atuação da CIJ. Isto ocorreria porque é facultado aos Estados reconhecerem ou não a competência da CIJ, como previsto em seu artigo 36:

1. A competência da Corte se estende a todos os litígios que as partes a submetam e a todos os assuntos especialmente previstos na Carta das Nações Unidas ou nos tratados e convenções vigentes.
 2. Os Estados partes neste presente Estatuto que aceite a mesma obrigação, a jurisdição da Corte em todas as controvérsias de ordem jurídica que tratem sobre:
 3. a interpretação de um tratado;
 4. qualquer questão de direito internacional;
 5. a existência de todo feito que, se for estabelecido, constituirá violação de uma obrigação internacional;
 6. a natureza ou extensão da reparação que seja feita pela quebra de uma obrigação internacional.
- [...] (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945b).

Nesse sentido, a posição de Brant e Lasmar, de que “[...] basta aos Estados, que de alguma forma apóiam ou suportam o terrorismo internacional, não manifestarem o seu consentimento para que todo o processo jurisdicional seja inviabilizado” (BRANT, 2004, p.189-190), evidencia a fragilidade da operação. Na verdade, a maioria dos Estados reluta em reconhecer a competência da CIJ. Até julho de 2009, apenas 66 Estados tinham declarado sua concordância em aceitar a jurisdição compulsória da CIJ, mesmo assim, com o registro de diversas reservas³¹ (UNITED NATIONS, 2009). Não bastassem os elementos já apresentados para evidenciar as limitações de atuação da CIJ sobre casos de litígio motivados pelo terrorismo, outro fator que restringe os efeitos práticos das deliberações da Corte é que suas decisões somente se aplicam ao caso específico julgado e às partes diretamente envolvidas, uma vez que “A decisão da Corte não é obrigatória senão para as partes em litígio e respeito ao caso alvo de decisão” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945b). Ou seja, as

³¹ O Brasil não se encontra entre os Estados que reconhecem a jurisdição da CIJ. A lista completa dos 66 Estados pode ser encontrada em: UNITED NATIONS, 2009, p. 24. Dos membros do CS, apenas o Reino Unido reconhece a competência da Corte; e os Estados Unidos e a França retiraram sua concordância após serem condenados pela CIJ em 1985 e 1974, respectivamente.

decisões da CIJ não podem ser usadas com caráter de aplicação geral – não possuem efeito *erga omnes*³².

3.2.2.2 O Tribunal Penal Internacional e o terrorismo

A ideia de criação de um Tribunal Penal Internacional (TPI) remonta à Liga das Nações. Apesar do crescente número de atentados bem sucedidos conduzidos contra personalidades políticas – ocorridos especialmente no final do século XIX e o início do século XX³³ –, foi somente após a comoção causada pelo assassinato do Rei da Iugoslávia e do Ministro de Relações Exteriores da França, ambos ocorridos em 1934, que a Liga debruçou-se sobre o tema de forma mais atenta, buscando acionar o Direito Internacional contra os perpetradores destes assassinatos seletivos. Como resultado, em 16 de novembro de 1937, dois atos internacionais foram elaborados: a Convenção para a Prevenção e Repressão ao Terrorismo (CPRT) e a Convenção para criação de um Tribunal Penal Internacional. Ambos obtiveram baixo índice de adesão e não chegaram a entrar em vigor – a CPRT foi ratificada apenas pela Índia e a Convenção para a criação do TPI não recebeu nenhuma ratificação (SILVA, 2003).

Ao final da década de 90, finda a confrontação ideológica reinante durante a Guerra Fria e na sequência dos conflitos por emancipação nos Bálcãs, o TPI ressurgiu. Desta vez sob a égide da ONU, ele foi criado, em 17 de julho de 1998, como produto de uma conferência diplomática das Nações Unidas na cidade de Roma, com o intuito de legislar “sobre as pessoas responsáveis pelos crimes de maior gravidade com alcance internacional” (BRASIL, 2002c).

O Estatuto de Roma, em seu artigo quinto, estabelece a competência do TPI e quais os crimes graves considerados:

1. A competência do Tribunal restringir-se-á aos crimes mais graves, que afetam a comunidade internacional no seu conjunto. Nos termos do presente Estatuto, o Tribunal terá competência para julgar os seguintes crimes:
 - a) O crime de genocídio;
 - b) Crimes contra a humanidade;
 - c) Crimes de guerra;
 - d) O crime de agressão (BRASIL, 2002c).

³² *Erga omnes*: “É um termo jurídico em latim que significa que uma norma ou decisão terá efeito vinculante, ou seja, valerá para todos. Por exemplo, a coisa julgada *erga omnes* vale contra todos, e não só para as partes em litígio” (DireitoNet, 2010).

³³ Foram assassinados no período: o Presidente da França, em 1894; o Primeiro Ministro da Espanha, em 1897; a Imperatriz da Áustria em 1898; o Rei da Itália em 1900; o Presidente dos Estados Unidos em 1901; e o Primeiro Ministro da Espanha em 1912.

Novamente, há grandes divergências entre os juristas sobre o terrorismo estar ou não incluído na relação de crimes submetidos à avaliação do TPI. Para alguns, “O crime de terrorismo não é tipificado no Estatuto de Roma, o que impediria (em princípio) a sua apreciação por este tribunal” (BRANT, 2004, p. 191) e “A leitura do artigo 5º, do Estatuto de Roma, não nos autoriza expressamente concluir pela jurisdição do Tribunal Penal Internacional para o crime de terrorismo internacional” (SILVA, 2003, p. 250). Já outros, interpretam que o terrorismo poderia ser incluído dentro da categoria de genocídio³⁴, mas, segundo José Cretella Neto, tal visão seria confrontada com o fato do terrorismo possuir um caráter seletivo em suas ações violentas, distintamente do genocídio, que seria dotado de uma vertente essencialmente voltada para o completo extermínio (NETO, 2008). Outra tendência a se considerar seria a inserção do terrorismo dentro da categoria de crimes contra a humanidade³⁵. Tal perspectiva, caso fosse amplamente aceita, traria a vantagem de um maior envolvimento de toda a comunidade internacional, tornando obrigatória a cooperação dos Estados, mas, mesmo assim, ainda restaria vencer a resistência à aceitação do próprio TPI por parte dos Estados³⁶, que ainda tendem a vê-lo com desconfiança e reserva, devido à sua esfera jurídica supranacional. Quanto aos demais crimes graves de competência do Tribunal, os crimes de guerra já foram debatidos em seção anterior, sendo possível identificar as dificuldades em tratar o terrorismo segundo o DIH; e o crime de agressão, até o momento, não foi tipificado³⁷. Até o momento, o TPI não julgou nenhum caso de terrorismo internacional.

³⁴ O crime de genocídio é explicitado e definido no artigo sexto do Estatuto de Roma: “[...] entende-se por genocídio, qualquer um dos atos que a seguir se enumeram, praticado com a intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso, enquanto tal: a) Homicídio de membros do grupo; b) Ofensas graves à integridade física ou mental de membros do grupo; c) Sujeição intencional do grupo a condições de vida com vista a provocar a destruição física, total ou parcial; d) Imposição de medidas destinadas a impedir nascimentos no seio do grupo; e) Transferência, à força, de crianças do grupo para outro grupo” (BRASIL, 2002c).

³⁵ O crime contra a humanidade é explicitado e definido no artigo sétimo do Estatuto de Roma: “[...] entende-se por “crime contra a humanidade”, qualquer um dos atos seguintes, quando cometido no quadro de um ataque generalizado ou sistemático, contra qualquer população civil, havendo conhecimento desse ataque: a) Homicídio; b) Extermínio; c) Escravidão; d) Deportação ou transferência forçada de uma população; e) Prisão ou outra forma de privação da liberdade física grave, em violação das normas fundamentais de direito internacional; f) Tortura; g) Agressão sexual [...] ou qualquer outra forma de violência no campo sexual de gravidade compatível; h) Perseguição de um grupo ou coletividade que possa ser identificado, por motivos políticos, raciais, nacionais, étnicos, culturais, religiosos ou de gênero, [...]; i) Desaparecimento forçado de pessoas; j) Crime de apartheid; k) Outros atos desumanos de caráter semelhante, que causem intencionalmente grande sofrimento, ou afetem gravemente a integridade física ou a saúde física ou mental” (BRASIL, 2002c).

³⁶ Até 21 de julho de 2009, 110 países eram Estados Parte do Estatuto de Roma – o Brasil encontra-se entre estes Estados. Dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança, dois não aderiram ao Estatuto de Roma – Estados Unidos e China (INTERNATIONAL CRIMINAL COURT, 2009).

³⁷ Artigo 5º. Crimes de Competência do Tribunal. [...] 2. O Tribunal poderá exercer a sua competência em relação ao crime de agressão desde que, nos termos dos artigos 121 e 123, seja aprovada uma disposição em que se defina o crime e se enunciem as condições em que o Tribunal terá competência relativamente a este

3.2.3 O terrorismo no âmbito regional

Ao final da Segunda Guerra Mundial, o sistema interamericano foi construído sobre três pilares: o político, o militar e o hegemônico (GEHRE, 2010). Esses pilares eram complementares e retroalimentavam-se. O primeiro foi exercido pela Organização dos Estados Americanos (OEA) com seu caráter multilateral, mas com forte influência dos Estados Unidos, que utilizavam a organização como um instrumento de aplicação de sua política externa para a região. O segundo foi assentado no Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), um instrumento de respaldo militar, que desempenhava papel dissuasório semelhante ao da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), mas aplicado ao Continente das Américas. O terceiro pilar era a hegemonia dos Estados Unidos sobre todo o continente; em uma clara continuação da Doutrina Monroe, que se ampliou para além dos campos político, militar e econômico, penetrando intensamente no campo cultural. Com a dissolução da URSS, ocorrida no final da década de 80 e início da década de 90, houve uma alteração da conjugação de forças que ofereciam a ligadura entre estes pilares e respaldavam sua existência. Durante a década de 90, a aparente ascendência dos Estados Unidos, sem um opositor que lhe pudesse fazer frente, enfraqueceu os fóruns multilaterais e desproveu de sentido a manutenção de uma estrutura militar sustentada pela lógica da Guerra Fria. No campo global, a ONU viu-se fragilizada e a OTAN teve que rever sua destinação para manter-se ativa. Já no campo regional, o pilar da hegemonia fez-se preponderante sobre os demais, tornando-os obsoletos e dispensáveis. A OEA mergulhou em um ostracismo e o TIAR foi considerado como desnecessário e ultrapassado – como propugnou o então Presidente do México Vicente Fox Quesada³⁸. Esta percepção de contexto foi sendo gradativamente alterada conforme a hegemonia estadunidense foi revelando-se menos incontestável do que se supunha. Nesse sentido, os ataques de 11 de setembro demonstraram a fragilidade dos Estados Unidos, não só pelo ataque bem sucedido contra a maior potência militar do planeta, mas pelas ações decorrentes para o combate ao terrorismo. O ímpeto de ação unilateral, por parte dos estadunidenses, foi sendo gradativamente reduzido, até revelar-se ineficiente, ineficaz e inviável – seja no plano político, militar ou econômico. Os desdobramentos dos ataques de 11 de setembro obrigaram os Estados Unidos a voltarem-se novamente para os fóruns multilaterais internacionais em busca de apoio econômico para

crime. Tal disposição deve ser compatível com as disposições pertinentes da Carta das Nações Unidas (BRASIL, 2002c).

³⁸ Em discurso na OEA, o Presidente do México anunciou que estudava a possibilidade de denunciar o TIAR, devido sua “obsolescência” e “inutilidade” (FRANCE PRESSE, 2001).

financiar os custos de uma longa “guerra contra o terror” e de apoio político regional para a aplicação de sua política de confrontação ao terrorismo.

No âmbito da América Latina, o terrorismo tem sido um tema há muito presente. Ao longo do século XX, diversos países estiveram envolvidos em ações para repressão e combate a atos terroristas no interior de seus territórios. Como destacou Francisco Rojas Aravena, as “[...] formas de violência subversivas e contra-insurgentes (*sic*) têm sido permanentes na região, em especial na Colômbia” (ARAVENA, 2004, p. 269)³⁹. Basta examinarmos o número de ações terroristas, conduzidas durante a primeira metade da década de 90, para verificarmos que a América Latina foi palco de diversas ocorrências, conforme demonstra o GRAF. 11. Isto se refletiu na preocupação demonstrada pelos governos latino-americanos com o terrorismo, tanto que “Em todas as reuniões de chefes de Estado estes se referiam ao tema” (ARAVENA, 2004, p. 270).

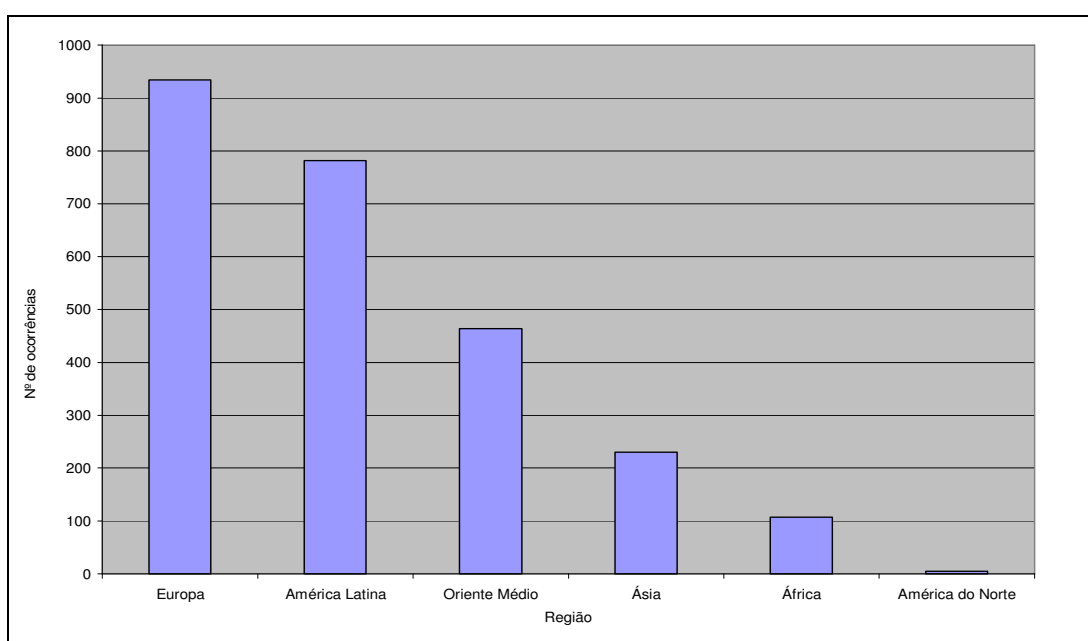


GRÁFICO 11 – Ocorrências terroristas por região, 1990-1995.

Fonte: MACLACHLAN, 1997.

Os atentados ocorridos na Argentina, na década de 90, – contra a embaixada de Israel, ocorrido em 1992, e contra a Associação Mutual Israelita (Amia) de Buenos Aires, em 1994 – demonstraram que, mesmo sem possuir grupos terroristas identificados no interior de seus

³⁹ Inicialmente, uma das receitas econômicas das FARC eram os sequestros e exigências financeiras aos agentes produtivos. Posteriormente, com o desaparecimento dos mais importantes cartéis do narcotráfico do país, suas receitas passaram a incluir o tráfico de drogas (FARC, 2007). Em 1996 ocorreram 1.092 sequestros na Colômbia, sendo que este número subiu para 3.706 em 2002; a média de sequestros, no período de 1998 a 2002, foi de 3.086 ao ano (COLÔMBIA, 2007). Estima-se que, em 2007, as FARC contavam com cerca de 20 mil integrantes (FARC, 2007).

territórios, os Estados da região não estariam livres de eventuais ações dentro de suas fronteiras, gerando um novo fôlego às tratativas sobre o tema. Em decorrência a estes atos, a busca de acordos para fazer frente ao terrorismo foi conduzida para esfera da OEA, propiciando a realização da Conferência Especializada Interamericana sobre Terrorismo – conduzida em Lima em 1996 – e a Segunda Conferência Especializada Interamericana sobre Terrorismo – realizada em Mar del Plata em 1998 –, que culminou com a criação do Comitê Interamericano contra o Terrorismo (CICTE).

O CICTE, principal órgão da OEA voltado para o tema terrorismo, possui como propósito principal⁴⁰:

[...] promover e desenvolver a cooperação entre os Estados membros para prevenir, combater e eliminar o terrorismo, de acordo com os princípios da Carta da OEA e com a Convenção Interamericana contra o Terrorismo e com pleno respeito à soberania dos países, ao Estado de Direito e ao Direito Internacional, incluindo o Direito Internacional Humanitário, o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Internacional dos Refugiados (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2004).

Entretanto, a OEA, nesta época, ainda sofria do desprestígio comum aos órgãos internacionais multilaterais e pouco impacto prático foi obtido.

Os atentados de 11 de setembro de 2001 deram novo ímpeto ao debate do terrorismo no âmbito da OEA, permitindo a aprovação da Convenção Interamericana contra o Terrorismo em junho de 2002. Contudo, esta convenção nada mais foi do que uma compilação das demais convenções e protocolos previamente existentes – seu artigo dois, ao estabelecer o que seria entendido como “delito”, recorre diretamente aos delitos estabelecidos em convenções e protocolos já assinados⁴¹. Nada de novo foi criado.

A resposta da América Latina, que se seguiu ao 11 de setembro, foi fragmentada e revelou divergências no entendimento de como tratar o terrorismo. De um lado, a tentativa de dar um papel de maior protagonismo para a OEA, de forma que a Organização fosse a grande

⁴⁰ O estatuto do CICTE foi inicialmente proposto pela Resolução 1650 (XXIX-O/99) da Assembleia Geral da OEA, em 7 de junho de 1999. Seu propósito, constante do artigo 1, era: “desenvolver a cooperação a fim de prevenir, combater e eliminar os atos e atividades terroristas” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1999). Entretanto, o estatuto foi modificado pela Resolução 2010 (XXXIV-O/04) da Assembleia Geral da OEA, em 8 de junho de 2004, alterando seu propósito principal para o apresentado na citação.

⁴¹ Convenção para a Repressão do Apoderamento Ilícito de Aeronaves, Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil, Convenção sobre a Prevenção e Punição de Crimes contra Pessoas que Gozam de Proteção Internacional, Inclusive Agentes Diplomáticos, Convenção Internacional contra a Tomada de Reféns, Convenção sobre a Proteção Física dos Materiais Nucleares, Protocolo para a Repressão de Atos Ilícitos de Violência nos Aeroportos que Prestem Serviços à Aviação Civil Internacional, Convenção para a Supressão de Atos Ilegais contra a Segurança da Navegação Marítima, Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança das Plataformas Fixas Situadas na Plataforma Continental, Convenção Internacional para a Supressão de Atentados Terroristas a Bomba, Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2002).

coordenadora dos esforços de contraposição ao terrorismo no continente. De outro, o apelo ao TIAR, que tenderia a afastar a OEA da condução do processo político – o TIAR possui apenas 22 Estados membros, enquanto a OEA possui 34 – (ARAVENA, 2004) e induziria o tratamento da questão segundo uma ótica eminentemente militar, o que concederia uma posição privilegiada aos Estados Unidos em relação aos demais membros.

O tratamento dado ao terrorismo na América Latina e, mais especificamente, na América do Sul – voltando-nos para a área de atuação regional do Brasil – recaiu em duas outras questões chaves interligadas: a soberania e a influência histórica dos Estados Unidos sobre a região. O combate ao terrorismo foi recebido com cautela no espaço sul-americano. Primeiro, devido à perspectiva do combate ao terrorismo ser utilizado como justificativa para uma eventual ingerência nos assuntos internos dos Estados e um maior aprofundamento da esfera de influência dos Estados Unidos. Como já comentado, diversos Estados possuíam grupos terroristas atuando em seu território e, a partir de 2000, iniciou-se uma forte presença estadunidense na Colômbia – por meio do Plano Colômbia⁴². Segundo, pela tendência dos Estados Unidos em agir unilateralmente – explicitada pela “doutrina Bush”, adotada na sequência dos ataques de 11 de setembro –, associada a um histórico de intervenções ocorridas na América do Sul. A ação militar estadunidense sobre o Afeganistão (2001), sob a alegação de ser um “santuário” para terroristas, pairou sobre os governos sul-americanos que possuíam grandes áreas pouco habitadas e com importantes recursos naturais, especialmente a região Amazônica brasileira e a Patagônia argentina, como destacou Pablo Tello Angel:

Pois bem, uma ação eficaz requer um Estado forte e regras do jogo precisas. Requer o cumprimento da lei em um sistema democrático com autoridades legítimas. Em ambos os casos acima mencionados estamos diante da realidade de extensos territórios, pouco habitados e com Estados com dificuldades para controlá-los como as circunstâncias o exigem. Por outro lado, a partir de alguns centros de poder no mundo, vem-se insistindo na postura de que os espaços geográficos vazios são campo propício para a instalação e as operações do terrorismo internacional, assim o reiterou o secretário de Defesa americano, Donald Rumsfeld, por ocasião da recente Reunião de Ministros de Defesa das Américas, em Santiago do Chile (ANGEL, 2004, p. 288).

Posteriormente, o receio do uso do terrorismo como justificativa para uma eventual intervenção ou ingerência dos Estados Unidos sobre o Brasil, mostrou-se mais concentrado não na região Amazônica, mas na fronteira entre Argentina, Paraguai e Brasil – o que levaria

⁴² O Plano Colômbia foi iniciado durante o governo do Presidente Pastrana (1998-2002) no ano 2000. Planejado para durar seis anos, visava acabar com o longo conflito armado existente na Colômbia, eliminar o tráfico de drogas e promover o desenvolvimento econômico e social do país. Foram investidos no plano cerca de 4,5 bilhões de dólares pelo governo dos Estados Unidos, no período de 2000 a 2005 (VEILLETTE, 2005).

o Estado brasileiro a empreender medidas internas para dissipar tal possibilidade e que será desenvolvido mais adiante, em segmento específico.

3.2.4 O Brasil e o terrorismo no pós Guerra Fria

O Brasil possui um histórico de estabilidade no que se refere às questões fronteiriças. Como destacou Rubens Ricupero, em primeiro de março de 2010, o Brasil completou 140 anos de paz com seus dez vizinhos, iniciados com o fim da Guerra do Paraguai e a morte de Solano López (RICUPERO, 2010). Diferentemente dos demais Estados da América do Sul, que, por ocasião de suas independências, passaram por um processo de demarcação de fronteiras a partir de dentro – todos estavam submetidos à coroa espanhola, tendo que transformar os seus limites internos, meramente administrativos, em fronteiras entre Estados independentes –, o Brasil já possuía, desde sua época de colônia, uma delimitação seguindo os moldes de uma fronteira entre Estados distintos para com seus vizinhos pertencentes ao reino espanhol (SOARES, 2010). Assim, o Brasil “há mais de um século se percebe como ‘geopoliticamente satisfeito’” (LIMA, 2009, p. 45) e esta perspectiva exerceu influência decisiva sobre sua percepção do entorno, especialmente no que se refere ao tema da defesa e segurança. Os levantamentos de Amaury de Souza apontam neste mesmo sentido, de que “Sedimentou-se, em consequência, a percepção de que as principais ameaças externas não envolviam questões de segurança e defesa” (SOUZA, 2009, p. 103).

Para Maria Regina Soares de Lima e Mônica Hirst, até os anos 90, “Uma ligação estreita e virtuosa foi estabelecida entre os objetivos do ISI⁴³ e o objetivo de construção de uma política externa autônoma” (LIMA, 2009, p. 48), sendo que duas consequências poderiam ser identificadas dessa associação. A primeira seria e elevada respeitabilidade interna alcançada pelo Itamaraty como instrumento vital nesse processo desenvolvimentista. Já a segunda, seria a construção de uma forte “memória institucional” – com poderosa influência do modelo ISI sobre a operacionalização da política externa empreendida por este corpo burocrático, mesmo depois das mudanças de projeto de desenvolvimento ocorridas nos anos 90. Cabe destacar que, apesar do declínio do modelo ISI como eixo orientador da política econômica, a busca pelo desenvolvimento permaneceu sendo o elemento central de condução da política externa brasileira (LIMA, 2009). A identificação de componentes econômicas como sendo a principal ameaça externa, configurou a política externa do Brasil no sentido de um quase desprezo pelas questões de defesa. A política externa, durante todo o

⁴³ Industrialização por substituição de importações.

século XX, permaneceu fortemente voltada para atender ao programa desenvolvimentista do Brasil – registre-se que com relativo sucesso.

A dissociação entre o Itamaraty e o segmento militar ainda permanece marcante, seja pela percepção da existência de um ambiente “pacífico” na América do Sul, que manteve a prioridade das ações externas voltadas para a superação de obstáculos econômicos e não bélicos, seja por uma lógica circular em que a posse de um aparato militar modesto, incapaz de projetar poder, direcionou a diplomacia a incorporar um discurso pacifista e jurisdicional como única opção, que acabou por fincar raízes (JÚNIOR, 2009), seja por um interesse intrínseco à burocracia do Itamaraty, preocupada em manter o monopólio de poder sobre toda a gama de assuntos ligados às relações internacionais. O entendimento da comunidade brasileira de política externa ainda é o de que “a diplomacia brasileira descarta a utilização do poder militar como complemento à busca de soluções negociadas” (SOUZA, 2009, p. 103).

O descolamento entre o exercício da diplomacia e o uso ou perspectiva de uso da força, que foi reforçado pelo discurso e postura do Itamaraty como executor da política externa, contribuiu para realimentar a percepção pública de que inexitem ameaças de origem externa com alguma conotação bélica, e o terrorismo insere-se neste contexto. Em levantamento realizado junto à comunidade de política externa⁴⁴, Amaury de Souza identificou que o aquecimento global (65%), o tráfico internacional de drogas (64%) e o protecionismo comercial dos países ricos (50%) eram as três maiores ameaças externas críticas percebidas no ano de 2008. O terrorismo internacional aparecia em décimo lugar (35%), embora 42% dos entrevistados o considerassem como uma ameaça importante. Porém, ao se comparar os índices do ano de 2001 e de 2008, podemos notar um aumento na correlação entre o terrorismo e as ameaças críticas – o percentual de entrevistados que consideravam o “terrorismo internacional” como uma “ameaça crítica externa” passou de 21% para 35% –, acompanhado pelo acréscimo dos que identificaram como objetivo de extrema importância da política externa “fortalecer as Forças Armadas e a política de segurança e defesa nacional” – de 13% em 2001 para 42% em 2008 (SOUZA, 2009), indicando um início de mudança de visão.

Consideramos que o primeiro movimento, por parte do governo brasileiro, para o enfrentamento do terrorismo no pós Guerra Fria deu-se durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, com a criação do Sistema Brasileiro de Inteligência e a

⁴⁴ Foram entrevistados integrantes do Poder Executivo, Congresso Nacional (senadores e deputados), líderes empresariais, empresários, acadêmicos, jornalistas, conselheiros e consultores do Centro Brasileiro de Relações Internacionais, líderes sindicais e líderes de organizações não governamentais. Lista de entrevistados encontra-se disponível em: SOUZA, 2009, p. 169-187.

instituição da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) como órgão central para troca de informações de Inteligência no âmbito federal – estabelecidos na lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999. Segundo o General Alberto Cardoso (Ex-Ministro-Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República), a crescente denúncia de que os atentados ocorridos na Argentina (em 1992 e 1994) teriam sido planejados e apoiados por bases de terroristas instaladas na Região de Tríplice Fronteira⁴⁵, levou o Presidente Fernando Henrique a determinar, em 1996, que o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI-PR) estudasse um projeto de lei que criasse a ABIN (BRASIL, 2007). Cabe registrar que a ABIN restringe suas atividades às de inteligência e não possui em sua estrutura grupos operacionais de enfrentamento, ou seja, não possui destacamentos para realizar confrontações que envolvam o uso da força, apenas o levantamento e análise de informações ou ações de inteligência. O depoimento do General Alberto Cardoso revelou que a postura adotada pelo governo Fernando Henrique em relação ao tema foi eminentemente “defensiva” – criar um órgão para dissipar as suspeitas que se difundiam no campo internacional. Assim, a motivação de criação da ABIN não estava ligada a uma necessidade oriunda de componentes internas, mas de uma reação a forças externas.

Esta atitude “defensiva” tem sido elemento característico do tratamento dado ao tema terrorismo pelos órgãos governamentais brasileiros desde então, podendo ser resumida em uma mistura de distanciamento (externo) e negação (interno). No campo externo, ela se manifesta com a “condução de uma política externa que, sem deixar de repudiar o terrorismo, busca evitar a importação de problemas geradores de terrorismo internacional” (BRASIL, 2009, p. 7). Nesse sentido, a aspiração do Brasil em possuir um assento permanente no CS⁴⁶ é contrastante com a postura lacônica brasileira sobre o terrorismo – como anteriormente demonstrado, o terrorismo é um importante tópico das deliberações do CS e com crescente recorrência; seria de se esperar um maior empenho participativo neste tema por parte daquele que deseja apresentar-se internacionalmente como apto a ser um membro permanente. Diferentemente de outros temas internacionais onde o Brasil esforçou-se em mostrar uma capacidade articuladora e ativa – marcadamente no governo Lula – a atuação internacional do Brasil nas questões que envolveram o terrorismo permaneceu abaixo da discrição.

⁴⁵ O Brasil possui um total de nove fronteiras tríplices. Para efeito deste estudo, o termo “Tríplice Fronteira” refere-se à região de fronteira composta pelas cidades de Foz do Iguaçu (Brasil), Puerto Iguazu (Argentina) e Ciudad del Este (Paraguai).

⁴⁶ A reforma do Conselho de Segurança da ONU é uma das prioridades do Governo, sendo explicitada na Mensagem Presidencial ao Congresso de 2010 (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2010a).

Este processo iniciou-se durante o governo do Presidente Fernando Henrique, quando houve um esforço em dissociar o terrorismo do território brasileiro e, após 2001, instrumentalizar o tema de modo a tentar convergir a agenda internacional para os interesses brasileiros, notadamente voltados para o campo econômico e social. Os pronunciamentos proferidos pelos representantes brasileiros, junto aos organismos internacionais, evidenciam estas perspectivas:

Situada no centro do MERCOSUL, a Tríplice Fronteira tem sido alvo contínuo de suspeitas, em nível internacional, por supostamente abrigar potenciais terroristas. Após mais de uma década de contínua vigilância de organismos policiais e de inteligência não se encontrou, até hoje, nada de concreto que ligue seus habitantes ao terrorismo. Da mesma forma, até o momento, não se identificaram quaisquer atividades ligadas ao financiamento daquele delito na região (CARDOSO, 2002).

Temos de quebrar a capa de sigilo sob a qual se escondem as redes do crime e do terrorismo, sem de modo algum comprometer qualquer um dos direitos fundamentais de nossos cidadãos que são da essência da democracia – entre eles o direito à privacidade e à livre expressão.

Temos, também, de enfrentar os problemas sociais que, em muitos casos, geram ambientes favoráveis ao surgimento e operação dessas redes: pobreza, desigualdade, degradação urbana, desesperança, debilidade dos serviços públicos e carência de recursos tanto para políticas sociais, como para o enfrentamento das ameaças à segurança pública.

[...] E é essencialmente de solidariedade que estamos falando aqui. Solidariedade é um atributo intrínseco do povo brasileiro, dos povos americanos; uma qualidade que se mede nos tempos difíceis, em situações-limite.

Neste momento, é preciso combater essas redes de ódio e corrupção com novas redes de solidariedade (LAFER, 2001).

O Brasil tornou-se signatário de todos os instrumentos internacionais voltados para o combate e prevenção ao terrorismo – uma forma de demonstração de seu compromisso internacional, mas que não implicaram em maiores desdobramentos práticos sobre órgãos e ações internas. O QUADRO 4 apresenta as convenções e tratados internacionais em que o Brasil é signatário, bem como, os dispositivos legais que os internalizaram. Constata-se uma média de oito anos e meio entre a aprovação das convenções e tratados internacionais e a sua respectiva internalização na legislação brasileira, sendo que 46% dessas convenções e tratados levaram dez ou mais anos para completar a internalização. Tais intervalos de tempo indicam que estes temas não eram considerados como prementes no campo interno, uma vez que os decretos somente são emitidos após a aprovação do Congresso Nacional.

QUADRO 4

Convenções e tratados internacionais para o combate ao terrorismo

Convenção	Ano	Internalização
Convenção relativa às infrações e a certos outros atos cometidos a bordo de aeronaves.	1963	Decreto nº 66.520, de 30 de abril de 1970.
Convenção para a repressão ao apoderamento ilícito de aeronaves.	1970	Decreto nº 70.201, de 24 de fevereiro de 1972.
Convenção para a repressão de atos ilícitos contra a segurança da aviação civil.	1971	Decreto nº 72.383, de 20 de junho de 1973.
Convenção sobre a prevenção e punição de crimes contra pessoas que gozam de proteção internacional, inclusive os agentes diplomáticos.	1973	Decreto nº 3.167, de 14 de setembro de 1999.
Convenção internacional contra a tomada de reféns.	1979	Decreto nº 3.517, de 20 de junho de 2000.
Convenção sobre a proteção física de materiais nucleares.	1980	Decreto nº 95, de 16 de abril de 1991.
Protocolo para a repressão de atos ilícitos de violência em aeroportos que prestem serviço à aviação civil internacional.	1988	Decreto nº 2.611, de 2 de junho de 1998.
Convenção para a supressão de atos ilegais contra a segurança da navegação.	1988	Decreto Legislativo nº 921, de 2005.
Protocolo para a supressão de atos ilegais contra a segurança de plataformas fixas localizadas na plataforma continental.	1988	Decreto Legislativo nº 921, de 2005.
Convenção para a marcação de explosivos plásticos para fins de detecção.	1991	Decreto nº 4.021, de 19 de novembro de 2001.
Convenção Internacional sobre a supressão de atentados terroristas com bombas.	1997	Decreto nº 4.394, de 26 de setembro de 2002.
Convenção internacional para a supressão do financiamento do terrorismo.	1999	Decreto nº 5.640, de 26 de dezembro de 2005.
Convenção Interamericana contra o Terrorismo.	2002	Decreto nº 5.639, de 26 de dezembro de 2005.
Convenção Internacional para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear.	2005	Decreto Legislativo nº 267, de 2009.

Fonte: PORTAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/>>. Acesso em: 18 mar. 2010.

Notas: Decreto nº 3.167, de 14 de setembro de 1999, possui reserva no parágrafo 2º do artigo 13 da Convenção.

Decreto nº 3.517, de 20 de junho de 2000, possui reserva no parágrafo 2º do artigo 16 da Convenção.

Decreto Legislativo nº 921, de 2005, possui ressalva: no item 1 do artigo 6; no artigo 8; no item 1 do artigo 16 da Convenção; e no item 2 do artigo 3 do Protocolo.

No Decreto nº 5.640, de 26 de dezembro de 2005, o Brasil não se obrigará pelo parágrafo 1º do artigo 24 da Convenção.

O governo do Presidente Lula, diferentemente do governo Fernando Henrique que enfatizava uma estratégia participativa no campo internacional, passou a empreender uma postura mais propositiva, aproveitando o destaque alcançado com a projeção econômica brasileira e fruto do processo de estabilização da economia – iniciado no governo Itamar Franco e empreendido durante o governo Fernando Henrique. Entretanto, no que se refere ao

terrorismo, manteve o afastamento do tema, defendendo uma solução pautada no diálogo entre as partes – proposta que encontra forte resistência de acolhimento junto aos Estados envolvidos diretamente no combate e prevenção ao terrorismo. Nesse sentido, o longo conflito não resolvido entre as FARC e o governo da Colômbia – que apelou para a ajuda estadunidense – apresenta-se como um exemplo da dificuldade do governo brasileiro em apresentar propostas viáveis às partes, mesmo no âmbito regional. O “repúdio com perspectivas de diálogo” tem pautado o posicionamento brasileiro em suas declarações internacionais:

Nossa posição é firme na condenação aos atos de violência que elas têm praticado ultimamente.

[...] Quando morei na Inglaterra, há 40 anos, ninguém falava com o IRA (Exército Republicano Irlandês). Depois passou-se a dialogar com o grupo, que mudou de comportamento. Hoje toma parte nas decisões do governo. Com o Khmer Vermelho (guerrilha comunista do Camboja) aconteceu o contrário. Não estou comparando as Farc com um nem com outro. Apenas dizendo que, em algum momento, talvez precisaremos conversar (com as Farc) (AMORIM, 2008).

As declarações do Presidente Lula – feitas em 2004 e 2005, respectivamente – e a nota à imprensa emitida pelo Ministério das Relações Exteriores, por ocasião dos conflitos no Líbano em 2006, também reforçam esta percepção:

A parceria estratégica sino-brasileira está fundamentada na crença de que temos interesse comum na busca de um mundo multipolar e pluralista. Estamos convencidos de que somente **através do diálogo** e da cooperação poderemos responder ao desafio de promover a paz e **combater o terrorismo**, de preservar o meio ambiente e assegurar o desenvolvimento e o bem-estar para todos. Queremos construir uma arquitetura mundial que privilegie o entendimento, a justiça social e o respeito entre os povos (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007, p. 131-132, grifo nosso).

Atos bárbaros de **terrorismo** continuam sendo perpetrados contra inocentes e indefesos. O combate a esse flagelo exige firmeza. Mas não o derrotaremos apenas pela repressão. Precisamos evitar que o **terrorismo** crie raízes em meio à desesperança. Temos de rejeitar o preconceito e a discriminação, sob qualquer disfarce ou pretexto. No combate à violência irracional nossas melhores armas são **a cultura do diálogo**, a promoção do desenvolvimento e a defesa intransigente dos direitos humanos (*Ibidem*, p. 308, grifo nosso). 2005

O Governo brasileiro **condena com veemência os ataques perpetrados** pelo movimento libanês Hezbollah contra áreas ao norte de Israel, que feriram e vitimaram vários soldados das Forças de Defesa de Israel e resultaram no seqüestro de dois militares israelenses. [...] O Governo brasileiro conclama todas as partes envolvidas a envidar o máximo esforço possível de auto-contenção e **diálogo**, evitando engajar-se em novo ciclo de

enfrentamentos, cujas primeiras vítimas serão as respectivas populações civis (*Ibidem*, p. 184, grifo nosso).

A mesma tônica também pode ser percebida no entendimento brasileiro sobre sua contribuição no processo de paz do Oriente Médio, quando o Ministro Celso Amorim foi indagado sobre a possibilidade de manter contato com o Hamas⁴⁷ – que atualmente controla a Faixa de Gaza – declarou: “Tivemos um contato informal no passado, mas se isso fosse de ajuda, eu não excluiria” (AFP, 2010). A postura de “repúdio com perspectivas de diálogo”, adotada pela política externa brasileira em relação ao terrorismo, atende parcialmente aos interesses de ambos os lados em conflito. O repúdio satisfaz em parte aos Estados vítimas, que contam com o Brasil para aumentar sua lista de Estados que abominam o terrorismo, e, por outro lado, a perspectiva de diálogo não confronta os grupos terroristas de forma direta, ao não excluir essa possibilidade entre as partes.

O Brasil também não adota a prática de listar grupos ou entidades consideradas como terroristas, limita-se a apenas cumprir as Resoluções do CS sobre tema⁴⁸. Se por um lado, a inexistência de uma lista brasileira de grupos ou indivíduos considerados como terroristas não se apresenta como uma atitude necessária e premente, em face da realidade da defesa brasileira, por outro lado, levanta sérias preocupações e suspeitas da parte dos demais Estados envolvidos diretamente no combate e prevenção do terrorismo, bem como, pode oferecer a oportunidade de atuação destes grupos em território brasileiro. Nesse sentido, a declaração do Diretor de Contra inteligência da ABIN, Sr. Rômulo Dantas, torna-se pertinente:

O Brasil adota a lista da ONU. O princípio brasileiro é esse, aquilo que é acordado no âmbito global nós adotamos [...] e a Resolução, a 1373, ela diz que apenas a *Al Qaeda* e o Talibã são organizações terroristas para o Brasil. Então como é que fica a questão do *Hezbollah*? Ora, nós somos diariamente bombardeados [...], no bom sentido [...], por questões relacionadas à presença do *Hezbollah*, de Hamas, em território nacional. Ora, para o Brasil, se só tem a *Al Qaeda* e Talibã, logo o *Hezbollah* não é terrorista, consequentemente remessa de recurso, e todo muçulmano tem a questão da

⁴⁷ Hamas é o acrônimo de *Harakat Al-Muqawama al-Islamia*, que significa Movimento de Resistência Islâmica, criado em 1987. O Hamas se descreve da seguinte forma: “O Movimento de Resistência Islâmica (Hamas) é um movimento nacional de libertação da Palestina que luta pela libertação dos territórios ocupados e pelo reconhecimento dos direitos legítimos dos palestinos. [...] Trata-se de uma organização política, cultural e social calcada em bases populares que possui uma ala militar separada especializando-se na resistência armada contra a ocupação israelense. Separados dessa ala militar estrategicamente secreta, todos os outros setores dentro do Hamas atuam em áreas públicas” (HROUB, 2008, p. 43-45).

⁴⁸ Até o momento, o governo brasileiro cumpre sanções somente contra Osama bin Laden (morto, em maio de 2011, por tropas estadunidenses em território paquistanês) e o grupo Talibã, em cumprimento à Resolução 1333 (2000) do CS. Tal Resolução foi internalizada ao direito nacional pelo Decreto nº 3.755, de 19 de Fevereiro de 2001. A ONU possui uma relação chamada Lista Consolidada, que estabelece quais as organizações, indivíduos e grupos são considerados, pela Organização, como associados ao Talibã e à *Al Qaeda*. Tal relação foi criada e é periodicamente atualizada pelo Comitê criado pela Resolução 1267 (1999) do CS para acompanhar as sanções impostas.

[...] contribuição, essa taxa, o senhor sabe perfeitamente de que é mandado, da mesma forma que o brasileiro manda do Japão, mexicano manda dos Estados Unidos [...] também os libaneses que estão em áreas do Brasil remetem para o Líbano este tipo de coisa, muitas vezes por ter ouvido falar que é um partido, é uma organização muito mais que militar [...]. Agora, esses recursos estão sendo enviados e o Coaf⁴⁹ brasileiro tem feito um trabalho interessante de analisar aquilo que é considerado atípico e não tem conseguido constatar. [...] Se nós mandarmos recursos para lá, para os Estados Unidos, por exemplo, que considera, que adota lista de *Hezbollah* como organização terrorista, o Hamas também, logo você está financiando o terrorismo. E nós somos responsabilizados, porque a Resolução 1367 diz que os países têm criar mecanismos de prevenir o terrorismo e o financiamento. Aí nós temos que dizer que não. Primeiro que nós não consideramos. Mas, nós nunca deixamos de colaborar com outros países que pedem, em bases racionais, informações sobre o *Hezbollah* ou qualquer outro grupo. Não é porque nós não temos a mesma lista, que nós simplesmente fechamos os olhos (DANTAS, 2009).

Ao adotar exclusivamente a listagem de grupos terroristas gerada pela ONU, o Brasil garante uma maior autonomia na condução das questões relacionadas ao terrorismo em seu território – uma forma de minimizar eventuais interferências externas, restringindo essas possibilidades às questões envolvendo o Talibã ou a *Al Qaeda*. O não enquadramento de grupos ou entidades como terroristas, permite ao Brasil “eximir-se” de ser origem de eventuais remessas de fundos para grupos que reconhecidamente utilizam-se do terrorismo, além de dificultar o cerceamento a esta prática – uma vez que seria aplicada a lógica de que somente Talibã e *Al Qaeda* são consideradas entidades terroristas e as demais não o são.

Passando para o tratamento dado ao terrorismo no campo interno, como anteriormente apresentado, a criação da ABIN foi o primeiro fato que transformou em ação as preocupações dos órgãos governamentais, mesmo que sob um enfoque de resposta a uma demanda externa. As percepções começaram a mudar com os ataques de 11 de setembro de 2001, que passaram a contemplar uma perspectiva de necessidade de reação interna.

O governo Fernando Henrique, dez dias após os ataques ocorridos em 11 de setembro de 2001, propôs que fosse evocado o TIAR – um indício de que a visão imediata do governo brasileiro considerava os ataques como um problema militar. Outras ocorrências que corroboram este entendimento podem ser encontradas na determinação do Presidente

⁴⁹ Sigla de Conselho de Controle de Atividades Financeiras, criado pela Lei nº 9.613 de 03 de março de 1998. Possui como atribuição: “disciplinar, aplicar penas administrativas, receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas previstas nesta Lei, sem prejuízo da competência de outros órgãos e entidades” (BRASIL, 1998). Em seu artigo primeiro, a Lei nº 9.613 de 03 de março de 1998, alterada pela Lei nº 10.701 de 09 de julho de 2003, estabelece como crime de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores: “Ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de crime: [...] II- de terrorismo e seu financiamento” (BRASIL, 1998).

Fernando Henrique de que “O Ministério da Defesa será o encarregado da coordenação de todas as medidas de prevenção de ações terroristas no Brasil” (BRASIL, 2007, p. 9) – a orientação foi dada na mesma noite do dia 11 de setembro de 2001, em reunião “convocada pelo Presidente Fernando Henrique, com o Ministério da Defesa, as 3 Forças, o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Justiça, a Polícia Federal, a área de inteligência e nós, da GSI” (BRASIL, 2007, p. 9) – e na lei que dispõe sobre a assunção pela União de responsabilidades civis perante terceiros no caso de atentados terroristas ou atos de guerra contra aeronaves de empresas aéreas brasileiras, que atribui a responsabilidade de estabelecer se os ataques referem-se a um ou outro, ao Ministro da Defesa⁵⁰. Tal entendimento não era desprovido de sentido, pois havia todo um histórico que apontava ser o MD o órgão indicado para liderar esse processo de coordenação – os militares possuíam um histórico de enfrentamento de ações terroristas durante o período do Regime Militar e a ação terrorista de 11 de setembro, percebida pelo governo brasileiro como um ataque externo a um Estado, estava aderente à atribuição constitucional das Forças Armadas. Este posicionamento seria revisto em 2004 sob o governo Lula, quando o Ministério responsável por esta coordenação passou a ser o GSI-PR, conforme declaração do General Jorge Armando Félix, Ministro-Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República do governo Lula:

Como o senhor mesmo mencionou, temos, primeiro de prevenir; em segundo lugar, de tomar atitudes e ações em eventuais ocorrências terroristas, de modo que algum Ministério deve ter a possibilidade de fazer a integração desse trabalho. Isso foi discutido em 2004, quando ficou definido que o Gabinete de Segurança Institucional faria esse trabalho de articulação (BRASIL, 2009, p. 25).

Esta mudança de abordagem indica uma alteração de percepção do tema terrorismo entre os governos Fernando Henrique e Lula – o governo Lula eleva o nível onde este assunto seria tratado em relação ao de seu antecessor. Embora continue sendo manejado no nível ministerial, é inegável que, ao submeter o tratamento do terrorismo ao GSI-PR, houve um deslocamento em direção a uma esfera decisória mais próxima ao Presidente. Ao mesmo tempo, percebe-se o afastamento da influência militar direta sobre a questão do terrorismo – a retirada do MD da posição de coordenador, com sua transferência ao GSI-PR, apresentou-se como uma mensagem de descaracterização do tema como sendo eminentemente militar.

⁵⁰ Art. 4º Caberá ao Ministro de Estado da Defesa, ouvidos os órgãos competentes, atestar que o sinistro sujeito à assunção a que se refere esta Lei ocorreu em virtude de ataques decorrentes de guerra ou de atos terroristas (BRASIL, 2001b).

No período de cerca de três anos em que o MD permaneceu à frente do tratamento ao terrorismo (2001 a 2004), em termos de resultado, praticamente nada foi feito e ele permaneceu como um “não assunto”. Os militares ainda enfrentavam os reflexos de uma crise existencial sobre qual seria sua destinação na República redemocratizada e a perspectiva de empreender ações ou propostas voltadas para a prevenção e combate ao terrorismo não pareciam ser oportunas, pois poderiam ser correlacionadas a práticas do período do Regime Militar. De outra parte, o MD também se encontrava em um processo de autoafirmação perante os Comandantes militares e de estruturação como instituição – havia sido criado em 1999 –; sua efetiva capacidade de coordenar ações e impor diretrizes às Forças ainda era grandemente questionável.

Já sob a coordenação do GSI-PR, a negação ao terrorismo assume uma nova abordagem, passando da inação para a adoção de uma postura “negacionista” explícita, como confirmado pelo próprio General Jorge Armando Félix:

Deputado, com relação ao negacionismo (*sic*), V. Exa. indaga se é uma estratégia. Do ponto de vista do Gabinete de Segurança Institucional, sim.
 [...] Mas o recado que eu pessoalmente transmito, tenho transmitido e continuarei a transmitir é que, mesmo que apareça algum problema, vamos resolvê-lo – essa é uma atribuição e uma competência nossa – e não vamos admitir que o problema existiu. Essa é uma posição que tenho defendido e utilizado ao longo desses seis anos e meio de Governo.
 [...] Desse modo, o negacionismo (*sic*), do ponto de vista do Gabinete de Segurança Institucional, é um fato (BRASIL, 2009, p. 45-46).

A postura de negação, empreendida e defendida pelo GSI-PR, contribui para alijar o terrorismo do debate público e restringe as decisões ao âmbito de setores específicos do Executivo. Na realidade, percebe-se um esforço para que o tema terrorismo seja banido de uma maior discussão dentro da sociedade. O caso do Sr. K é um exemplo desta perspectiva. Em 2009, a Polícia Federal manteve um libanês – que não teve seu nome revelado e passou a ser chamado de K – preso por 21 dias, com autorização judicial, em São Paulo. O Sr. K foi solto no dia 18 de maio de 2009 por considerar-se que não mais poderia interferir nas investigações. O caso foi veiculado na imprensa e foi levantada a possibilidade de ligação do Sr. K com a rede *Al Qaeda* (FOLHA ONLINE, 2009). A declaração sobre este caso, feita por Daniel Lorenz de Azevedo, Diretor de Inteligência Policial do Departamento de Polícia Federal, confirma a aplicação das orientações do GSI-PR:

Esse Sr. K tinha duas *lan house* em São Paulo e **coordenava o que chamamos de batalhão de mídia da Jihad**.
 [...] Tivemos colaboração externa, especificamente do FBI. [...] no dia 26 de abril nós conseguimos deter esta pessoa, não pelo crime de terrorismo, não porque ele estava, através das ordens de batalha, iniciando reconhecimentos – e mais uma vez friso isto nesta Casa – fora do País, **reconhecimento de**

locais e de situações específicas que entendemos, dentro do processo de análise, como sendo um verdadeiro *recon*, um reconhecimento para ações extremistas.

[...] Essa operação foi feita de maneira extremamente discreta. Fizemos a operação, e, um mês depois da nossa operação, exatamente um mês, chegaram as primeiras informações aos jornais, jornais de grande circulação deste País. **Isso nos frustrou muito, porque estávamos tratando essa operação com todo o sigilo e toda a compartimentação (*sic*) possível,** justamente porque, além estarmos fazendo um trabalho sério, não queríamos de maneira alguma dar um viés diferente àquilo que naturalmente é: simplesmente uma pessoa que estava trabalhando e promovendo ódio racial. Evidentemente, **o conceito de ligação com a Al-Qaeda também era trabalhado por nós, e não traríamos isso à baila, porque não era o momento. Não é isso que queremos.** Infelizmente esse assunto veio pela mídia (BRASIL, 2009, p. 34-35, grifo nosso).

Apesar de contraditório – no que se refere ao Sr. K coordenar o “batalhão de mídia da Jihad” e realizar “um reconhecimento para ações extremistas”, mas, ao mesmo tempo, estar “simplesmente” promovendo o ódio racial – o depoimento acima evidencia a importância dada, da parte dos órgãos governamentais, em que o terrorismo seja um “não assunto”, que não deve ser tratado fora de suas esferas institucionais. A própria atribuição do GSI-PR como coordenador ministerial dos assuntos relacionados ao terrorismo no Brasil, carece de uma atribuição legal e de responsabilidades claras. A Estratégia Nacional de Defesa (END), ao referir-se ao tema, diz apenas que:

Todas as instâncias do Estado deverão contribuir para o incremento do nível de Segurança Nacional, com particular ênfase sobre:

[...] a prevenção de atos terroristas e de atentados massivos aos Direitos Humanos, bem como a condução de operações contra-terrorismo (*sic*), a cargo dos Ministérios da Defesa e da Justiça e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI-PR) (BRASIL, 2008c).

Até o momento, não há uma definição explícita de atribuições e de atividades para cada Ministério ou órgão governamental no que se refere ao terrorismo – o que compete a cada Ministério ainda permanece em aberto. As palavras do General Alberto Cardoso, referindo-se à percepção do Presidente Fernando Henrique, sobre o preparo Estatal no trato de uma ação terrorista, em 2001, permanecem válidas até hoje: “Na ocasião, o Presidente constatou que não tínhamos uma estrutura preparada para enfrentar um ato de terrorismo que pudesse vir a acontecer no Brasil” (BRASIL, 2007, p. 9). Em 2005, o General Marco Aurélio Costa Vieira, representante do Comando do Exército, reforçou esta ideia de fragilidade institucional:

Ele afirmou que, o estado atual do Brasil é de total despreparo para qualquer atividade violenta. Supondo que ocorresse a tomada de uma aeronave no aeroporto de Brasília, por exemplo, a primeira discussão seria acerca de a quem caberia a responsabilidade de agir: será que ao Parasar, que treina

diariamente a retomada de aeronave, será que cabe à polícia militar local, que possui um batalhão de operações especiais preparado para fazer a retomada de aeronaves, ou será ainda a Polícia Federal, que, atualmente é quem, legalmente, realiza a retomada de aeronave. Supondo ainda que a aeronave tenha se deslocado para a área do aeroporto militar, a aeronáutica é quem reivindicará o direito de agir. Dessa maneira, é evidente que, atualmente, temos uma confusão real, que se constitui o primeiro problema (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2006, p. 134).

Ao olharmos mais detalhadamente para o GSI-PR, constatamos que este órgão trata dos mais diversos e distintos temas, em decorrência de suas atribuições⁵¹ – indo desde a segurança dos familiares do Presidente até recentemente a coordenação federal de combate às drogas⁵². Esse caráter “multitarefa” acaba sendo reforçado pelas atribuições da Câmara de Relações Exteriores e Defesa (CREDEN)⁵³, que é presidida pelo Ministro-Chefe do GSI-PR.

Segundo o Secretário de Acompanhamento e Estudos Institucionais do GSI-PR, José Alberto Cunha Couto, sua Secretaria, que é a responsável pela coordenação das manobras das crises político-estratégicas⁵⁴, monitora de 50 a 52 potenciais temas geradores de crise por dia (COUTO, 2010a). Cabe o registro de duas outras dificuldades vivenciadas pelo GSI-PR, do ponto de vista de sua estruturação interna: a falta de um corpo burocrático/técnico permanente

⁵¹ As atribuições do GSI-PR estão previstas no artigo 6 da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, alterada pela Lei nº 10.869, de 13 maio de 2004: “Ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, prevenir a ocorrência e articular o gerenciamento de crises, em caso de grave e iminente ameaça à estabilidade institucional, realizar o assessoramento pessoal em assuntos militares e de segurança, coordenar as atividades de inteligência federal e de segurança da informação, zelar, assegurado o exercício do poder de polícia, pela segurança pessoal do Chefe de Estado, do Vice-Presidente da República e respectivos familiares, dos titulares dos órgãos essenciais da Presidência da República, e de outras autoridades ou personalidades quando determinado pelo Presidente da República, bem como pela segurança dos palácios presidenciais e das residências do Presidente e Vice-Presidente da República, tendo como estrutura básica o Conselho Nacional Antidrogas, a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN, a Secretaria Nacional Antidrogas, o Gabinete, 1 (uma) Subchefia e até 2 (duas) Secretarias” (BRASIL, 2004a).

⁵² Esta atividade passou para a responsabilidade do Ministério da Justiça em janeiro de 2011 (BRASIL, 2011).

⁵³ A CREDEN possui como finalidade: “[...] formular políticas públicas e diretrizes de matérias relacionadas com a área das relações exteriores e defesa nacional do Governo Federal, aprovar, promover a articulação e acompanhar a implementação dos programas e ações estabelecidos, no âmbito de ações cujo escopo ultrapasse a competência de um único Ministério, inclusive aquelas pertinentes a: I - cooperação internacional em assuntos de segurança e defesa; II - integração fronteiriça; III - populações indígenas; IV - direitos humanos; V - operações de paz; VI - narcotráfico e a outros delitos de configuração internacional; VII - imigração; VIII - atividade de inteligência; VII - imigração; VIII - atividade de inteligência; IX - segurança para as infra-estruturas críticas, incluindo serviços; X - segurança da informação, definida no art. 2º, inciso II, do Decreto nº 3.505, de 13 de junho de 2000; e XI - segurança cibernética” (BRASIL, 2003a).

⁵⁴ A Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (SAEI/GSI-PR) possui, entre suas competências: “[...] a de coordenar e supervisionar a realização de estudos relacionados com a prevenção da ocorrência e articulação do gerenciamento de crises, em caso de grave e iminente ameaça à estabilidade institucional, além de acompanhar o andamento de proposta de edição de instrumentos legais e jurídicos relacionados com o gerenciamento de crises e realizar estudos estratégicos, especialmente sobre temas relacionados com a segurança institucional, entre outras funções. Nesse mister, tem atuação na construção da agenda governamental relativa a temas estratégicos, com vistas à preservação da governabilidade, em especial por meio do acompanhamento de situações que possam trazer risco à segurança institucional” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2010b).

e de uma estrutura fixa, como relatado pelo próprio General Jorge Armando Félix e o Secretário da SAEI/GSI-PR, respectivamente:

O Gabinete de Segurança Institucional não tem uma estrutura fixa. Aliás, não vou dizer estrutura fixa, não temos um quadro de servidores. Todos os servidores do Gabinete de Segurança Institucional, como os da Presidência da República, dependem de haver um DAS ou uma GR ou uma letra, no caso dos militares (BRASIL, 2009, p. 20).

O País elege só uma pessoa desse organograma e ele conforma a estrutura do governo como ele quer governar. Então, alguns assuntos vêm para a Presidência, alguns saem da Presidência, esses Ministérios são criados e desconstituídos de acordo com essa pessoa que está presidindo. Então não existe uma estrutura fixa na Presidência da República. E da mesma forma como não existe uma estrutura, também as pessoas não são fixas na Presidência da República, não existe um quadro de funcionários da Presidência da República. Isso é interessante a gente perceber, que isso é a realidade do jogo (COUTO, 2010a).

Indubitavelmente, tais contingências impactam negativamente sobre a formação dos analistas e de seu respectivo grupo de direção, bem como, contribui para a perda de continuidade – e em casos mais graves, de conhecimento – por ocasião de mudanças de governo, de alterações de pessoal ou de conformações estruturais mais acentuadas.

3.2.4.1 O terrorismo e o Brasil segundo os especialistas

Enquanto, da parte da população em geral, o terrorismo não é percebido como uma ameaça crítica ao Brasil e permanece como sendo algo distante, os especialistas, os acadêmicos e os próprios órgãos governamentais, apresentam-se gravemente preocupados com os efeitos de ações terroristas em território brasileiro ou sobre os brasileiros situados em outros Estados. Nesse sentido, o Encontro de Estudos realizado em 2005, sob coordenação do GSI-PR, tendo como propósito “discutir questões relacionadas à segurança no que se refere às possíveis ações terroristas no Brasil” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2006, p. 9), permitiu captar as avaliações dos diplomatas, acadêmicos e militares. Para Rubens Ricupero, o preço do petróleo sofreria influência das ocorrências terroristas perpetradas nas áreas produtoras e o Brasil, como consumidor e explorador de petróleo, não estaria isento destes efeitos:

[...] um dos fatores que vêm afetando o aumento do barril do petróleo é a presença do risco terrorista. [...] fica claro, também, a cada grande atentado na Arábia Saudita, e a Al Qaeda sabe disso, uma vez eles estão concentrando nestas áreas. Portanto, embora seja difícil saber, exatamente, quando será aumentado o preço do petróleo, não há dúvida de que alguma coisa se deve ao terrorismo, fato que sugere uma vulnerabilidade brasileira, pois estamos conscientes da característica da exploração de petróleo no Brasil (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2006, p. 21).

[...] a Petrobrás tem planos para, talvez em sete anos, exportar um milhão de barris por dia, sendo 500 mil do Brasil e 500 mil de fora, como o Golfo do México, por exemplo. Caso esta previsão seja confirmada, o Brasil se tornará um país importante no mapa do petróleo mundial. E não escapa a ninguém que esta situação abre uma vulnerabilidade, visto que o nosso petróleo é quase todo *offshore* (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2006, p. 25).

O petróleo como alvo do terrorismo internacional tornou-se evidente com a mensagem de Osama Bin Laden, feita em 2004, na qual conclama os *mujahedeen* para que conduzam ataques às indústrias de petróleo, rotas de suprimento e linhas de óleo na área do Golfo Pérsico e do Mar Cáspio, bem como, aos civis que trabalham nessas empresas. Em estudo da *Goldman Sachs*, feito em 2006, o terrorismo internacional apareceu em segundo lugar no *ranking* de ameaças à economia global – o primeiro lugar era ocupado pela escassez de matérias-primas e a alta dos preços relativos do petróleo. Ainda em 2006, o terrorismo também foi o responsável pelo aumento do valor de seguro cobrado sobre as diversas atividades petrolíferas, implicando em um acréscimo de US\$ 10 a US\$ 15 por barril de petróleo, o chamado “*terrorist premium*” ou “*fear tax*” – isso quando o preço do barril de petróleo encontrava-se próximo a US\$ 64 (SCHMID, 2007). Estas considerações indicam a plena aderência existente entre as colocações feitas sobre a exploração petrolífera brasileira, conduzidas por Ricupero, e os estudos internacionais voltados para os reflexos do terrorismo sobre a economia mundial. O professor Francisco Carlos Teixeira da Silva também identificou este mesmo ponto – a exploração de petróleo brasileira e suas características – como sendo uma grave vulnerabilidade e ressaltou a crescente presença de empresas brasileiras no exterior como sendo outro elemento merecedor de atenção sob a ótica do terrorismo:

O terrorismo ataca, simultaneamente, alvos humanos e infra-estruturas econômicas, em larga escala. Sendo assim, há que se tomar cuidado, visto ser esta uma situação concreta e sobre a qual teremos de repensar os conceitos de segurança e defesa (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2006, p. 34).

[...] Em se tratando da expansão da ação corporativa brasileira, ele afirmou que nossas empresas estão no mundo inteiro, e indagou se estamos nos preocupando em prepará-las para evitar que passem por desastres que possam atingir o Estado brasileiro. Segundo ele, as cidades brasileiras são cidades turísticas de convenções e de eventos, são, portanto, alvos potenciais. As grandes conferências internacionais estão aqui (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2006, p. 39-40).

Do segmento militar, o General Marco Aurélio Costa Vieira, representante do Comando do Exército, expôs que a perspectiva com que se trabalha não seria mais uma questão de “se” ocorrerá uma ação terrorista no Brasil, mas sim uma questão de “quando”:

[...] a primeira solução proposta por ele, é organizarmos esta estrutura, a fim de fazer frente a uma emergência de curta duração, e que sejamos capazes, com nossos meios, de saná-la. E, paulatinamente, a começar pela legislação, devemos nos organizar, pois o que foi mencionado acima, referente a atividades terroristas, está em uma crise anunciada e seguramente ocorrerá. Ele chamou a atenção para os levantamentos feitos pelas equipes terroristas, que apontam para o fato de que o escape de terroristas seria para um país como o Brasil, que possui toda a infra-estrutura possível para se realizar a ação, não tem legislação específica, não tem controle de porto, do aeroporto, da entrada e da fronteira. Logo, é um país ideal para que se possa aproveitar tudo que foi falado neste Encontro, como caldo de cultura e tecnologia, por exemplo, e aqui desenvolver um ataque local, ou de outro sítio (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2006, p. 135).

Segundo Márcio Paulo Buzanelli, Diretor-Geral da ABIN, sua Agência considera a possibilidade de nove cenários envolvendo o terrorismo: ações contra nacionais ou representantes do Governo brasileiro no exterior; ações contra nacionais brasileiros atingidos quando presentes a uma cena de atentado no exterior; atentados contra um inimigo tradicional no Brasil, como ações contra sedes de representações diplomáticas, centros religiosos, estabelecimentos pertencentes a comunidades estrangeiras e outras; atentados contra representantes de governos estrangeiros em visita ao País; magnicídio ou ataque contra uma autoridade nacional da parte de alguém buscando notoriedade; ações de terrorismo tendo o Brasil como palco e alvo; ações terroristas em megaeventos; ação de um “lobo solitário”, ou seja, alguém atuando isoladamente; e o trânsito, homizio ou recrutamento em comunidades nacionais (BRASIL, 2007). O próprio General Armando Félix admitiu que a porosidade das nossas fronteiras terrestres fosse um problema “porque facilita eventuais ações terroristas ou deslocamento de pessoas com intenções desse tipo em nosso território” (BRASIL, 2009, p. 6). E mais, reconhece que “Tanto no imaginário da população como nos níveis políticos mais elevados ou intermediários há muita dificuldade de percepção de que o terrorismo realmente pode vir a constituir, e já é, uma ameaça ao nosso País” (BRASIL, 2009, p. 6).

3.2.4.2 A legislação brasileira e o terrorismo

A Constituição Federal de 1988 menciona o terrorismo em dois de seus artigos:

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:
[...] VIII – repúdio ao terrorismo e ao racismo; [...]

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...] XLIII – a lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática de tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem; [...] (BRASIL, 1988).

O texto constitucional orienta a conduta da política externa no sentido de repelir o terrorismo – posicionamento influenciado pelo momento histórico em que se deu sua elaboração, onde alguns Estados árabes apoiavam o terrorismo de forma mais explícita (NETO, 2008) – e coloca o terrorismo na mesma categoria dos crimes mais aviltantes (hediondos, tortura e tráfico de drogas), servindo como uma orientação “que deve guiar o intérprete e o aplicador do Direito” (NETO, 2008, p. 442). Entretanto, não há indícios de uma definição de terrorismo que possa ser decorrente do texto constitucional, tal procedimento caberia a uma legislação complementar.

A chamada Lei de Segurança Nacional (LSN), de 1983, portanto anterior à Constituição de 1988, aborda o tema em seu Título II, que trata dos crimes e das penas:

Art. 20. Devastar, saquear, extorquir, roubar, seqüestrar, manter em cárcere privado, incendiar, depredar, provocar explosão, praticar atentado pessoal **ou atos de terrorismo**, por inconformismo político ou para obtenção de fundos destinados à manutenção de organizações políticas clandestinas ou subversivas (BRASIL, 1983, grifo nosso).

Entretanto, novamente a definição de terrorismo não foi indicada, mas apenas enumerada uma lista de atos considerados como terroristas. Especificamente sobre este artigo, diversos juristas consideram que a LSN fez uso de expressões amplas que comprometeriam o Princípio da Legalidade, não atendendo aos preceitos mínimos de um processo legal regido pelos moldes de um Estado de Direito – no meio jurídico prevalece a posição doutrinária de inconstitucionalidade da LSN (SOUZA, 2008). Esta percepção motivou o Projeto de Lei nº 3.054, de 2000, que propôs a revogação da LSN e encontra-se em tramitação no Congresso Nacional⁵⁵.

No que se refere à lei que dispõe sobre os crimes hediondos⁵⁶, o terrorismo é apenas citado, negando-lhe anistia, graça, indulto e fiança (BRASIL, 1990). Já na lei que dispõe

⁵⁵ O Projeto de Lei nº 3.054, de 2000, foi aprovado Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, em 2002, e continua em trâmite (PORTAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010).

⁵⁶ Apesar de constar da mesma lei e possuir as mesmas restrições aplicadas aos crimes hediondos, o terrorismo não figura na lista destes crimes. São considerados como crimes hediondos: homicídio, quando praticado em atividade típica de grupo de extermínio, ainda que cometido por um só agente, e homicídio qualificado; latrocínio; extorsão qualificada pela morte; extorsão mediante seqüestro e na forma qualificada; estupro;

sobre a assunção, pela União, de responsabilidades civis perante terceiros no caso de atentados terroristas, foi apresentado um entendimento do que seria considerado como ato terrorista: “§ 4º Entende-se por **ato terrorista** qualquer ato de uma ou mais pessoas, sendo ou não agentes de um poder soberano, com fins políticos ou **terroristas**, seja a perda ou dano dele resultante acidental ou intencional (BRASIL, 2003b). Um curioso caso em que o objeto a ser definido consta de sua própria definição; uma mera tautologia que nada acrescenta. O Código Penal refere-se ao terrorismo em seu artigo 83, mas meramente para dispor sobre a concessão de condicional aos condenados por crimes previstos na lei de crimes hediondos:

Art. 83 – O juiz poderá conceder livramento condicional ao condenado a pena privativa de liberdade igual ou superior a 2 (dois) anos, desde que:
[...] V – cumprido mais de dois terços da pena, nos casos de condenação por crime hediondo, prática da tortura, tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, e **terrorismo**, se o apenado não for reincidente específico em crimes dessa natureza (BRASIL, 1940, grifo nosso).

Portanto, não há uma tipificação do crime de terrorismo na legislação brasileira, o que inviabiliza a condenação por este delito, conforme previsto na Constituição Federal⁵⁷. Este vácuo jurídico já havia sido percebido, de modo que o Poder Executivo encaminhou, em 2002, um Projeto de Lei que trata dos crimes contra o Estado Democrático de Direito – uma forma de suprir as lacunas decorrentes da inconstitucionalidade da LSN – e altera o Código Penal, prevendo uma definição para o terrorismo:

Art. 371. Praticar, por motivo de facciosismo político ou religioso, com o fim de infundir terror, ato de:
I – **devastar, saquear, explodir bombas, seqüestrar, incendiar, depredar ou praticar atentado pessoal ou sabotagem**, causando perigo efetivo ou dano a pessoas ou bens; ou
II – apoderar-se ou exercer o controle, total ou parcialmente, definitiva ou temporariamente, de meios de comunicação ao público ou de transporte, portos, aeroportos, estações ferroviárias ou rodoviárias, instalações públicas ou estabelecimentos destinados ao abastecimento de água, luz, combustíveis ou alimentos, ou à satisfação de necessidades gerais e impreteríveis da população:
Pena – reclusão, de dois a dez anos (BRASIL, 2002c, p. 3, grifo nosso).

A similaridade entre a LSN e o Projeto de Lei, no que se refere ao terrorismo, fica evidente – as ações grifadas no texto acima encontram correspondência a termos análogos na

estupro de vulnerável; epidemia com resultado morte; falsificação, corrupção, adulteração ou alteração de produto destinado a fins terapêuticos ou medicinais; e, em seu parágrafo único, o crime de genocídio tentado ou consumado (BRASIL, 1990).

⁵⁷ O artigo 5º, inciso XXXIX, da Constituição Federal de 1988 prevê que: “não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal (BRASIL, 1988).

LSN, seja de forma textual ou conotativa⁵⁸ – e é seu maior empecilho, ao remeter às mesmas expressões e lógica empregadas durante o Regime Militar. Quanto ao Projeto de Lei, ele retornou à Comissão de Direitos Humanos e Minorias para avaliação, devido ao receio de seu teor constituir uma eventual ameaça aos movimentos sociais⁵⁹, e possui avanço lento e duvidoso. Esta interpretação foi corroborada pela tentativa do GSI-PR em buscar uma nova lei que tipifique o terrorismo, quase que “abandonando” o Projeto de Lei que trata dos crimes contra o Estado Democrático de Direito:

Aqui também ouvimos que é necessário um instrumento que tipifique o crime de terrorismo. Nesse sentido, foi elaborado um anteprojeto de lei que aperfeiçoa a tipificação dos crimes de terrorismo e o seu financiamento. Como foi feito isso? É uma proposta da ENCCLA, desde novembro de 2005, que significa Estratégia Nacional para Combate à Lavagem de Dinheiro, à Corrupção e ao Crime Organizado.

[...] Situação atual. A meta foi cumprida em 30 de setembro de 2006. A proposta do anteprojeto de lei foi encaminhada a este grupo de gestão integrada para o combate à lavagem de Dinheiro, da ENCCLA. Por decisão desse grupo, em dezembro de 2006 o anteprojeto foi encaminhado ao GSI para uma revisão dos procedimentos propostos. [...] A revisão foi concluída em março de 2007 e devolvida ao grupo de gestão integrada de combate à lavagem de dinheiro.

O Ministério da Justiça possui a competência para a discussão política do anteprojeto junto ao Governo Federal, visando à sua tramitação e posterior encaminhamento ao Congresso Nacional.

Essa proposta encontra-se hoje, depois de toda essa discussão, no Ministério da Justiça, aguardando, acredito, uma oportunidade para ser encaminhada ao Congresso Nacional (BRASIL, 2007, p. 42-44).

O anteprojeto de lei consta do ANEXO A – Anteprojeto de lei que aperfeiçoa o crime de terrorismo e seu financiamento. Esta proposta detalha e aprofunda as ações consideradas como terroristas⁶⁰, bem como, estabelece parâmetros para a contextualização das ações que passariam a ser consideradas como atos de terrorismo. Um documento com conteúdo mais refinado e específico do que o Projeto de Lei que trata dos crimes contra o Estado

⁵⁸ Os atos de “devastar”, “saquear”, “sequestrar”, “incendiar”, “depredar” e “praticar atentado pessoal”, podem ser encontrados textualmente no artigo 20 da LSN; este mesmo artigo prevê o ato de “provocar explosão” que encontra seu correspondente no Projeto de Lei em “explodir bombas”; já o artigo 15 da LSN qualifica como crime o ato de “praticar sabotagem”, enquanto o Projeto de Lei emprega o termo “sabotagem” (BRASIL, 1983).

⁵⁹ Observar a justificativa do Requerimento nº 3.010 de 2008, de autoria do Deputado Federal Luiz Albuquerque Couto: “Porém, julga-se essencial a participação da Comissão de Direitos Humanos e Minorias nessa análise de mérito, o que possibilitará a esta Casa construir, também na perspectiva dos direitos humanos, o seu melhor juízo e – adicionalmente – afastar, ao se buscar a proteção do Estado Democrático de Direito, a possibilidade de que sobrevenham ameaças a ação dos movimentos sociais” (BRASIL, 2008a, p. 33864).

⁶⁰ As seguintes ações e crimes são especificados como sendo atos de terrorismo: atentados a bomba; atentados com material nuclear ou radioativo; bioterrorismo; terrorismo químico; crimes contra a pessoa e o patrimônio; crimes contra pessoas internacionalmente protegidas; crimes contra a segurança de aeronaves, embarcações e veículos de transporte coletivo; crimes contra a segurança de plataformas fixas; colaboração ao terrorismo; apologia ao terrorismo; e financiamento ao terrorismo (ANEXO A - Anteprojeto de lei que aperfeiçoa o crime de terrorismo e seu financiamento).

Democrático de Direito. Entretanto, o anteprojeto ainda sofre fortes resistências dentro do próprio Governo, especificamente, no Ministério da Justiça, conforme exposto pelo Secretário da SAEI/GSI-PR:

Dentro da CREDEN foi constituído um grupo técnico para propor uma lei sobre terrorismo, esse grupo durante um ano e meio trabalhou, saiu a proposta, e o Ministério da justiça arquivou; preocupações com o MST, que vocês conhecem bem. Por outro lado, nós tentamos um outro caminho que foi com o advento das infraestruturas críticas que nós estamos colocando dentro das áreas de interesse [...] da segurança do território nacional, colocamos a faixa de fronteira, temos o mar territorial, temos o espaço aéreo sobrejacente e nós incluímos as infraestruturas críticas do País. Por que isso? Porque as falhas operacionais dessas infraestruturas, uma dessas causas pode ser o terrorismo [...]. E nós voltamos com o assunto por outro viés para ver se a gente encaixa isso para poder provocar a existência da lei para isso vir a acontecer (COUTO, 2010a).

Não identificamos sinais indicativos de que uma legislação voltada para a tipificação do terrorismo esteja em vias de aprovação, apesar dos dois citados processos em andamento – um no Congresso Nacional e outro ainda dentro do próprio Governo Federal. Assim, esta condição de vácuo jurídico não deve sofrer alterações em um curto prazo. Por outro lado, identificamos a existência de um corpo burocrático, dentro do GSI-PR, preocupado com o problema do terrorismo e disposto a desenvolver mecanismos – legais e institucionais – que venham a facilitar o trato da questão, porém sem cacife político que permita impor-se perante outros Ministérios possuidores de interesses contrários.

3.3 CONCLUSÃO PARCIAL

A parcela do Direito Internacional voltada para o tratamento dos conflitos armados, especificamente o DIH, encontra-se assentada em estruturas e práticas jurídicas que se mostraram moldadas para o chamado conflito clássico, que envolve a confrontação entre Estados. Estes preceitos demonstraram-se satisfatórios – com consideráveis índices de eficácia – em lidar com os conflitos armados ocorridos no período que vai do fim da Segunda Guerra Mundial até a dissolvência da URSS, mas que confrontados com os conflitos atuais – envolvendo atores não estatais – revelaram-se omissos e inadequados. O terrorismo, como ameaça de âmbito global e de guerra irregular, surge como um desafio ainda não solucionado por estas construções legais, clamando por uma revisão das bases jurídicas hoje vigentes no ambiente internacional. As divergências existentes entre os juristas revelam a gravidade e a urgência da questão, uma vez que a ocorrência deste fenômeno não oferece indícios de que irá fenecer, com cada vez mais Estados sendo obrigados a combater e prevenir o terrorismo de forma direta. A ausência de um arcabouço jurídico internacional, que sirva como modelo

orientador para a formulação das legislações nacionais, tanto oferece oportunidade para que os Estados manipulem politicamente o combate ao terrorismo segundo os interesses de determinados grupos internos detentores do poder – notadamente contra seus opositores –, como retarda o processo de “ajuste” jurídico nacional – imprescindível para uma eficaz contraposição ao terrorismo – nos Estados que se confrontam com esta ameaça.

A organização internacional que se autointitula na condição de guardiã da paz e segurança internacionais, pouco contribuiu no oferecimento de mecanismos capazes de um efetivo combate e prevenção ao terrorismo. Mesmo os seus dois órgãos jurídicos atrelados (TPI e CIJ), não dispõem de competência incontestada para tratar do terrorismo em seus respectivos fóruns. Consideramos que o tratamento dado ao terrorismo pela ONU ainda está fortemente calcado segundo uma abordagem estatal do sistema internacional – ainda preso ao contexto de sua criação –, dificultando e limitando sua capacidade em lidar com um fenômeno que assumiu contornos eminentemente não estatais. A resistência e a dificuldade em conceituar o terrorismo, praticadas no âmbito desta Organização, prejudicam a viabilidade de construção de um arcabouço legal, que permitiria um enquadramento jurídico claro do terrorismo segundo um parâmetro minimamente comum. A ONU tem se orientado em passar para os Estados a condução dos processos de criminalização do terrorismo, apesar do posicionamento adotado pelo CS a partir de 2001 – com a generalização do terrorismo como ameaça a paz e segurança internacionais e a imposição de suas deliberações com recurso ao Capítulo VII da Carta das Nações Unidas. Assim, de um lado a ONU passou a iniciativa e a condução das atividades de combate e prevenção ao terrorismo para os respectivos Estados e, por outro – a partir de 2001 –, criou dispositivos que a permitiriam intervir discricionariamente nestes mesmos processos por intermédio do seu CS. Em outras palavras, os Estados que não mantiverem o controle sobre os grupos terroristas que atuam em seu território dentro dos critérios estabelecidos pelo CS – critérios estes não claramente especificados –, correm o risco de serem confrontados com as imposições deste Conselho, sob o amparo do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas. Esta possibilidade, oferecida pelas atuais construções vigentes, fez com que as implicações do terrorismo deixassem de ser restritas aos seus desdobramentos diretos – decorrentes de grupos internos atuantes ou latentes e a condição de alvo de grupos externos – para incluir um indireto: o emprego da “ameaça terrorista” como possível instrumento de pressão, ingerência e intervenção externa.

No âmbito regional da América do Sul, o terrorismo marcou presença no pós Guerra Fria, podendo citar as ações ocorridas na Argentina – o atentado contra a AMIA foi o que mais vitimou cidadãos israelenses, mesmo considerando os ocorridos no Oriente Médio – e as

conduzidas pelas FARC como os exemplos mais notórios. No Brasil, apesar da proximidade destas práticas de nosso território, a percepção da sociedade brasileira, em relação ao terrorismo, ainda é de distanciamento. Este distanciamento foi alimentado por um exercício de política externa que praticamente excluiu e negou o conflito e o uso da força como parte de seu processo de condução – seja tendo o Brasil como origem, seja tendo-o como alvo –, reforçando a dissociação entre ocorrências envolvendo violência e atos de força no exterior e seus reflexos sobre o Brasil. Interessante observar que o aparente distanciamento do terrorismo, reforçado pela prática e discurso do corpo burocrático que executa a política externa, não é compartilhado pelo outro corpo burocrático que se encontra como responsável por sua gerência interna. Na verdade, a perspectiva do GSI-PR é a de que já fomos envolvidos pelo terrorismo, mesmo que de forma indireta – preço do petróleo, valor de seguro, a atenção externa voltada para a Tríplice Fronteira, as vítimas brasileiras em Bali e Nova Iorque, etc. Entretanto, a política de negação do GSI-PR acaba por reforçar a sensação de distanciamento praticada na política externa, pois ambas evitam um debate mais amplo sobre o tema do terrorismo, que permanece proscrito do Legislativo.

A coordenação das ações voltadas para tratar do terrorismo no Brasil passou do MD para o GSI-PR, a partir de 2004. Mesmo com esta mudança, que aproximou o tema da Presidência da República e, ao mesmo tempo, retirou a sua coordenação do segmento militar, as ações para o enfrentamento ao terrorismo no Brasil não tiveram maiores avanços práticos. Como apresentamos, o GSI-PR esboçou intenção de aperfeiçoar os dispositivos legais para a tipificação do terrorismo, mas encontrou resistências políticas de outros segmentos internos ao Governo, que obstruíram qualquer avanço neste sentido – hoje, no Brasil, nenhuma pessoa pode ser acusada de terrorismo, pois não há lei que o defina. As variadas atribuições do GSI-PR também contribuem para dificultar uma priorização do tema dentro do próprio órgão, que se vê obrigado a dividir seus esforços pelas cinco dezenas de temas diários que exigem sua atenção, no que se refere a manter a governabilidade. Assim, o Brasil permanece sem uma estrutura de Estado que, de fato, seja voltada para a prevenção e combate ao terrorismo, fruto de uma desregulamentação jurídica imobilizante e das limitações do GSI-PR, sejam elas estruturais, de capacidade de articulação política ou de atribuição de prioridade.

4 A ÓTICA DOS MILITARES

4.1 INTRODUÇÃO

Neste segmento nos debruçamos sobre a noção de destinação das Forças Armadas brasileiras e como ela foi percebida e executada por cada uma das Forças. Esta interpretação possui ligação direta com a maneira como os militares entendem ser seu papel frente ao terrorismo, pois seus esforços de preparo, emprego, aparelhamento e doutrina serão moldados dependendo da forma como ele seja considerado.

Destacamos que a conjuntura existente no período examinado – que vai da promulgação da Constituição Federal, em 1988, até os dias atuais, em 2011 – deve permanecer em mente ao longo da leitura deste segmento. As peculiaridades da década de 90 e início dos anos 2000 – a memória recente do fim do Regime Militar no Brasil e um período fortemente influenciado pela visão neoliberal no campo externo e interno – não devem ser esquecidas ou menosprezadas ao considerarmos os movimentos adotados pelos militares brasileiros.

O “fantasma” da segurança pública, que pairou sobre os militares – num primeiro momento oriundo de pressões externas – e retornou com o recente emprego das Forças Armadas nas comunidades do Complexo da Penha e do Complexo do Alemão no Rio de Janeiro – agora decorrente de pressões internas –, foi elemento importante na composição dos caminhos considerados e fez eco sobre a forma como os militares entendem sua destinação. Os rumos escolhidos impactaram diretamente sobre sua relação com o terrorismo, orientando e nutrindo toda uma cultura militar, desenvolvida ao longo do período pós Guerra Fria.

Optamos por recorrer aos documentos produzidos pelas próprias Forças e a depoimentos de autoridades que exercem ou exerceram papéis de relevância nos mais altos níveis decisórios e de condução em cada uma delas. Nosso foco esteve voltado para a missão de cada Força, materialização daquilo que cada uma entende ser sua atribuição, e a relação desta missão com as suas atribuições constitucionais. Por meio desta relação foi possível determinar que posição o terrorismo ocupa dentro de cada uma das Forças singulares.

4.2 DESENVOLVIMENTO

4.2.1 Terrorismo: da Política de Defesa Nacional para a Estratégia Nacional de Defesa

A Constituição brasileira de 1988 traz, em seu artigo 142, a destinação das Forças Armadas:

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem (BRASIL, 1988).

Do texto constitucional podemos depreender duas considerações que avaliamos como relevantes ao nosso trabalho. A primeira seria a de que estas atribuições podem ser separadas em duas “categorias” distintas: a) defesa da Pátria; e b) garantia dos poderes constitucionais e da lei e da ordem. No que se refere à categoria b, podemos inferir que a garantia da lei e da ordem implica, necessariamente, na garantia dos poderes constitucionais; uma vez que estes poderes constitucionais, como o próprio termo constitucional alude, são decorrentes da lei, uma consequência do Estado Democrático de Direito. Assim, para efeito de terminologia a ser empregada neste estudo, a atribuição identificada acima como b será mencionada como “garantia da lei e da ordem” (GLO).

A segunda consideração a ser destacada é a de que a Constituição não estabelece uma hierarquia entre estas duas categorias. Ambas são atribuições que “igualmente” cabem às Forças Armadas, não prevendo uma ascendência entre elas. Em outras palavras, o texto constitucional não estipula que uma atribuição é mais (ou menos) importante do que a outra. Ao contrário, a escrituração, da forma em que se encontra, sem qualquer tipo de ressalva neste sentido, reforça a equivalência entre elas, colocando-as num mesmo nível de importância. O único caráter distintivo entre estas duas categorias surgiria na expressão: “por iniciativa de qualquer destes [poderes constitucionais]”, no que se refere à GLO. Desta forma, a GLO possuiria um caráter episódico – ou quando provocado – em contraste com o de permanência da defesa, mas que em nenhum momento a coloca em uma posição “subalterna”. Cabe destacar, ainda, que a “garantia dos poderes constitucionais”, inserido no conceito de GLO, também possui um aspecto de permanência no tempo e que não pode ser ignorado.

Retornando ao artigo 142, seu parágrafo 1º determina que uma “Lei complementar estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas” (BRASIL, 1988). Estas atividades permaneceram em um completo “limbo”

de orientação legal complementar e, portanto, sujeitas à livre interpretação dos seus executores/implementadores cotidianos (destacadamente os militares) até o ano de 1991, quando o requisito constitucional foi finalmente cumprido. Mesmo assim, de forma limitada – no que se refere ao emprego das Forças –, sendo quase que uma mera repetição do artigo constitucional – como exposto no Capítulo IV da Lei Complementar nº 69 de 23 de julho de 1991 –:

Art. 8º O emprego das Forças Armadas, na **defesa** da Pátria, dos poderes constitucionais, **da lei e da ordem**, é da responsabilidade do Presidente da República, que o determinará aos respectivos Ministros Militares.

§ 1º Compete ao Presidente da República a decisão do emprego das Forças Armadas, por sua iniciativa própria ou em atendimento a pedido manifestado por qualquer dos poderes constitucionais, através do Presidente do Supremo Tribunal Federal ou do Presidente do Senado Federal ou do Presidente da Câmara dos Deputados, no âmbito de suas respectivas áreas.

§ 2º A atuação das Forças Armadas ocorrerá de acordo com as diretrizes do Presidente da República, após esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no art. 144 da Constituição Federal (BRASIL, 1991, grifo nosso).

A Lei Complementar, que se apresentava como a reguladora do emprego das Forças Armadas, utilizava os termos “defesa” e “da lei e da ordem” uma única vez ao longo de todo o capítulo que era dedicado, especificamente, ao emprego das Forças Armadas. Somente em 1999, com as articulações para a criação do Ministério da Defesa, houve um maior detalhamento do emprego das Forças, por meio da publicação da Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999⁶¹. O texto de 1999, no seu Capítulo V (do Emprego), deu especial atenção à cadeia de subordinação das Forças – em cada um dos casos de emprego, inserindo o Ministério da Defesa – e para os critérios de utilização das Forças em GLO. Estas alterações representaram um avanço em relação à legislação anterior, mas inseriram novas atribuições às Forças (atribuições subsidiárias).

O intervalo de tempo decorrido da promulgação da Constituição (1988) até 1999, quando foi instituído o Ministério da Defesa e chegou-se uma legislação um pouco mais detalhada, revelou como o tema “emprego das Forças Armadas” vinha sendo tratado. A ausência de uma orientação legal mais específica ofereceu oportunidade para que os Ministérios Militares tivessem ampla liberdade interpretativa de qual deveria ser o emprego e como deveria se dar o preparo de cada Força.

⁶¹ A Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, revogou a Lei Complementar nº 69 de 1991 e sofreu alterações em 2004, 2010 e 2011. Estas alterações encontram-se disponíveis em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/leicom/1999/leicomplementar-97-9-junho-1999-377583-norma-pl.html>>. Acesso em: 5 abr. 2011.

Em 1996 foi publicada a primeira Política de Defesa Nacional (PDN), sob o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Depois da Constituição, este era o segundo documento mais importante a oferecer orientações para o emprego e preparo das Forças Armadas, pois demonstrava qual era a visão do governo sobre as questões de defesa e como política a ser empreendida. Nesse sentido, torna-se importante buscar identificar como se deu a interação dos militares com este documento.

O depoimento do Almirante-de-Esquadra Mauro César⁶², que, à época, acompanhou ativamente a participação da Marinha no processo de elaboração da PDN, revela alguns aspectos interessantes de como se deu a influência militar na elaboração deste documento:

Notou-se na hora de tentar fazer [PDN], uma dificuldade dos outros interlocutores em sequer começar o problema, não sabiam por onde dar partida. O pessoal da SAE⁶³ era, a essa altura, quase todo ele diplomata; e não sabiam como tratar. Tinha gente boa, muita gente muito boa lá, mas não sabiam como tratar. O pessoal da Força Aérea também não tava (*sic*) bem habilitado a fazer isso, o pessoal do Exército não era muito sistemático nesse trato e nós, Marinha, que já vínhamos fazendo e renovando o PEM, o Plano Estratégico da Marinha, por uma metodologia que foi se aprimorando ao longo dos anos, sabíamos como dar partida. Então, nós ajudamos muito a fazer, mas não impusemos ideias. Nós simplesmente lançávamos a maneira de debater e íamos debatendo com os demais e eu, pessoalmente, acompanhei esse trabalho o tempo inteiro. Então, tem muito trabalho da Marinha na elaboração dessa Política de Defesa Nacional. O que não quer dizer que foi a opinião da Marinha, ouviu-se a opinião de todo mundo, aceitou-se aquilo que era consenso.

[...] Sim, foi muito, muito importante [a participação da Marinha neste processo]. [...] é, seria, seria, talvez, um pouco de pretensão dizer que [a Marinha] conduziu. Mas a rigor, quando... toda vez que havia uma dificuldade, quem sabia o caminho a seguir era a Marinha (PEREIRA, 2010).

Este registro, emitido por alguém que vivenciou de perto a elaboração da PDN, nos permitiu identificar alguns pontos do processo de construção que não seriam tão claramente percebidos, caso tivéssemos apenas nos restringido ao documento resultante. O primeiro deles seria a ascendência de uma das Forças – especificamente a Marinha – na forma de como os debates foram conduzidos e todos os reflexos decorrentes desta prerrogativa. O segundo estaria relacionado aos debatedores: representantes da SAE, da Marinha, do Exército e da Aeronáutica; tendo-se a indicação de um grupo debatedor majoritariamente composto por

⁶² O Almirante-de-Esquadra (RM-1) Mauro César Rodrigues Pereira foi Ministro de Estado da Marinha no período de 1 jan. 1995 a 31dez. 1998, sendo antecedido pelo AE Ivan da Silveira Serpa e sucedido pelo AE Sergio Gitirana F. Chagasteles (último Ministro de Estado da Marinha e primeiro Comandante da Marinha em 1999).

⁶³ Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE).

militares (ou seus representantes). Finalmente, destacamos que as decisões foram construídas por consenso. Ou seja, as três Forças concordaram com o texto final produzido.

Para Domício Proença e Eugênio Diniz, a PDN expressaria os pontos de vista comuns entre os militares e as demais agências governamentais voltadas para os assuntos internacionais – especificamente a SAE e o Ministério das Relações Exteriores (MRE):

Se olharmos bem, o documento produzido é menos uma política de defesa e mais uma harmonização de pontos de vista entre diversas agências responsáveis por assuntos externos do país: a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República — SAE/PR —, os ministérios militares e o Ministério das Relações Exteriores — Itamaraty ou MRE —, além da presença, pouco clara em termos institucionais, do Ministério da Justiça. A abrangência e a qualidade de seu conteúdo desafiam seu enquadramento na metodologia usual que estabelece uma hierarquia entre uma política de segurança, uma política de defesa, uma política militar e seus desdobramentos.

De fato, o documento pode ser considerado uma formulação de princípios norteadores e da enumeração de questões gerais relacionadas à segurança e defesa do país. Nesse sentido, talvez fosse melhor caracterizá-la como uma espécie de “declaração da postura internacional” do Brasil, solidarizando as vertentes diplomática e militar com os princípios pétreos das relações internacionais do Brasil, tais como estabelecidos no artigo 4 da Constituição de 1988 (JÚNIOR; DINIZ, 1999).

Logo em sua introdução, a PDN de 1996 estabeleceu que sua abrangência encontrava-se voltada para as ameaças externas e reconhecia que a defesa transcendia o campo meramente militar:

1.3. A Política de Defesa Nacional, voltada para ameaças externas, tem por finalidade fixar os objetivos para a defesa da Nação, bem como orientar o preparo e o emprego da capacitação nacional, em todos os níveis e esferas de poder, e com o envolvimento dos setores civil e militar (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1996).

Mais adiante, ao desenvolver sobre o quadro internacional, chama a atenção para o crescente caráter transnacional das ameaças e coloca o crime organizado sob o manto da conjuntura de defesa:

2.4. Nesta fase de transição, em que se estabelecem novas regras políticas e econômicas de convivência entre as nações, caracterizada pela ausência de paradigmas claros e pela participação crescente de atores não-governamentais, o País procura determinar, livre de matrizes ideológicas, sua inserção estratégica e suas prioridades no campo da defesa (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1996).

2.12. No âmbito regional, persistem zonas de instabilidade que podem contrariar interesses brasileiros. A ação de bandos armados que atuam em países vizinhos, nos lindes da Amazônia brasileira, e o crime organizado internacional são alguns dos pontos a provocar preocupação (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1996).

Esta referência ao crime organizado foi uma manifestação do gradual “baralhamento” que passaria a compor a visão dos militares brasileiros sobre as questões externas e suas atribuições como Força Armada, especialmente, ao longo dos anos 90. No que se refere às diversas “ameaças” transnacionais – tomadas em seu sentido mais amplo, que tende a congrega sob um mesmo modelo o terrorismo, o crime organizado, o tráfico de drogas, a pirataria, etc. –, a expressão “nova ameaça” tenderia a não possuir mais matizes ou especificidades e ser tratada quase que como um fenômeno único. A tendência simplificadora dos militares, inerente e necessária a suas atribuições e ações voltadas para o limite do combate, é uma componente que não deve ser menosprezada ao se considerar os seus processos mentais para a construção de uma visão de mundo.

Em 2005, já sob o governo do Presidente Lula e sob a égide do Ministério da Defesa, foi publicada uma nova PDN, que manteve as mesmas linhas gerais do documento anterior (de 1996). As considerações de Helder Pereira da Silva, ao comparar as duas PDN, apontam neste mesmo sentido:

A II PDN⁶⁴, apesar de corresponder a um avanço na conceituação de alguns pontos, manteve uma posição cautelosa e às vezes omissa que termina por traçar limites muitos largos para o planejamento dos escalões inferiores. Representou pequenas mudanças para a melhoria da defesa do país, contudo a reduzida alteração nas orientações estabelecidas em relação à I PDN, pouco modificou a inserção brasileira no nível da defesa regional ou mundial. A II PDN, de acordo com Pereira (2006)⁶⁵, representa apenas um novo arranjo para os mesmos conceitos e idéias da anterior, continuando a frustrar quem busca diretrizes sólidas para a estruturação da defesa brasileira (SILVA, 2008, p. 70).

Mais detalhada, a nova PDN explicitou o entendimento de defesa e inseria a esfera de atuação militar em sua dimensão:

Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, **com ênfase na expressão militar**, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais **contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas** (BRASIL, 2005, grifo nosso).

Manteve o destaque para a crescente atuação no ambiente internacional dos atores não estatais, passando a empregar a expressão “novas ameaças” – terrorismo e delitos transnacionais aparecem lado a lado como ameaças à paz, à segurança e à ordem democrática:

2.6 Atualmente, atores não-estatais, novas ameaças e a contraposição entre o nacionalismo e o transnacionalismo (*sic*) permeiam as relações internacionais e os arranjos de segurança dos Estados. Os delitos

⁶⁴ I PDN e II PDN referem-se, respectivamente, à PDN de 1996 e à PDN de 2005.

⁶⁵ PEREIRA, Mauro César Rodrigues. *A defesa nacional, o Estado e a sociedade*. 2006. Disponível em: <<http://www.egn.mar.mil.br/agendaEventos.php>>. Acesso em: 2 out. 2007.

transnacionais de natureza variada e o terrorismo internacional são ameaças à paz, à segurança e à ordem democrática, normalmente, enfrentadas com os instrumentos de inteligência e de segurança dos Estados (BRASIL, 2005).

Na esteira dos atentados de 2001, ocorridos nos Estados Unidos, o terrorismo passa a assumir uma posição de destaque, quando comparado com a versão anterior da PDN – o termo terrorismo não havia sido empregado uma única vez no documento de 1996. Nesta nova versão, o terrorismo foi incluído dentre as orientações estratégicas e mereceu uma diretriz específica, respectivamente:

6.18 Com base na Constituição Federal e nos atos internacionais ratificados, que repudiam e condenam o terrorismo, é imprescindível que o País disponha de estrutura ágil, capaz de prevenir ações terroristas e de conduzir operações de contraterrorismo (BRASIL, 2005).

7.1 As políticas e ações definidas pelos diversos setores do Estado brasileiro deverão contribuir para a consecução dos objetivos da Defesa Nacional⁶⁶. Para alcançá-los, devem-se observar as seguintes diretrizes estratégicas:
[...] XI - dispor de estrutura capaz de contribuir para a prevenção de atos terroristas e de conduzir operações de contraterrorismo (BRASIL, 2005).

Outro ponto merecedor de destaque foi a preocupação especial em caracterizar claramente que as orientações propostas na PDN eram voltadas para as ameaças consideradas de origem externa e não às internas ao Estado. Isso coube à diretriz estratégica 6.22 – exatamente a última diretriz estratégica: “O emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem não se insere no contexto deste documento e ocorre de acordo com legislação específica” (BRASIL, 2005).

Assim, a PDN de 2005 colocou, de maneira formal e explícita, o terrorismo dentro da esfera gravitacional da defesa – como uma ameaça preponderantemente externa, que era regida pela “ênfase na expressão militar”. Esta inserção surgiu como algo que pareceu natural aos militares à época, uma vez que não contrariava sua visão das questões externas e mantinha a inclusão “lógica” do terrorismo nas “novas ameaças” – acompanhadas das tímidas ressalvas de serem “normalmente, enfrentadas com os instrumentos de inteligência e de segurança dos Estados” (BRASIL, 2005).

Houve a incorporação do termo “novas ameaças” ao discurso militar, tornando-se tema das considerações sobre o emprego das Forças. As considerações, feitas em 2006, pelo

⁶⁶ Os objetivos da Defesa Nacional são: “I - a garantia da soberania, do patrimônio nacional e da integridade territorial; II - a defesa dos interesses nacionais e das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros no exterior; III - a contribuição para a preservação da coesão e unidade nacionais; IV - a promoção da estabilidade regional; V - a contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais; e VI - a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais” (BRASIL, 2005).

Contra-Almirante Antonio Ruy de Almeida Silva, ex-Diretor da Escola de Guerra Naval⁶⁷, reforçam esta percepção:

Após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 contra os Estados Unidos da América (EUA), a agenda internacional passou a dar maior importância às chamadas “novas ameaças”, comumente identificadas como o terrorismo, o tráfico ilegal de armas, drogas e pessoas e a pirataria (SILVA, 2006).

[...] Nesse contexto, seria estrategicamente importante que a MB se posicionasse na liderança do processo contra as “novas ameaças” no mar, sem prejudicar as tradicionais tarefas relacionadas com a guerra e o apoio à política externa. Tal liderança implica em uma maior atuação contra essas ameaças e a coordenação com as diversas agências federais que tenham atribuições nessa área. Atuando desta forma, a Marinha estaria incrementando a segurança marítima nas águas jurisdicionais brasileiras e garantindo a presença do Estado em uma área onde as fronteiras não são visíveis. Adicionalmente, reduziria a possibilidade de perda de relevância nacional e incrementaria sua participação nos assuntos relacionados com o Poder Marítimo (SILVA, 2006).

O pacote “novas ameaças” surgiu como uma boa saída, frente ao receio da “possibilidade de perda de relevância nacional” das Forças Armadas perante a sociedade, pois oferecia um papel imediato de utilidade pública, que poderia ser mais facilmente apreendido pela população. Ao mesmo tempo, inseria uma nova conotação para as suas atividades encaradas como secundárias ou “menos nobres”, permitindo afastá-las das eventuais referências ao período do Regime Militar – neste contexto, tanto as atividades de caráter policial, como o combate ao terrorismo, estariam voltadas para ameaças externas.

Entretanto, os devidos limites de afastamento da correlação entre terrorismo e defesa da Pátria – relações essas que haviam sido sugeridas pela PDN – e o enquadramento do terrorismo como uma “atividade não finalística das Forças Armadas” consubstanciaram-se em 2007, por meio de uma publicação doutrinária. A Doutrina Militar de Defesa (DMD), publicada naquele ano, separou o terrorismo da esfera da defesa da Pátria – apesar de manter o reconhecimento do terrorismo como uma atividade ainda relacionada aos militares –, inserindo-o na mesma categoria da GLO e das atribuições subsidiárias e criando a associação direta entre defesa da Pátria e guerra:

6.1.3 O emprego das FA ocorre nas seguintes situações:

a) **guerra**

⁶⁷ A Escola de Guerra Naval (EGN) é uma das Escolas de Altos Estudos Militares – as demais são: a Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), a Escola de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica (ECEMAR) e a Escola Superior de Guerra (ESG) – e possui, dentre outras, a seguinte tarefa: “ministrar, atualizar, uniformizar e ampliar os conhecimentos dos oficiais naquilo que se relaciona com a defesa nacional, o poder marítimo, a guerra naval e a administração” (Escola de Guerra Naval, 2010).

São aquelas que empregam o Poder Militar, explorando a plenitude de suas características de violência.

- **defesa da Pátria.**

- b) **não-guerra**

São aquelas que, embora empregando o Poder Militar, no âmbito interno e externo, não envolvem o combate propriamente dito, exceto em circunstâncias especiais, onde este poder é usado de forma limitada.

- garantia dos poderes constitucionais.
- **garantia da lei e da ordem.**
- **atribuições subsidiárias.**
- **prevenção e combate ao terrorismo.**
- ações sob a égide de organismos internacionais.
- emprego em apoio à política externa em tempo de paz ou crise.
- outros empregos de não-guerra (MINISTÉRIO DE DEFESA, 2007a, p.43, grifo nosso).

A mesma DMD, ao tratar especificamente da prevenção e combate ao terrorismo, apresenta o terrorismo como uma ameaça oriunda de grupos externos, mas sugere ações com circunscrição eminentemente interna:

6.6.1 O terrorismo internacional é uma das novas ameaças aos Estados. As ações terroristas visam a atingir objetivos capazes de causar grande repercussão pública, nacional e internacional [...].

6.6.3 A prevenção e o combate às ações terroristas devem ser conduzidos por forças policiais e militares especializadas, com ampla colaboração do setor de segurança pública. Devido à complexidade e ao ineditismo dessa modalidade de atuação das FA, existe a necessidade de disponibilizar recursos para que elas possam desenvolver e manter a capacidade de prevenção e de combate às ações terroristas em todo o território nacional (MINISTÉRIO DE DEFESA, 2007a, p.45).

O uso da expressão “terrorismo internacional” também não deixa de ser revelador, uma perspectiva de separar o terrorismo interno de outro externo. O entendimento de terrorismo desenvolvido na DMD desconsidera o seu caráter eminente de modalidade de guerra irregular. Ele seria tratado como uma mera questão de segurança pública, onde as Forças Armadas teriam um papel puramente marginal. Nesse sentido, sua colocação como atividade de “não-guerra”, comparável à GLO, seria uma forma de reforçar seu aspecto secundário.

Aqui caberia um breve parêntesis. Nosso entendimento é o de que o terrorismo encontra-se principalmente ligado às atividades de GLO – a intensidade desta ligação dependerá dos agentes empreendedores do terrorismo. Seria difícil de imaginar uma situação crítica de manutenção da lei e da ordem, onde foram esgotados os instrumentos “normais” de segurança pública, ao ponto de se instar as Forças Armadas para zelar pela preservação da ordem pública, em que a prática de terrorismo não seja considerada como uma possibilidade. Ou seja, as Forças Armadas ao lidarem com atividades de GLO devem, necessariamente,

levar em consideração a sua interação no combate e prevenção ao terrorismo. Principalmente se, como previsto, lhe couber exercer o controle operacional das forças de segurança pública⁶⁸ – a prudência sugere que se saiba de antemão o que fazer nestas situações, especialmente nas críticas. Entretanto, não nos parece ser este o caso do viés adotado na DMD. A colocação do terrorismo na mesma categoria da GLO indicaria uma maneira de realçar sua pouca importância frente ao “real propósito” assumido pelas Forças Armadas: a defesa da Pátria – entenda-se: manter a ênfase na execução, quase exclusiva, das suas atividades clássicas. Sob este enfoque, os termos “complexidade” e “ineditismo” – presentes na citação anterior – assumiriam uma conotação quase que de “queixa”. A perspectiva de subalternação da GLO frente à defesa da Pátria evidencia-se no destaque dado à última, quando tratada pela DMD. Enquanto a defesa da Pátria teve ressaltada sua ligação com a finalidade das Forças Armadas, a GLO recebeu ênfase sobre seu caráter episódico:

6.2 Defesa da Pátria

6.2.1 O emprego das FA na defesa da Pátria **constitui a atividade finalística das instituições militares** e visa primordialmente à garantia da soberania, da integridade territorial e patrimonial e à consecução dos interesses estratégicos nacionais (MINISTÉRIO DE DEFESA, 2007a, p.44, grifo nosso).

6.4 Garantia da Lei e da Ordem

6.4.1 A atuação das FA na garantia da lei e da ordem, por iniciativa de quaisquer dos poderes constitucionais, **possui caráter excepcional, episódico e temporário**. Ocorrerá de acordo com as diretrizes baixadas em ato do Presidente da República, após esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (MINISTÉRIO DE DEFESA, 2007a, p.44, grifo nosso).

Certamente que concordamos com o caráter episódico da GLO – afinal, um Estado democrático de Direito não se sustentaria em outra situação –, mas a questão em pauta é a utilização do caráter episódico como “justificativa” para uma hierarquização de atribuições, onde teríamos as atividades “nobres” – correlacionadas com o emprego clássico das Forças Armadas – consideradas mais importantes que as “pouco nobres” – um “fardo” a carregar, mas que permitiria um reconhecimento conveniente de utilidade perante a população.

A promulgação da Estratégia Nacional de Defesa (END), em 2008, expandiu aos demais órgãos governamentais o enquadramento do terrorismo, que havia sido estabelecido no ambiente militar pela DMD. A END “corrigiu” a PDN.

A END está organizada em três eixos estruturantes:

⁶⁸ “Tem-se como controle operacional a autoridade que é conferida, a um comandante ou chefe militar, para atribuir e coordenar missões ou tarefas específicas a serem desempenhadas por efetivos policiais que se encontrem sob esse grau de controle, em tal autoridade não se incluindo, em princípio, assuntos disciplinares e logísticos” (BRASIL, 2001a).

O primeiro eixo estruturante diz respeito a **como as Forças Armadas devem-se organizar e orientar para melhor desempenharem sua destinação constitucional e suas atribuições na paz e na guerra**. Enumeram-se diretrizes estratégicas relativas a cada uma das Forças e especifica-se a relação que deve prevalecer entre elas.

[...] O segundo eixo estruturante refere-se à reorganização da indústria nacional de material de defesa, para assegurar que o atendimento das necessidades de equipamento das Forças Armadas apóie-se em tecnologias sob domínio nacional.

O terceiro eixo estruturante versa sobre a composição dos efetivos das Forças Armadas e, conseqüentemente, sobre o futuro do Serviço Militar Obrigatório (BRASIL, 2008c, grifo nosso).

Torna-se conveniente voltarmos-nos para alguns termos e suas respectivas ocorrências ao longo da END, que são descritos na TAB. 2.

TABELA 2

Quantidade de ocorrências de palavras ou expressões contidas na Estratégia Nacional de Defesa (END).

Palavra/Expressão	Número de ocorrências
Mobilidade	33
Monitoramento	37
Flexibilidade	31
Conjunto(a)	54
Política de Defesa Nacional	-
Garantia da lei e da ordem	7
Terrorismo	-
Terrorista	1

Fonte: BRASIL, 2008c.

Como esperado, há um elevado número de ocorrências de termos relativos à forma como as Forças devem se estruturar – mobilidade, monitoramento, flexibilidade e conjunto(a). Entretanto, não deixa de ser, no mínimo, curioso que a END não faça qualquer referência à PDN, especialmente sendo, esta, “o documento condicionante de mais alto nível do planejamento de defesa”⁶⁹. Esta ausência sugeriria uma completa independência da PDN, como se não tratassem de perspectivas inter-relacionadas – especialmente em relação à END que, teoricamente, deveria estar submetida à conjuntura e diretrizes desenvolvidas previamente na PDN. Esta dissociação fica ainda mais evidente quando nos voltamos para o trato dado ao terrorismo.

Como apresentamos anteriormente, a PDN colocou o terrorismo sob as considerações tratadas pela defesa. Já na END, foi feita uma única menção ao terrorismo, sob o subtítulo

⁶⁹ Como o próprio Ministério da Defesa refere-se à PDN. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/index.php/publicacoes/politica-de-defesa-nacional.html>>. Acesso em: 10 abr. 2011.

Segurança Nacional:

Contribuir para o incremento do nível de Segurança Nacional.

Todas as instâncias do Estado deverão contribuir para o incremento do nível de Segurança Nacional, com particular ênfase sobre:

[...] a prevenção de atos terroristas e de atentados massivos aos Direitos Humanos, bem como a condução de operações contra-terrorismo (*sic*), a cargo dos Ministérios da Defesa e da Justiça e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI-PR) (BRASIL, 2008c).

Assim, a END retirou a correlação do terrorismo com a defesa – seguindo a DMD – e indicou a sua transferência de competência exclusiva para a segurança. Ao mesmo tempo, manteve a atribuição de lidar com o terrorismo com o Ministério da Defesa – compartilhada com o GSI-PR e o Ministério da Justiça –, mas preservando o vínculo das Forças com o enfrentamento ao terrorismo. Como expôs Simioni, a END é uma completa lacuna no que se refere a responsabilidades e competências no trato do terrorismo:

Ou seja, verifica-se, que o documento [END] não define, tampouco atribui responsabilidades e competências específicas para uma única instituição para poder gerenciar as ações de anti-terrorismo (*sic*) e contra-terrorismo (*sic*) no Brasil, o que irá acarretar, provavelmente, em um conjunto de ações desarticuladas e desordenadas em todas as esferas e instituições do Estado no caso de uma ameaça terrorista em solo brasileiro (SIMIONI, 2010, p. 89).

O terrorismo não era tema de destaque nas conversas ou reuniões entre os Ministros Militares e o Presidente e, posteriormente, entre os Comandantes de Força e o Ministro da Defesa. O Almirante Mauro César, ao ser questionado sobre como os Ministros Militares tratavam do assunto terrorismo com o Presidente, revelou a pouca relevância atribuída a esse tema nas relações do corpo militar com o poder político:

Olha, nunca, nunca chegamos a tratar isso [atentados na Argentina de 1992 e 1994] pra (*sic*) valer. Eu tratei muito mais disso quando eu comande o Quinto Distrito Naval⁷⁰. E quando eu comande o Quinto Distrito Naval havia a... institucionalizado uma reunião dos comandantes de Distrito; de Comandantes de Área a... sempre dirigida pelo Comandante Militar do Sul. E... a tônica das informações era que nós tínhamos que ter cuidado com a fronteira do Chuí, onde havia uma colônia muçulmana muito forte praticando terrorismo ou suportando terrorismo, e a Tríplice Fronteira. Eu comecei a analisar aquele negócio todo e comecei a desmontar bastante aquela ideia. Primeiro eu disse assim: no Chuí o que tem lá é inexpressivo, se se sentirem que tem algum problema me avisa que eu mando um pelotão de fuzileiros e acaba no dia seguinte. E na Tríplice Fronteira, tem muito mais coisa e é mais difícil que são três países distintos; eu também acho que não é

⁷⁰ O Almirante Mauro César foi Comandante do Quinto Distrito Naval no período de 3 de maio de 1990 a 24 de abril de 1992. A área de atuação do Quinto Distrito Naval abrange “A área marítima, sob jurisdição brasileira, compreendida entre as linhas de marcação 130° e 128°, com origem, respectivamente, no ponto do litoral brasileiro da divisa entre os Estados de São Paulo e Paraná, e no Farol do Chuí” e “A área terrestre (571.000Km²) que abrange os Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, e três municípios do Mato Grosso do Sul (Mundo Novo, Eldorado e Itaquiraí)”. Disponível em: <<https://www.mar.mil.br/com5dn/index.htm>>. Acesso em: 15 abr. 2011.

para a gente ter esse tipo de cuidado não. Lógico, vamos observar, vamos ver. Se acontecer alguma coisa, a gente estar (*sic*) preparado para intervir. Mas não é de morrer de medo, de ficar achando que tem coisa relevante não, por que é coisa muito pequena, muito sem... [...].

Não, nunca, nunca isso [Chuí e Tríplice Fronteira] chegou a ser um problema. Nunca chegou. Esse problema ficou mais sério mais tarde, com a insistência de de... o próprio americano faz uma certa pressão contra isso. Mas se não mudou a situação, que eu acredito que não tenha mudado, a que eu tive a oportunidade de examinar de perto era coisa simples demais [...].

[Se os assuntos ligados ao terrorismo, tratados anteriormente pelo Ministro do GSI-PR, Alberto Cardoso, com o Presidente também eram tratados pelos Ministros Militares com o Presidente] Que eu saiba não. Enquanto eu fui, eu nunca tratei disso (PEREIRA, 2010).

Após a criação do Ministério da Defesa, as interações entre os Comandantes de Força e o Ministro da Defesa mantiveram-se da mesma forma – um acordo não escrito ou verbalizado, mas praticado: eu não pergunto e você não me diz. O Almirante Guimarães Carvalho⁷¹, ao ser questionado se, durante o período em que exerceu o cargo de Comandante da Marinha, havia alguma orientação específica do Ministro da Defesa, ou oriunda do Ministério da Defesa, em como as Forças deveriam tratar o terrorismo, declarou: “Não, não havia nenhuma orientação específica quanto a isso” (CARVALHO, 2010), confirmando a ausência de interesse no acompanhamento ou condução destas questões por parte do Ministério da Defesa. Havia ampla autonomia das Forças no trato destas questões – o terrorismo estava entregue ao critério de importância que cada Força lhe atribuísse.

4.2.2 Crise, terrorismo e militares

O termo crise possui uma série de significados – manifestação violenta e repentina de ruptura de equilíbrio; estado de dúvidas e incertezas; tensão, conflito; fase difícil, grave, na evolução das coisas, dos fatos, das ideias; momento perigoso ou decisivo (CRISE, 1999) – que remetem, em certo sentido, a uma associação com o exercício de contraposição ao terrorismo. Não por acaso, o GSI-PR emprega a lógica de enfrentamento de crise para a condução do seu processo decisório quando lidando com o terrorismo, como explica o Secretário Cunha Couto:

Quase todas as sedes do Poder Executivo nos mais diversos países, possuem uma "sala de situação", "gabinete de crise", "sala de operações" ou estrutura equivalente. No Planalto, não havia nada parecido até a ocorrência dos incêndios florestais de 1998 em Roraima [...].

⁷¹ O Almirante-de-Esquadra (RM-1) Roberto de Guimarães carvalho ocupou o cargo de Comandante da Marinha no período de 3 de janeiro de 2003 a 1 de março de 2007. Foi antecedido pelo Almirante-de-Esquadra Sérgio Gitirana F. Chagasteles (primeiro Comandante da Marinha, em 1999) e sucedido pelo Almirante-de-Esquadra Júlio Soares de Moura Neto (atual Comandante da Marinha).

A vocação principal da Secretaria é a de "prevenir crises". Repito: "prevenir" e não apenas "gerir" crises. [...] Tudo é rotulado como crise - desde dificuldades financeiras até desajustes psicológicos, de conflitos militares a baixas nas cotações de bolsas. Para simplificar, diremos que a crise é uma situação em que, pela sua complexidade, demanda a coordenação de vários órgãos governamentais. Quando falha o esforço de prevenção, a Secretaria se transforma em um "gabinete de crise" no modelo clássico, ou seja, com maior número de funcionários, agregando especialistas e operando 24 horas por dia.

Em síntese, o "gabinete" possui duas características básicas: um - o fato de ser multidisciplinar, uma associação das mais diversas carreiras de Estado; dois - uma vocação preventiva, ou seja, busca evitar que a crise surja.

Estas duas características fazem com que o "gabinete de crise" seja um porto natural - me desculpem a imagem de Marinha - para o tema de terrorismo (COUTO, 2006).

O uso de gabinetes de crise para o enfrentamento do terrorismo apresenta-se como solução capaz de oferecer a coesão e a coordenação necessárias entre os diversos órgãos federais, estaduais e municipais envolvidos. A complexidade, a amplitude e a diversidade de ações tornam quase que impeditiva a condução dos processos por uma única agência. Como destaca Sir Robert Thompson, o emprego de gabinetes reforça a sinergia e evita o improviso:

A fim de assegurar coesão dentro do governo e coordenação entre os ministérios, é altamente desejável estabelecer um sistema de Gabinete de governo com procedimentos muito bem definidos. A essência e as grandes vantagens de um sistema de Gabinete são que as decisões de governo não são tomadas apressadamente e de forma improvisada, mas com o completo conhecimento das experiências adquiridas e dos argumentos a favor e contra qualquer política particular; e que as decisões, uma vez tomadas, são de responsabilidade coletiva de todos os ministros de governo e não estão abertas a subsequente questionamento ou repúdio por qualquer ministro individualmente (THOMPSON, 1966, p. 70, tradução nossa).

A confirmação mais recente do recurso aos gabinetes de crise pelo GSI-PR, como forma para lidar com o terrorismo, ocorreu em outubro de 2010 no Exercício de Gestão de Crise em Segurança Portuária⁷².

Na verdade, concordamos com esta abordagem para o processo decisório. O ponto a se observar com mais cautela estaria relacionado aos efeitos advindos do exercício deste processo decisório, especificamente sobre a percepção que os militares fazem de seu

⁷² O Seminário e o Exercício de Segurança Portuária foram realizados nas instalações da Escola de Guerra Naval (EGN), no período de 25 a 29 de outubro de 2010. Os eventos foram organizados pelo Comitê Interamericano contra o Terrorismo da OEA, Transport Canada e Guarda Costeira dos Estados Unidos da América, sob os auspícios do GSI-PR. O exercício considerou uma situação fictícia onde um navio de passageiros, atracado no porto do Rio de Janeiro, era tomado por um grupo de terroristas. A situação se passaria em 2013 (ano de realização da Copa das Confederações de futebol e ano anterior à Copa do Mundo de futebol) e, como forma de reagir à situação, seria estabelecido um gabinete de crise, composto por diversos representantes de diversos ministérios/secretarias, órgãos governamentais e empresas envolvidas.

compromisso com o fenômeno terrorismo, sob uma ótica de manobra de crise⁷³. Para isso, cabe voltarmos para o documento que estabelece a doutrina a ser seguida pelos militares em uma situação de crise.

A DMD coloca a crise dentro do espectro dos conflitos, como exposto na FIG. 8.

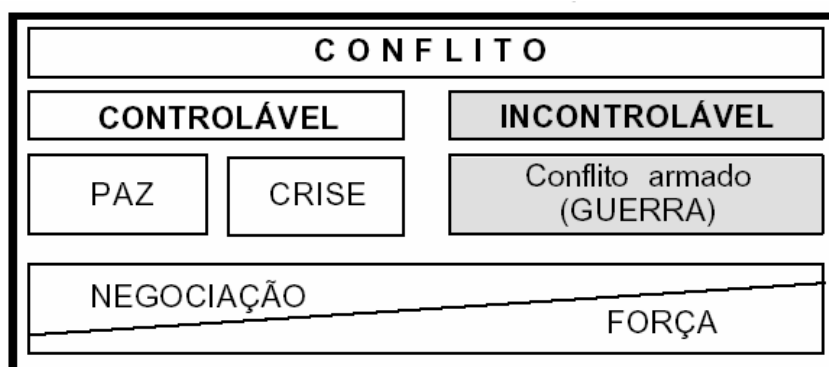


FIGURA 8 – Espectro de Conflitos.

Fonte: MINISTÉRIO DE DEFESA, 2007a, p. 21.

A figura apresenta-se como pertinente por expor, de forma esquemática, como a crise é entendida pelos militares sob a perspectiva do emprego da violência. O primeiro elemento a se destacar seria a separação em módulos distintos: paz, crise e conflito armado (guerra). Uma representação que consideramos inadequada para exprimir as nuances reinantes no campo das percepções, que estão sempre presentes nas considerações envolvendo uma manobra de crise – uma ação tomada com o intuito, por exemplo, de estabilizar uma crise pode ser percebida por outro ator envolvido como sendo uma provocação, gerando um efeito no sentido contrário ao desejado. Como estabelecer limites quando as suas decisões e ações são pautadas pelas percepções advindas do seu oponente? Semelhante ao indicador analógico de estações em um rádio, o ponteiro indicador da situação percebida desliza de forma constante entre as extremidades do espectro de conflitos. Nesse sentido, a FIG. 8 sugere a existência de limites claros ou fixos entre estas três “modalidades” de conflito, como se houvesse fronteiras nitidamente demarcadas, que seriam rompidas em uma transição feita por saltos ou segundo critérios puramente objetivos.

⁷³ Adotamos a nomenclatura “manobra de crise” contrariamente a terminologia adotada na literatura norte-americana, que utiliza “gerência de crise”, com o uso do termo *management*. Entendemos que o uso deste termo pressupõe que há algum controle sobre o desenrolar das diversas ações empreendidas pelos diversos atores. Somente pode-se gerenciar aquilo sobre o qual se tem algum controle. O termo “manobra” torna-se adequado a partir do enfoque de que o curso das ações ao longo de uma crise possui um rumo próprio que não pode ser definido por um único ator envolvido. Ao contrário, possui um caminho independente, formado pela resultante das ações dos diversos atores envolvidos. O termo “manobra” insere uma ideia de movimento contínuo, de algo dinâmico, obrigando a assumir, a cada novo cenário, um novo posicionamento, a fim de alcançar-se o propósito definido.

Entendemos que esta simplificação modular não favorece a compreensão de como um processo de crise se desenrola, uma vez que esta lógica tende a estabelecer momentos precisos onde haveria ou não a atuação de determinado ator – o ator “x” somente teria algo a fazer quando o “ponteiro” se encontrasse neste ou naquele módulo de sua competência, por exemplo. Para o caso específico dos militares, isto induziria a uma perspectiva de isenção de participação nas demais situações que não estivessem enquadradas sob “conflito armado (guerra)”. Devido a estes motivos, consideramos que a FIG. 9 apresentar-se-ia como uma melhor representação gráfica da gradativa transição e indefinição entre os estágios de conflito.

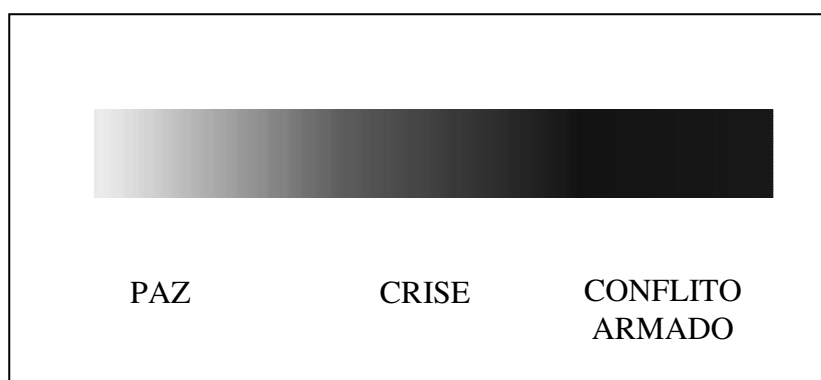


FIGURA 9 – Proposta de representação do Espectro de Conflitos.

Assim, o realce presente na FIG. 8 – seu destaque com sombra, seguido pela palavra guerra – surgiria quase que como uma sinalização da esfera de competência reconhecida pelos militares como sendo a que lhes cabe. A crise estaria fora de sua “área de responsabilidade”, permitindo que se concentrassem naquilo que eles entendem por “guerra”⁷⁴:

3.2.3.2 A crise é um conflito posicionado entre a paz e a guerra. Exige uma administração (manobra ou gerenciamento) que permita uma evolução favorável aos interesses nacionais em jogo.

3.2.3.3 A responsabilidade pelo gerenciamento de crises no âmbito do Estado cabe à expressão política do Poder Nacional, coordenada pelo Presidente da República, considerando a consultoria do Conselho de Defesa Nacional (CDN) e de outros órgãos (MINISTÉRIO DE DEFESA, 2007a, p. 22).

Esta perspectiva de esfera de competência colocaria os militares em uma situação “passiva” em relação às situações de crise, atuando apenas quando instados e de forma meramente marginal – limitados naquele tempo, naquele espaço e regidos pelos preceitos do seu entendimento de guerra –, ou seja, continuam a treinar e se preparar para aquilo que entendem ser de sua responsabilidade e, quando instados, aplicariam estes preceitos à

⁷⁴ As grafias: “paz”, “guerra” e “conflito armado”, quando entre aspas, referem-se ao entendimento destes termos segundo as interpretações oriundas da Doutrina Militar de Defesa (DMD).

situação. Cabe deixar claro que não somos favoráveis à condução de crises sob uma orientação preponderantemente militar – existem diversos tipos de crise e a militar é apenas um deles, mas o Poder Político continua, mesmo nestas situações, como o grande condutor das ações –, o que pretendemos enfatizar é a noção de que como a atividade não é identificada como um papel a ser desempenhado sob a “área de responsabilidade” militar, isto induz a que o tema seja considerado como pouco importante – um quase desvirtuamento –, algo fora da atribuição que os militares consideram como sendo de sua esfera de responsabilidade, com reflexos no preparo, emprego e acompanhamento de crises.

Voltemo-nos para o entendimento dado aos termos “guerra” e “conflito armado” na doutrina militar. A DMD possui passagens em que os dois termos seriam entendidos como sinônimos:

3.2.4.3 As expressões guerra e conflito armado diferenciam-se apenas na perspectiva jurídica, segundo a qual a guerra entre Estados, de acordo com leis internacionais, condiciona-se a certos requisitos. Entre eles figuram o estabelecimento da neutralidade de países e a necessidade de declaração formal de guerra. Uma vez que as guerras atuais têm ocorrido sem atender a esses requisitos, a expressão guerra vê-se limitada em seu emprego.

[...] 3.2.4.7 Este manual empregará, por questões práticas, os dois termos, indistintamente (MINISTÉRIO DE DEFESA, 2007a, p. 22-23).

Em outras passagens sugere que seria um fenômeno único – mesma natureza –, mas com cada termo referindo-se a gradações de mobilização diferentes – “conflito armado” envolvendo uma mobilização mais limitada e “guerra” no caso de uma mobilização mais ampla:

3.2.4.1 A guerra é o conflito no seu grau máximo de violência. Em função da magnitude do conflito, pode implicar a mobilização de todo o Poder Nacional, com predominância da expressão militar, para impor a vontade de um ator ao outro.

[...] 3.2.4.6 Por outro lado, o termo “conflito armado” pode traduzir uma idéia de limitação de engajamento do Poder Nacional e de objetivos em jogo. Escaramuças armadas na faixa de fronteira de uma área de litígio, convulsões sociais em um Estado que superem a capacidade de controle dos órgãos policiais, exemplificam a assertiva (MINISTÉRIO DE DEFESA, 2007a, p. 22-23).

Apesar desta contradição, prevaleceu no documento o uso dos termos “guerra” e “conflito armado”, segundo uma gradação de mobilização, especificamente quando se desejava remeter a uma mobilização ampla – de caráter nacional unificado. Nestes casos, o termo “guerra” foi o escolhido, como evidenciado no segmento que tratou de “Guerra ou Conflito Armado”:

3.4 Guerra ou Conflito Armado

3.4.1 O preparo do país para a **guerra** exige transformações estruturais e **envolve todos os setores da nação**. O planejamento para atender a essa situação deve ser previamente elaborado, a fim de que a passagem da situação de paz para a situação de **guerra** transcorra da forma mais rápida e harmônica possível.

3.4.2 A condução da **guerra** requer também a **participação plena de todos os setores da nação** num esforço sinérgico contra o poder inimigo em todas as suas expressões, em função dos riscos envolvidos – perda de soberania, comprometimento da integridade territorial e patrimonial (MINISTÉRIO DE DEFESA, 2007a, p. 24, grifo nosso).

A TAB. 3 apresenta o número de ocorrências dos termos “guerra” e “conflito” conforme o tema tratado. No capítulo que versa sobre crise (capítulo IV), houve uma clara preferência pelo uso do termo “conflito” em detrimento de termo “guerra”. Já no capítulo seguinte, que tratou dos Fundamentos do Emprego Militar (capítulo V) – diretamente relacionado ao emprego dos militares –, ocorre uma inversão de preferência.

TABELA 3

Quantidade de ocorrências das palavras “guerra” e “conflito” na Doutrina Militar de Defesa por capítulo (IV e V).

Capítulo	Número de ocorrências	
	Guerra	Conflito
Crises Internacionais Político-estratégicas (IV)	4	12
Fundamentos do Emprego Militar (V)	13	2

Fonte: MINISTÉRIO DE DEFESA, 2007a, p. 29-42.

Mas qual seria o entendimento que foi dado ao termo “guerra”? De que “guerra” o documento fala? Ao tratar de crises internacionais político-estratégicas, a doutrina considera que:

A crise internacional político-estratégica, nesta Doutrina, é definida como um estágio do conflito, **entre dois ou mais Estados**, em que o desencadeamento proposital de uma situação de tensão visa a alcançar objetivos políticos ou político-estratégicos, por meio da manipulação do **risco de uma guerra**, com atitudes e comportamentos que indicam ser a situação extrema compatível com razões maiores, quase sempre ocultas ou não explicitamente declaradas (MINISTÉRIO DE DEFESA, 2007a, p.29, grifo nosso).

O conceito acima adotado considera que este tipo de interação encontra-se restrito a uma relação exclusivamente entre Estados e assume que a violência, até esse tempo, não teria alcançado o seu grau máximo, pois a “guerra” ainda seria percebida como um risco. Cabe lembrar que a crise foi compreendida como sendo um tipo de conflito intermediário entre a “paz” e a “guerra” – uma parte de um processo que pode vir a culminar naquilo que foi

considerado como o extremo direito do espectro de conflitos da FIG. 8. Assim, a “guerra” considerada no documento seria o enfrentamento violento clássico entre Estados, onde ocorreria uma mobilização nacional ampla para fazer-se frente à confrontação do inimigo claramente identificado – ou seja, regido pelos moldes tradicionais de combate.

Em 2010, o GSI-PR promoveu a realização de um “workshop com o objetivo de tornar conhecidas as ações setoriais que vêm sendo desenvolvidas e de contribuir para promover a necessária interação entre os vários órgãos governamentais com interesse no tema da potencial ameaça terrorista” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2010c, p. 12). O representante do Comando de Operações Navais⁷⁵, Cláudio José D’Alberto Senna, em sua exposição neste evento, apresentou os recursos que a Marinha dispõe:

Há duas unidades na Marinha que compõem tropas de elite para realizar esse tipo de ação de retomada e resgate. A primeira é o Batalhão Tonelero – o nosso Batalhão de Forças Especiais de Fuzileiros Navais – e a segunda é o Grupamento de Mergulhadores de Combate – o GRUMEC [...]. Além das duas tropas de elite de que dispomos, cada navio da Marinha tem duas equipes treinadas para atuar também nesse tipo de ação com um grau de agressividade e de exposição menor, mas que são treinadas e participam de treinamentos internacionais. São os nossos grupos de visita e inspeção e os grupos de presa. Então, todo navio da Marinha, esteja de serviço em um distrito naval ou seja uma fragata da esquadra, tem essas equipes treinadas (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2010c, p. 229-230).

O questionamento feito por um dos representantes da SAEI/GSI-PR, ao representante do Comando de Operações Navais, revela os reflexos decorrentes de uma preparação voltada para o entendimento de “guerra”, quando confrontado com a realidade e suas demandas práticas:

O Ministro Macedo Soares, da SAEI, pergunta como está a disponibilidade de pessoal com domínio de idiomas de eventual uso por terroristas internacionais, como árabe, quechua, aymará, guarani?

Cláudio José D’Alberto Senna: Em relação ao pessoal operacional da Marinha, não há esse tipo de habilitação, de treinamento (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2010c, p. 233, grifo do autor).

A inexistência de pessoal versado nos idiomas citados não é um problema em si, pois pode ser solucionado. A questão decisiva é se essa capacidade sequer foi cogitada como uma necessidade para o desempenho daquela atividade – uma questão de mentalidade ou cultura

⁷⁵ O Comando de Operações Navais é comandado por um Almirante-de-Esquadra, último posto da carreira. Este comando é um dos sete postos previstos para serem exercidos por Almirantes de quatro estrelas na Marinha. O Comando de Operações Navais concentra todos os elementos operacionais da Marinha sob sua responsabilidade (navios da Esquadra, Distritos Navais, Força Aeronaval, Força de Submarinos, Força de Fuzileiros da Esquadra, etc.). O organograma da Marinha encontra-se disponível em: <https://www.mar.mil.br/menu_h/organizacoes/OrgMB_pdf/org_mb_19abr2011.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2011.

militar vigente, que orienta tanto o preparo como o emprego nas ações. Vale relembrar que a negociação é um elemento essencial para a condução de uma manobra de crise segundo a própria DMD (observar a FIG. 8) – a impossibilidade de negociação ou a restrição de seus canais de execução pode levar a que o espaço deixado venha a ser ocupado pela violência.

O segundo elemento a se destacar na FIG. 8 seria a divisão do conflito em duas grandes categorias: os “controláveis” e os “incontroláveis”. Uma distinção que consideramos, no mínimo, enigmática, pois não há qualquer desenvolvimento ou detalhamento sobre esta especificação ao longo de todo o documento – foi apresentado como se fosse algo de fácil entendimento ou intuitivo. Qualquer desenvolvimento que fizéssemos sobre estas duas categorias, tomando como base a DMD, seria mera especulação. Entretanto não podemos desprezar o simbolismo de sua inclusão em destaque (módulo sombreado na FIG. 8) formando uma composição com o módulo “conflito armado (guerra)”. Uma representação visual que aparenta querer apenas atribuir uma importância distintiva a mais em relação aos módulos “paz” e “crise”, ambos regidos pela difusa categoria dos conflitos “controláveis”.

A perspectiva de tratar o enfrentamento do terrorismo sob uma ótica de manobra de crise – como processo decisório – apresenta-se como uma opção extremamente interessante, oferecendo condições de alcançar respostas ágeis, articuladoras e coesas. O terrorismo preencheria todos os requisitos necessários para ser considerado como uma crise político-estratégica, mesmo pelos critérios da própria DMD:

As características básicas das crises internacionais político-estratégicas são as seguintes:

- a) existência de conflito gerado por antagonismo definido;
- b) cada agente envolvido visa a alcançar objetivos políticos ou político-estratégicos e explorar a vulnerabilidade do oponente;
- c) desencadeamento proposital, pelo menos por uma das partes;
- d) possibilidade do uso limitado da força militar e existência do risco de escalar para conflito armado;
- e) evolução por decisões tomadas sob tensão; e
- f) desenvolvimento na presença e com influência das opiniões públicas nacional e internacional (MINISTÉRIO DE DEFESA, 2007a, p.29).

Entretanto, a moldura de enfrentamento clássico entre Estados, reinante na DMD, limitaria toda uma lógica de emprego e participação militar em seu esforço de contraposição ao terrorismo, pois a dissuasão militar – tão venerada e cara aos militares – perderia quase que totalmente sua aplicabilidade, quando confrontada com um movimento terrorista que tenha iniciado suas ações. Exercer dissuasão sobre um grupo terrorista não seria um esforço puramente ou preponderantemente militar, mas eminentemente político. Exigiria a demonstração de vontade do Estado como um todo, sempre atrelada à percepção da população

que pretende cativar. Seria uma luta pelo apoio popular, onde o segmento militar possui importante contribuição a oferecer.

4.2.3 GLO e atividades subsidiárias: o todo *versus* a parte

O artigo constitucional que trata das Forças Armadas e de suas atribuições (artigo 142) encontra-se inserido no Capítulo II, do Título V. Não por acaso, esse título é o que versa sobre “da defesa do Estado e das instituições democráticas”. As Forças Armadas comporiam um dos meios de salvaguarda da incolumidade do Estado e de suas instituições democráticas, coerente com as suas duas categorias de atribuições constitucionais – a) defesa da Pátria e b) garantia dos poderes constitucionais e da lei e da ordem.

A Constituição prevê uma série de dispositivos gradativos que estariam voltados para a manutenção e restabelecimento da normalidade constitucional. A FIG. 10 apresenta um esquema representativo destes dispositivos.

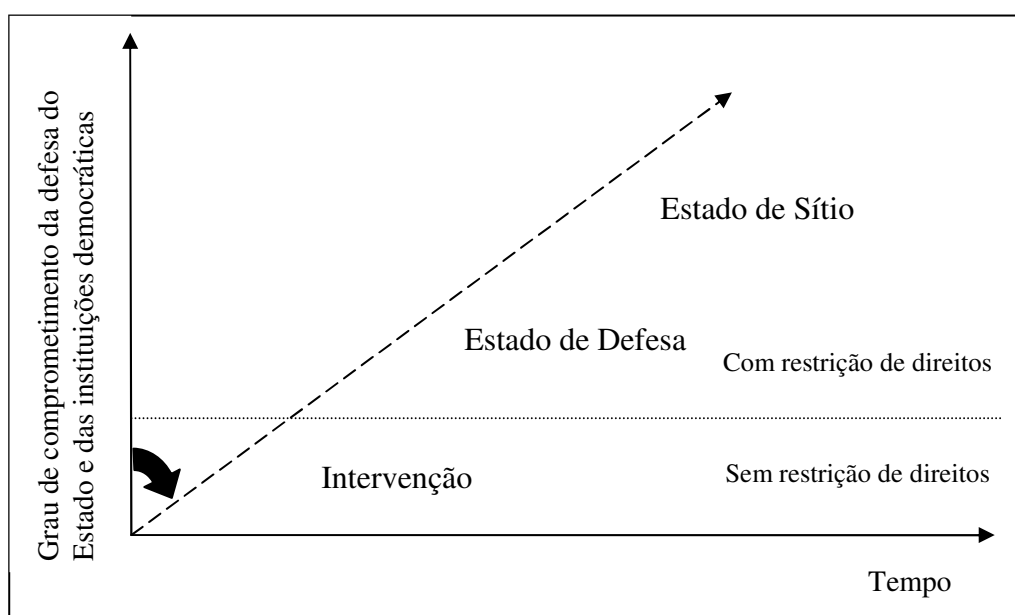


FIGURA 10 – Esquema representativo dos dispositivos constitucionais para a defesa do Estado e das instituições democráticas.

O ângulo que a linha tracejada faz em relação os eixos seria alterado conforme a urgência ou gravidade do comprometimento, podendo, conforme o caso, ir diretamente para o estado de defesa ou estado de sítio.

Vejamos cada uma das situações, iniciando pela intervenção. A Constituição prevê, em seu artigo 34:

A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

- I - manter a integridade nacional;**
- II - repelir invasão estrangeira** ou de uma unidade da Federação em outra;
- III - por termo a grave comprometimento da ordem pública;**
- IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação;
- V - reorganizar as finanças da unidade da Federação que:
 - a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior;
 - b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição dentro dos prazos estabelecidos em lei;
- VI - prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial;
- VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:
 - a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;
 - b) direitos da pessoa humana;
 - c) autonomia municipal;
 - d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.
 - e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Para os efeitos deste estudo, nossas considerações estão voltadas para os itens I, II e III do artigo supracitado e para a intervenção federal. A intervenção, nestes casos, ocorre por iniciativa do Presidente da República, que deve submeter à apreciação do Congresso o decreto de intervenção, no prazo de 24 horas a contar de sua emissão – devendo constar a amplitude, o prazo e as condições de execução e, se couber, a nomeação do interventor (BRASIL, 1988). Cabe ainda destacar que as causas de intervenção (I, II e III) trazem embutidas duas origens para o comprometimento: uma interna (I e III) e outra externa (II) – a Constituição prevê que, mesmo ao se reagir a uma ação de origem externa, pode tornar-se necessário adotar ações voltadas para questões de segurança de cunho eminentemente interno.

Para casos mais graves, onde há a expectativa ou houve o comprometimento do Estado e de suas instituições democráticas, a Constituição prevê o recurso ao estado de defesa:

Art. 136. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, **decretar estado de defesa para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional** ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza.

§ 1º O decreto que instituir o estado de defesa **determinará o tempo de sua duração, especificará as áreas a serem abrangidas** e indicará, nos termos e limites da lei, as medidas coercitivas a vigorarem, dentre as seguintes:

- I - restrições aos direitos de:**
 - a) **reunião**, ainda que exercida no seio das associações;
 - b) **sigilo de correspondência**;
 - c) **sigilo de comunicação telegráfica e telefônica**;

II - ocupação e uso temporário de bens e serviços públicos, na hipótese de calamidade pública, respondendo a União pelos danos e custos decorrentes.

§ 2º O tempo de duração do estado de defesa **não será superior a trinta dias, podendo ser prorrogado uma vez, por igual período**, se persistirem as razões que justificaram a sua decretação.

§ 3º [...].

§ 4º Decretado o estado de defesa ou sua prorrogação, o Presidente da República, **dentro de vinte e quatro horas, submeterá o ato com a respectiva justificação ao Congresso Nacional**, que decidirá por maioria absoluta.

§ 5º [...].

§ 6º **O Congresso Nacional apreciará o decreto dentro de dez dias contados de seu recebimento**, devendo continuar funcionando enquanto vigorar o estado de defesa.

§ 7º Rejeitado o decreto, cessa imediatamente o estado de defesa (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Diferentemente da intervenção, que não considerava a restrição de qualquer direito, a aplicação do estado de defesa permite que alguns direitos sejam restringidos. No estado de defesa as ações estão nitidamente voltadas para uma origem motivadora interna, onde se faz necessária a atuação do Estado e de seus instrumentos. Outro ponto importante está no caráter “preventivo” do estado de defesa, evidenciado na oração “preservar ou prontamente restabelecer”. Preservar remete a “manter o que está”, conservar – algo que não mudou, mas estaria na iminência de mudar. Isto fica reforçado pelo verbo “restabelecer” que surge em seguida – aqui, algo mudou e deve retornar ao estado anterior – e pela expressão “grave e iminente instabilidade institucional”, denotando algo que vai acontecer em breve – mas ainda não ocorreu.

A possibilidade de restrição de direitos coloca o estado de defesa e o estado de sítio em uma condição especial em relação à intervenção. Como destacado por Alexandre de Moraes, tanto o estado de defesa como o estado de sítio compõem o sistema constitucional de crises, que visa o retorno da normalidade constitucional:

A Constituição Federal prevê a aplicação de duas medidas excepcionais para restauração da ordem em momento de anormalidade – *Estado de defesa* e *Estado de sítio*, possibilitando inclusive a suspensão de determinadas garantias constitucionais, em lugar específico e por certo tempo, possibilitando ampliação do poder repressivo do Estado, justificado pela gravidade da perturbação da ordem pública.

É o chamado *sistema constitucional das crises*, consistente em um conjunto de normas constitucionais, que informadas pelos princípios da necessidade e da temporariedade, têm por objeto as situações de crises e por finalidade a manutenção ou o restabelecimento da normalidade constitucional (MORAES, 2005, p. 701).

Outra denominação, nesse mesmo sentido, é apresentada por Nagib Slaibi Filho:

O estado de defesa e o estado de sítio também são denominados “salvaguardas constitucionais” e podem ser conceituados como “institutos constitucionais de defesa do Estado e das instituições democráticas, através de garantia da ordem pública pela exacerbação do poder de polícia, restringindo, excepcional e temporariamente, o exercício de algumas garantias constitucionais” (FILHO, 2006, p. 611).

Finalmente, o estado de sítio, definido no artigo 137 da Constituição:

O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, solicitar ao Congresso Nacional autorização para decretar o estado de sítio nos casos de:

I - comoção grave de repercussão nacional ou ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa;

II - declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira.

Parágrafo único. O Presidente da República, **ao solicitar autorização para decretar o estado de sítio ou sua prorrogação**, relatará os motivos determinantes do pedido, **devendo o Congresso Nacional decidir** por maioria absoluta (BRASIL, 1988, grifo nosso).

A declaração de Maurice Hauriou⁷⁶ (*apud* Nagib Slaibi Filho) ressalta o caráter eminentemente jurídico das salvaguardas constitucionais – sua conformidade com o Estado de direito –, bem como o elevado “esforço” que o Estado imporia sobre a sociedade para manter sua integridade:

É uma instituição legal, previamente preparada, que, a fim de assegurar a paz pública, organiza o reforço do poder executivo, atenuando a separação entre autoridade militar e a autoridade civil, fazendo passar da autoridade civil à autoridade militar uma parte dos poderes de polícia e uma parte do poder repressivo sobre a população civil; este reforço será realizado em caso de perigo iminente resultante de uma guerra estrangeira, uma insurreição armada, por decisões declarando o estado de sítio que serão seguidas, logo que possível, de decisão levantando o estado de sítio (FILHO, 2006, p. 612).

Da mesma forma que ocorre na intervenção, o estado de sítio traz duas causas motivadoras, uma de origem interna (I) e outra de origem externa (II). A Constituição, em seu dispositivo de maior teor invasivo sobre o direito do cidadão, considerou a aplicação de ações restritivas eminentemente internas decorrentes de uma condição motivada por elementos externos (II). Cabe destacar que, apropriadamente, a disposição constitucional não especifica qual seria a natureza do agente agressor externo – se Estado ou não⁷⁷.

⁷⁶ HAURIOU, Maurice. *Précis de Droit Constitutionnel*. 2. ed. Paris: Librairie de Recueil Sirey, 1965, p. 705.

⁷⁷ Cabe, também, observar o Decreto nº 6.592, de 2 de Outubro de 2008, que amplia o sentido de “agressão estrangeira”: “São parâmetros para a qualificação da expressão agressão estrangeira, dentre outros, ameaças ou atos lesivos à soberania nacional, à integridade territorial, ao povo brasileiro ou às instituições nacionais, ainda que não signifiquem invasão ao território nacional” (BRASIL, 2008b).

O APÊNDICE B apresenta um resumo comparativo entre intervenção, estado de defesa e estado de sítio, permitindo uma melhor visualização do grau de aprofundamento de cada um dos dispositivos sobre os direitos do cidadão, de seus elementos motivadores, de seu pleno alinhamento com os preceitos democráticos e do controle do Legislativo sobre o Executivo.

Embora a decretação do estado de defesa e estado de sítio seja regida por preceitos jurídicos na forma, no tempo, na amplitude e no controle, a decisão de sua pertinência é unicamente política, conforme reconhecem Nagib Slaibi Filho e Alexandre de Moraes, respectivamente – recolocando estes dispositivos sob a esfera de atuação da política:

As causas para a decretação do estado de sítio são assim, somente aquelas constitucionalmente previstas, restringindo-se o juízo político do Congresso nacional à constatação da incidência de tais motivos, o que não lhe dispensa um certo grau de discricionariedade (FILHO, 2006, p. 623).

Em relação, porém, à análise do mérito discricionário do Poder Executivo (no caso do Estado de defesa) e desse juntamente com o Poder Legislativo (no caso do Estado de sítio), a doutrina dominante entende impossível, por parte do Poder Judiciário, a análise da conveniência e oportunidade política para a decretação (MORAES, 1998, p. 50).

Assim, a defesa do Estado e de suas instituições democráticas – seja frente a uma ameaça externa ou interna que viessem a comprometer a normalidade constitucional – ocorreria com o recurso aos três dispositivos constitucionais apresentados, que atuam em caráter de exceção. Exatamente por esta excepcionalidade o controle do Congresso Nacional, ao longo de todo o processo, foi enfatizado no texto constitucional. Estes três dispositivos iriam ao encontro das atribuições constitucionais das Forças Armadas no que se refere à garantia dos poderes constitucionais e da lei e da ordem – seriam episódicas, excepcionais e urgentes. Entretanto, haveria outra perspectiva de emprego das Forças Armadas que estaria voltada para “a lei e a ordem”. A Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, em seu capítulo VI, que trata “das Disposições Complementares”, estabeleceu as atividades subsidiárias das Forças Armadas. Parte dessas atividades também carrega um caráter de garantia da “lei e da ordem” a ser empreendida pelos militares⁷⁸:

Art. 16-A. Cabe às Forças Armadas, além de outras ações pertinentes, também como atribuições subsidiárias, preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores,

⁷⁸ A Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, estabelece as atividades subsidiárias específicas da Marinha, Exército e Aeronáutica nos seus artigos 17, 17-A e 18, respectivamente. Os artigos 16 e 16-A são comuns às três Forças (BRASIL, 1999). Destacamos que existem atribuições subsidiárias para as três Forças que não possuem qualquer correlação com a garantia da “lei e da ordem”, como: cooperação em obras de engenharia, operar o Correio Aéreo Nacional, orientar a Marinha Mercante e outras.

independentemente da posse, da propriedade, da finalidade ou de qualquer gravame que sobre ela recaia, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, executando, dentre outras, as ações de:

I - patrulhamento;

II - revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves; e

III - prisões em flagrante delito (BRASIL, 1999).

Desta vez a atividade dos militares não ocorreria em uma situação de excepcionalidade e não seria episódica. As atividades subsidiárias seriam empreendidas durante o período de normalidade constitucional e de forma contínua, sem a exigência de aprovação ou supervisão direta do Congresso Nacional – A FIG. 11 apresenta o diagrama esquemático da GLO dispondo seus diversos aspectos. Consideramos importante esta distinção a fim de evitar tomarmos a parte pelo todo. Entendemos que as atividades subsidiárias das Forças Armadas são apenas uma parte de suas atribuições correlacionadas à garantia dos poderes constitucionais e da lei e da ordem – GLO.

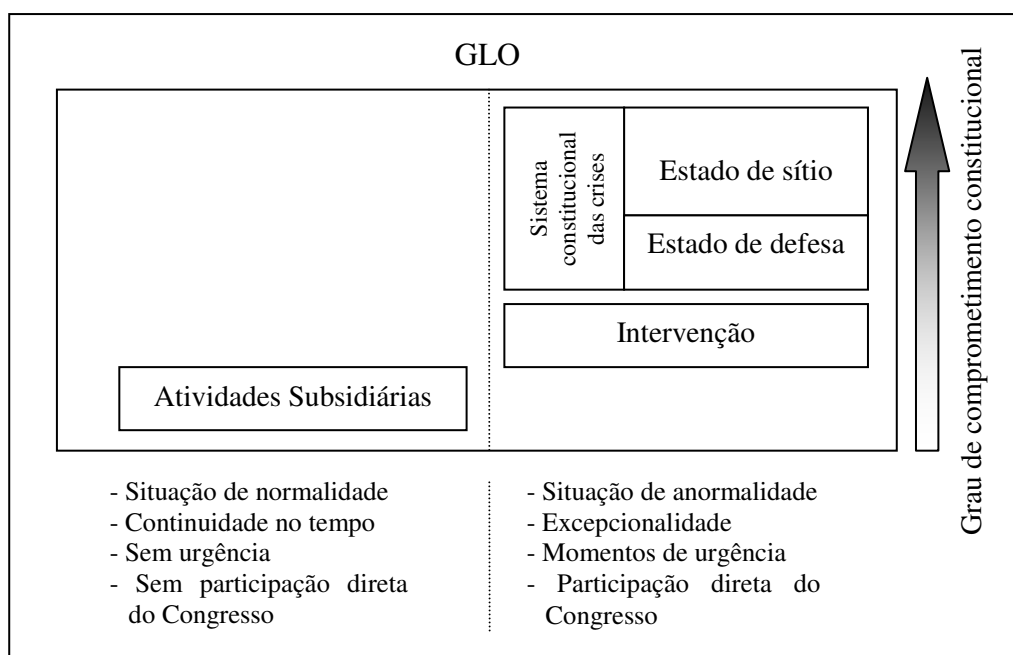


FIGURA 11 – Diagrama esquemático da GLO.

Se olharmos sob outro ângulo, os três dispositivos constitucionais atuariam apenas quando o limite de “saturação” da ordem pública fosse alcançado – como representado na FIG. 12. Já as atividades subsidiárias continuariam sendo desempenhadas em concomitância

com os órgãos costumeiramente responsáveis pela preservação da ordem pública⁷⁹ – em uma situação de normalidade.

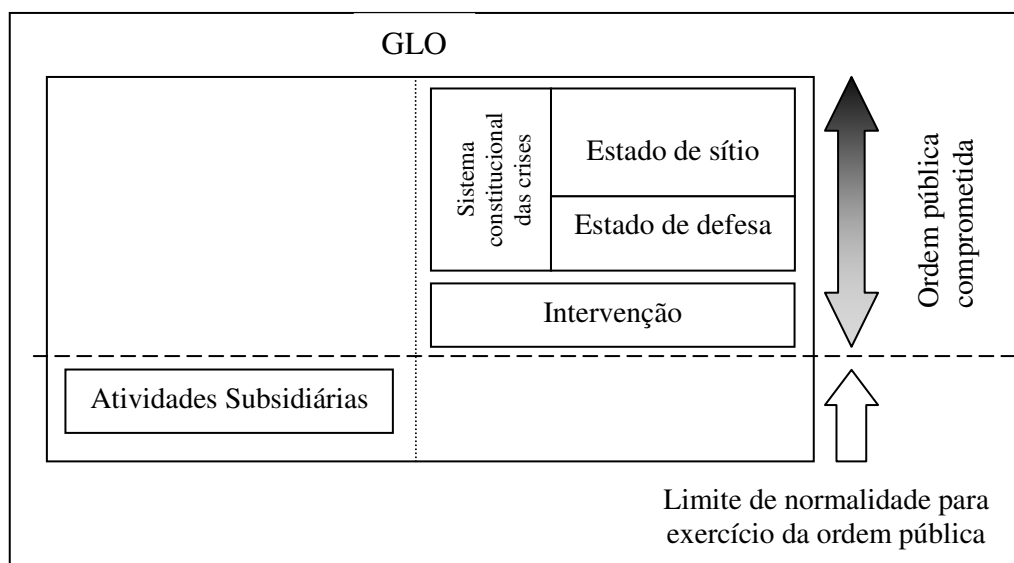


FIGURA 12 – Limite de exercício da ordem pública na GLO.

O Executivo tende a estabelecer uma correlação quase exclusiva entre a atribuição constitucional das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem e as suas atividades subsidiárias, como se as situações de fora do limite da normalidade constitucional (intervenção, estado de defesa e estado de sítio) não existissem ou não fossem consideradas. Até certo ponto, esta seria uma postura esperada, devido a esta modalidade ser aquela em que o Executivo disporia de uma maior amplitude de ação – livre das amarras decorrentes de um processo submetido às deliberações do Congresso Nacional – sobre o emprego das Forças em uma atividade voltada eminentemente para a ordem pública. As declarações do Ministro da Defesa Nelson Jobim sobre a ocupação do Morro do Alemão no Rio de Janeiro, iniciada em novembro de 2010 e que contou com efetivo de tropas do exército, afirmando que este procedimento estaria assentado na atribuição constitucional de garantia da lei e da ordem das Forças Armadas⁸⁰, seria a mais recente manifestação desta conveniente correlação.

Em outro caso mais evidente, a GLO torna-se quase sinônimo de atividades subsidiárias. O Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001, possui a seguinte descrição: “Fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, e dá outras providências” (BRASIL, 2001a). Em seu penúltimo artigo especifica: “Para o emprego das

⁷⁹ Os órgãos responsáveis pela preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas são: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares (BRASIL, 1988).

⁸⁰ SOARES, Pedro. Jobim diz que atuação das Forças Armadas no Rio tem base constitucional. Folha.com, São Paulo, 11 dez. 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/844330-jobim-diz-que-atuacao-das-forcas-armadas-no-rio-tem-base-constitucional.shtml>>. Acesso em: 7 mai. 2011.

Forças Armadas nos termos dos arts. 34, 136 e 137 da Constituição, o Presidente da República editará diretrizes específicas” (BRASIL, 2001a). Estes são exatamente os artigos constitucionais que tratam de intervenção, estado de defesa e estado de sítio, respectivamente. Ou seja, a “garantia da lei e da ordem” tratada no artigo se aplica exclusivamente às atividades subsidiárias, já que nos demais casos serão editadas diretrizes “específicas”. Entendemos que essa postura induz a uma inversão de conceitos, onde, equivocadamente, a parte (atividade subsidiária) passa a ser tomada pelo todo (GLO); e que esta perspectiva de uso acaba por ser transferida às Forças Armadas – membro integrante do “corpo do Executivo” e, portanto, sujeito às suas deliberações –, reforçando a ideia castrense de um desvirtuamento de emprego.

4.2.4 A interpretação da Marinha

Até o momento, tratamos os militares como um grupo único. Entretanto, ao nos aprofundarmos na visão dos militares em relação ao terrorismo, torna-se conveniente observarmos com maior detalhe como cada uma das Forças se posiciona em relação ao tema; de que forma cada “subcultura” militar entende o terrorismo e como ele é percebido no conjunto de suas atribuições. Como critério de apresentação, seguiremos a ordem de antiguidade das Forças: Marinha, Exército e Aeronáutica – sequência correlacionada com a criação de cada uma delas e que foi reproduzida na Constituição sempre que faz referência às três Forças.

A missão da Marinha foi enunciada, pela própria Marinha, da seguinte forma no Plano Estratégico da Marinha (PEM)⁸¹:

Preparar e empregar o Poder Naval, a fim de contribuir para a defesa da Pátria. Estar pronta para atuar na garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem; atuar em ações sob a égide de organismos internacionais e em apoio à política externa do País; e cumprir as atribuições subsidiárias⁸² previstas em Lei, com ênfase naquelas relacionadas à Autoridade Marítima, a fim de contribuir para a salvaguarda dos interesses nacionais (MARINHA DO BRASIL, 2008, p. 5-1).

⁸¹ O PEM é um documento composto por capítulos com grau de sigilo distintos. Neste estudo, apenas faremos referência aos capítulos com grau de sigilo “ostensivo”. Os capítulos sigilosos (diferentes de “ostensivo”) não foram objeto de nossas considerações.

⁸² Cabe à Marinha, como atribuições subsidiárias particulares: I - orientar e controlar a Marinha Mercante e suas atividades correlatas, no que interessa à defesa nacional; II - prover a segurança da navegação aquaviária; III - contribuir para a formulação e condução de políticas nacionais que digam respeito ao mar; IV - implementar e fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos, no mar e nas águas interiores, em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, federal ou estadual, quando se fizer necessária, em razão de competências específicas. V – cooperar com os órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional ou internacional, quanto ao uso do mar, águas interiores e de áreas portuárias, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução (BRASIL, 1999).

Em capítulo destinado à interpretação de sua missão, a Marinha faz uma clara distinção entre a defesa da Pátria e a GLO, identificando a primeira como seu propósito principal:

A “defesa da Pátria” é a componente preponderante e essencial da destinação constitucional das FFAA e deve ser o propósito principal da Missão da MB. A “garantia dos poderes constitucionais e garantia da lei e da ordem” serão abordadas mais adiante (MARINHA DO BRASIL, 2008, p. 5-1 - 5-2).

Antes de prosseguirmos faremos um breve parêntesis para entendermos como alguns termos específicos são empregados pela Marinha, ao referir-se a uma missão. O QUADRO 5 apresenta alguns dos principais conceitos envolvidos na construção de uma missão pela Marinha.

QUADRO 5

Conceitos empregados na construção de uma missão pela Marinha	
Termo	Conceito adotado
Tarefa	É uma ação operativa específica, atribuída por um superior a um subordinado, ou por este assumida, e que, quando implementada apropriadamente, cumpre ou contribui para o cumprimento da Missão do Superior. Sua redação se inicia sempre por um verbo no infinitivo.
Efeito Desejado	É o resultado da ação a ser executada, ou seja, é o que se espera da realização da Tarefa.
Propósito	É a finalidade que o Comandante deseja alcançar no intuito de cumprir, integral ou parcialmente, a Decisão do Superior. A sua redação também deve iniciar-se, sempre, por um verbo no infinitivo.
Missão	É a Tarefa mais o Propósito, unidos pela expressão “a fim de”. Assim, ela deve indicar claramente “o que fazer” (Tarefa) e “para que fazer” (Propósito).

Fonte: MARINHA DO BRASIL, 2006, p. 2-1 - 2-5.

Nota: Para um maior detalhamento das diversas nuances envolvidas na elaboração de uma missão, segundo o Processo de Planejamento Militar (PPM), sugerimos a leitura completa do capítulo 2 da referência, que trata dos conceitos básicos do PPM.

Assim, de forma bem simplificada, a missão surgiria como o somatório da tarefa mais o propósito, como representado na FIG. 13.

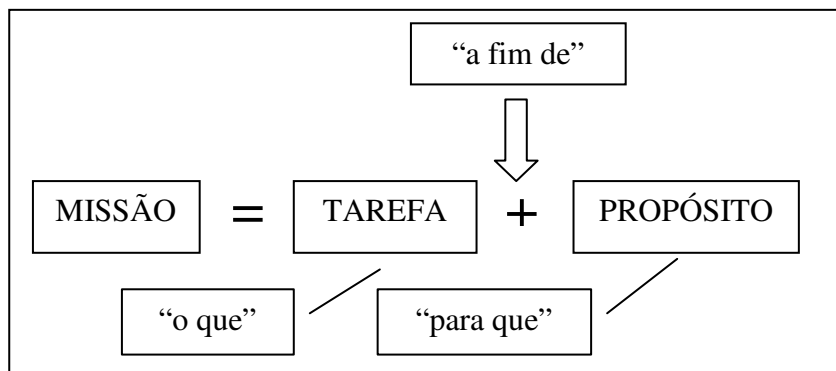


FIGURA 13 – Esquema simplificado de construção de uma missão.

Ao aplicarmos o processo descrito acima sobre a missão elaborada pela Marinha, podemos identificar um único propósito decorrente de suas atribuições constitucionais: a defesa da Pátria. A GLO permaneceria como uma das diversas tarefas a serem empreendidas e não como um propósito que devesse ser alcançado pela Força. Isso é claramente explicitado quando o documento trata das tarefas:

“atuar na garantia dos poderes constitucionais” e “atuar na garantia da lei e da ordem” são duas das destinações constitucionais das FFAA estabelecidas em nossa Constituição e compõem a agenda dos assuntos cotidianos relacionados com o estado democrático de direito e com os níveis mais altos da segurança pública. Estas duas destinações passam a compor duas tarefas da missão, e não um propósito, como ocorreu com a “defesa da Pátria”, pelo fato de a natureza das mesmas não estar revestida do conceito de atividade-fim da Marinha (MARINHA DO BRASIL, 2008, p. 5-2 - 5-3, grifo do autor).

Segundo o processo de construção de missão utilizado pela Marinha, a tarefa seria a ação a ser empreendida (o que fazer), enquanto o propósito seria o elemento orientador da ação proposta na tarefa (o para que fazer) – a componente que daria o sentido da ação, a essência daquilo que se deseja alcançar. Como exposto na citação acima, a GLO tornou-se uma ação e não um propósito. Assim, temos uma destinação constitucional (GLO) orientada para “a salvaguarda dos interesses nacionais” (propósito), segundo um critério discricionário da Marinha.

A justificativa apresentada para o segundo propósito criado para aglutinar as outras atividades na missão da Marinha, que não a defesa da Pátria, é reveladora:

“contribuir para a salvaguarda dos interesses nacionais”. Constatou-se a necessidade de incluir mais um propósito na nossa missão, o qual estivesse relacionado com os anseios da sociedade. Essa percepção deve-se ao fato de que, nos tempos atuais, a sociedade brasileira tem tido uma expectativa diferente daquela que outrora possuía em relação à atuação das FA, particularmente da Marinha. Paralelamente, a Marinha, não obstante o esforço contínuo de preparo do Poder Naval, de certo modo, não tem obtido sucesso, no que se refere a mostrar-se relevante à sociedade e receber dela seu reconhecimento, nem tem conseguido demonstrar a importância de o Brasil possuir uma Marinha forte. Portanto, para atender a esse objetivo, passa-se a explicitar na missão os interesses nacionais (MARINHA DO BRASIL, 2008, p. 5-2).

A autoimposição do propósito “contribuir para a salvaguarda dos interesses nacionais” seria uma resposta aos “anseios da sociedade”; uma interpretação própria de qual seria o fim que deveria orientar as suas ações, quando não se referisse à defesa da Pátria. Uma opção, no mínimo, curiosa por não considerar uma atribuição constitucional – a GLO – como um “anseio da sociedade” válido para servir de referência orientadora.

Outro ponto importante seria a percepção da Marinha de que haveria certo descasamento entre os anseios da sociedade e a forma como ela vinha aplicando o Poder Naval, no que se refere a mostrar-se como relevante. Esta passagem surge quase que como um lamento pela falta de reconhecimento da sociedade para com a Marinha – a sociedade não reconheceria a importância de uma “Marinha forte”.

Até 2004, a missão da Marinha era apenas a primeira parte da atual missão – exclusivamente voltada para o entendimento de defesa da Pátria –: “Preparar e aplicar o Poder Naval, a fim de contribuir para a Defesa da Pátria” (MARINHA DO BRASIL, 2004a, p. 1-2). Este trecho manteve-se sem alteração na missão atual, sendo, apenas, acrescido do segundo propósito – “contribuir para a salvaguarda dos interesses nacionais” – e suas tarefas correlacionadas. Ao tratar das atribuições subsidiárias, o próprio PEM sugere que a inclusão desta segunda parte da missão seria um mero instrumento para chamar a atenção da sociedade para a relevância da Marinha, mas o que realmente importava continuava a ser a preparação para o seu entendimento de “guerra”:

Na ausência de ameaças externas, é natural as atribuições subsidiárias terem maior apelo junto à sociedade do que propriamente o preparo e emprego do Poder Naval. São elas que dão maior visibilidade e possibilitam um maior reconhecimento aos trabalhos desenvolvidos pela MB. Essas atividades expõem mais intensamente a Instituição na mídia, podendo trazer conseqüências positivas para a Marinha, contribuindo, assim, mesmo que indiretamente, para o preparo do Poder Naval (MARINHA DO BRASIL, 2008, p. 9-8).

Voltemos à primeira sentença da atual missão da Marinha, quando utiliza os verbos “preparar” e “empregar” para correlacionar o Poder Naval⁸³ com um único propósito. O Poder Naval foi diretamente relacionado à defesa da Pátria, enquanto foi sistematicamente suprimido de sua interação com a GLO, como se não houvesse qualquer correlação entre esta atividade e os meios componentes do Poder Naval – sugeriria uma separação dos meios da Força de uma de suas atribuições constitucionais diretas.

A missão adotada pela Marinha direcionou todos os esforços do Poder Naval para um único propósito: a defesa da Pátria – entendida como intimamente correlacionada com a situação de “guerra”, seguindo os moldes determinados pela doutrina. Desta forma, as

⁸³ O entendimento de Poder Naval para a Marinha é exposto na Doutrina Básica da Marinha (DBM): “O Poder Naval é o componente militar do Poder Marítimo, capaz de atuar no mar e nas águas interiores, visando a contribuir para a conquista e a manutenção dos objetivos identificados na Política de Defesa Nacional (PDN). O Poder Naval compreende os meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais; as bases e as posições de apoio; as estruturas de comando e controle, de logística e administrativa. As forças e os meios de apoio não-orgânicos da Marinha do Brasil (MB), quando vinculados ao cumprimento da Missão da Marinha e submetidos a algum tipo de orientação, comando ou controle de autoridade naval, serão considerados integrantes do Poder Naval” (MARINHA DO BRASIL, 2004b, p. 1-2).

atividades clássicas do emprego militar preencheriam o leque de expertises necessárias e suficientes ao atingimento desse propósito. Nesse sentido, as considerações feitas pelo AE Guimarães Carvalho, sobre o terrorismo, reforçam esta perspectiva – destaca o aspecto voltado para o preparo da Força como aplicação do Poder Naval, seguindo os moldes clássicos:

Então, como é que eu via isso e, de certa forma, como é que eu continuo vendo, estando em casa, de pijama, analisando: eu preciso ter uma Marinha forte, se eu tiver uma Marinha como mais se diz preparada para a guerra, ela tá (*sic*) preparada para enfrentar o terrorismo; pouquíssimas adaptações. Agora se eu conteirar para ter uma Marinha só voltada para atuar contra ações terroristas, eu não estou preparado para a guerra. E aí eu não estou cumprindo a minha missão principal (CARVALHO, 2010).

Na verdade, esta interpretação como entendimento orientador da Força não é recente, como ficou evidenciado nas declarações feitas pelo AE Mauro César, quando questionado dos efeitos sobre a atuação da Marinha ao ser confrontada com o fim da bipolaridade e a crescente presença de atores não governamentais:

Bom, eu diria que não atuou fortemente. E eu, no caso da Marinha, que eu ainda tive oportunidade de algum tempo conduzir a... na orientação, a... eu sou um pouco cético a essa classificação de novas, novas guerras, quarta geração, isso tudo aí [...].

Então, dizer que isso é novidade, não é. Novidade são os meios empregados, mas como toda, todo, toda guerra, ela é novidade, que sempre aparecem novos meios que a evolução tecnológica, a aplicação de... de novos descobrimentos e tal, vão trazendo novidades.

Eu considero que nós não estamos tratando de um quadro novo. Houve uma repercussão muito maior por causa de ter sido a potência dominante, sabidamente a mais forte do mundo ser atacada por baixo, por alguém que não é nem um Estado. Então isso chamou a atenção e houve, a meu ver, um interesse muito grande dos próprios americanos de darem esta conotação por conseguir que o mundo inteiro se engajasse, que é uma das formas deles se protegerem (PEREIRA, 2010).

Os princípios orientadores para o emprego da Marinha continuaram sendo, em grande medida, os mesmos que eram vigentes ao período em que ocorreu a queda do muro de Berlim. Segundo nosso entendimento, da parte da Marinha, a perspectiva de expansão global do terrorismo nunca chegou ao Brasil – a Marinha continua realizando as atividades que sempre realizou, da mesma forma e com o mesmo propósito –; é como se, do ponto de vista do emprego e preparo da Força, o 11 de setembro de 2001 nunca tivesse ocorrido. O terrorismo torna-se mais uma das “novas ameaças”, entendidas como um grupo único e homogêneo de mesma natureza: meros delitos. As referências ao terrorismo aparecem comumente associadas a contrabando, pirataria, pesca ilegal e narcotráfico – entendidos todos como ações

correlacionadas às atribuições subsidiárias e menos importantes –, não havendo qualquer associação do terrorismo com a prática da GLO nas situações limite de ordem pública:

O principal instrumento da Marinha para fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos no mar e nas águas interiores é a operação de (PATNAV). É importante diferenciar os dois grandes grupos de atividades que estão incluídas na operação de PATNAV:

- as relacionadas com a soberania nacional, como a passagem não inocente de embarcações pelo MT e a exploração indevida dos recursos naturais na ZEE por embarcações estrangeiras; e
- as que contribuem para a **repressão de ilícitos no interior das AJB, como contrabando, descaminho, narcotráfico e terrorismo. Aqui também se enquadra a pesca ilegal realizada por embarcações nacionais** (MARINHA DO BRASIL, 2008, p. 9-6 – 9-7, grifo nosso).

A *segurança marítima* está presente desde o tempo de paz, exige preparação constante e seu emprego é permanente; **está relacionada às Atribuições Subsidiárias da Marinha**, estabelecidas na Lei Complementar nº 97/1999. Foi nesse contexto que, a partir de 11 de setembro de 2001, surgiu o conceito de “**novas ameaças**”, grande preocupação da comunidade internacional atualmente, que **engloba o combate ao terrorismo, ao narcotráfico, ao contrabando, à pirataria no mar e ao tráfico de pessoas e armas** (NETO, 2010, p. 453, grifo nosso).

O distanciamento do propósito principal da Marinha em relação ao terrorismo pode ser percebido nas declarações do AE Guimarães Carvalho (ex-Comandante da Marinha):

Pra (*sic*) nós, aqui afastados dos centros decisórios do mundo e, de certa forma, um País ainda periférico nas grandes questões internacionais, isso aí é uma ameaça que existe, mas eu, particularmente, **não vejo assim com tanta ênfase, com tanta preocupação que nós devêssemos, é... nos preparar para enfrentar esse tipo particular de ameaça**. A minha tese, que eu sempre procurei defender, que **eu precisava ter uma marinha para cumprir as tarefas básicas clássicas do Poder Naval**. Por que se eu tivesse uma marinha nessas condições, ela poderia ser rapidamente a... não adaptada, mas com treinamentos específicos, talvez a criação de uma ou outra unidade de Operações Especiais, etc. ela estaria pronta para enfrentar este tipo particular de ameaça. Se ele viesse a nos ameaçar (CARVALHO, 2010, grifo nosso).

Esta posição é convergente com a do AE Mauro Cesar (ex-Ministro da Marinha), indicando ser consistente, ao longo do tempo, no mais alto nível de direção da Força: “Se nós não estamos preocupados demasiadamente com o terrorismo é mais ou menos irrelevante, que a gente aprende isso com uma certa rapidez, o que nós temos que estar preocupados é estar capacitados a defender o País” (PEREIRA, 2010).

Depreendemos que o terrorismo é encarado pela Marinha como um problema menor, distante de nossa realidade, fora do principal propósito orientador da Força, de solução rapidamente implementável e não merecedor de um preparo específico imediato; e que o propósito de “contribuir para a salvaguarda dos interesses nacionais” e as demais tarefas

ligadas a esse propósito – GLO e atribuições subsidiárias – teriam sido adicionados à missão, apenas, como uma forma de buscar aumentar a relevância da Marinha perante os olhos da sociedade, de modo a permitir que ela continue a executar a atividade considerada como “realmente” importante. A ideia de “Marinha forte”, ligada à aplicação clássica do Poder Naval em confrontação a outro Estado, ainda é o elemento condutor da cultura militar na Marinha.

4.2.5 A interpretação do Exército

Iniciamos pela missão do Exército, que, da mesma forma que as demais Forças, foi estipulada pela própria instituição:

- Preparar a Força Terrestre para defender a Pátria, garantir os poderes constitucionais, a lei e a ordem.
- Participar de operações internacionais.
- Cumprir atribuições subsidiárias.
- Apoiar a política externa do País (Exército Brasileiro, 2010a).

Podemos claramente identificar a presença das duas atribuições constitucionais em sua missão, logo em seu primeiro item, e que o preparo da Força Terrestre possui uma relação direta com a defesa da Pátria e com a garantia dos poderes constitucionais, a lei e a ordem. Diferentemente da Marinha, que havia dissociado o Poder Naval da GLO em sua missão, o Exército mantém esta atribuição constitucional correlacionada com o emprego direto de sua Força Terrestre. Em outro documento, que versa sobre o processo de transformação do Exército, foi estabelecido:

- Como corolário, o Exército deverá estruturar-se para três conjuntos de missões:
- o atendimento aos planos relativos às HE⁸⁴;
 - as inerentes à Estratégia da Presença, à GLO, ao apoio à nação (desenvolvimento e defesa civil) e às missões subsidiárias; e
 - o apoio à política exterior (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2010b).

Ou seja, tanto na missão assumida, quanto no conjunto de missões a que se propõe a desempenhar após a sua transformação, o Exército não estabeleceu uma hierarquia entre as ações voltadas para as HE e a GLO – na verdade, pode até ser que haja uma HE contemplando as atividades de GLO, o que elucidaria a questão; mas como as HE são sigilosas, não tivemos acesso ao seu teor⁸⁵.

⁸⁴ HE refere-se às Hipóteses de Emprego das Forças Armadas.

⁸⁵ O Coronel George Luiz Coelho Cortês, enquanto chefe do CEEEx, em seu artigo “As Forças Armadas e a Segurança Pública”, sugere que haveria uma HE que consideraria a aplicação da GLO: “Como podem ter de cumprir missões de garantia da lei e da ordem, executando tarefas “do tipo polícia”, em situações de grave crise na ordem pública, as FA prevêm essa hipótese de emprego” (CORTÊS, 2007a, p.3). A própria END

O texto também alude a “missões subsidiárias”, que, pelo próprio termo empregado, estariam posicionadas em um nível inferior de relevância. Estas missões estariam relacionadas às atividades subsidiárias, que tiveram sua limitação de importância evidenciada em documento emitido pelo Comandante do Exército, ao expedir suas orientações à Força, no documento intitulado Diretriz Geral do Comandante:

As **atribuições subsidiárias** devem ser aproveitadas para **adestrar a tropa e projetar a imagem da Força**. O emprego nessas ações deve ser compreendido **dentro de sua exata dimensão** (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2007a, grifo do autor).

A atuação contra ilícitos transfronteiriços (*sic*) e ambientais, regulada pela lei Complementar nº 97/117, é uma ação subsidiária para o Exército. Mesmo podendo atuar isoladamente na faixa de fronteira, é recomendável que a participação do Exército nesse tipo de ação ocorra em conjunto com outros órgãos federais (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2007a).

Em 2005, o Estado-Maior do Exército empreendeu uma análise prospectiva de cenários, pensando em um Exército para o ano 2022 – bicentenário da independência. A finalidade do estudo foi assim exposta:

[...] a organização se capacita a decidir sobre possibilidades futuras, definindo estratégias, a fim de alterar, a seu favor, probabilidades de ocorrência de acontecimentos abrangidos por sua esfera de competência; e/ou prepará-la para enfrentar (ou aproveitar) acontecimentos fora de sua competência (ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO, 2008).

Foram selecionados dez eventos “que mais causariam impacto para o Exército para o período de 2006-2022” (ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO, 2008). Um destes eventos foi exatamente o de “atividades terroristas em território brasileiro”. O documento considerou que:

O Brasil, até, hoje tem se mantido a salvo de ações terroristas. Iniciativas do governo brasileiro, visando conquistar um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, implicam disputas e maior exposição do País na arena internacional. A questão se refere à probabilidade de que, até 31/12/2022, atividades terroristas de vulto venham a ocorrer também no Brasil (ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO, 2008).

Depreendemos que o Exército identificou a questão do terrorismo como um fenômeno com impactos diretos sobre a Força – um “problema” que estaria dentro de sua área de atuação – e que a origem desse terrorismo seria externa – decorrente de uma maior relevância

também determinou que “a participação em operações internas de Garantia da Lei e da Ordem, nos termos da Constituição Federal” deve ser considerada como um dos aspectos para a elaboração das Hipóteses de Emprego, com o emprego das Forças Armadas (BRASIL, 2008c).

do Brasil no sistema internacional. Estas duas perspectivas também surgem nas diretrizes emanadas pelo Comandante do Exército em 2007:

Quanto às questões de interesse na área internacional, ressalta a importância de:

- estreitar cada vez mais os laços com o Ministério das Relações Exteriores (MRE), acompanhando os cenários e oferecendo a contribuição da posição da Força nos temas de seu interesse, particularmente quanto às possibilidades de conflitos em áreas do entorno estratégico, ao combate ao terrorismo e à assinatura de tratados relacionados à defesa nacional; [...] (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2007a).

No mesmo ano, o Exército realizou um simpósio sobre o tema: Terrorismo: consequências para o EB/2022. Este simpósio, realizado no Estado-Maior do Exército (EME) sob a coordenação do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx), chegou a conclusões que apontavam para a necessidade do Exército preparar-se para o enfrentamento do terrorismo e que sua origem seria externa, mas com reflexos e ações no campo interno – atividades de GLO:

O combate ao terrorismo faz parte dos futuros encargos das FA⁸⁶, ainda que isso venha a se consubstanciar em ações episódicas quando os OSP se revelarem insuficientes, situação bem provável de ocorrer, diante das dificuldades materiais e estruturais desses órgãos.

[...] O EB não pode adiar para 2022 medidas que o mantenham em condições de atender aos desafios do terrorismo.

[...] Como o terrorismo internacional passou a ser a ameaça mundial do século XXI, é preciso envolver todo o Estado brasileiro, inclusive as FA e os OSP, para neutralizá-la (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2007b, p. 1).

Apesar de ter sido destacado no relatório que ele “não reflete necessariamente a opinião do EB” (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2007b, p.1), o mesmo documento reconhece que os debates realizados visam “subsidiar os planejamentos estratégicos do Exército Brasileiro (EB)” (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2007b, p.1). Além disso, seus integrantes, responsáveis pelas conclusões obtidas, compõem o chamado Grupo de Controle Lince (GcT LINCE)⁸⁷ – em essência, representantes dos principais órgãos voltados para o delineamento estratégico dentro do próprio Exército.

⁸⁶ As abreviaturas FA, OSP e EB significam, respectivamente: Forças Armadas, Órgãos de Segurança Pública e Exército Brasileiro.

⁸⁷ “O EB organizou, em 2005, o grupo de controle para elaborar os Cenários EB/2022. Este grupo prossegue continuamente monitorando esses cenários. Composição do GcT LINCE: oficiais representantes do EME (Subchefias e CEEEx), dos Órgãos de Direção Setorial (todos os Departamentos, o Comando de Operações Terrestres e a Secretaria de Economia e Finanças), e de órgãos do Gabinete do Comandante do EB (Centro de Inteligência do Exército, Centro de Comunicação Social do Exército e Assessoria Especial do Gabinete)” (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2007b, p.1).

Na verdade, conclusões semelhantes haviam sido expostas pelo Chefe do Centro de Estudos Estratégicos do Exército, por ocasião do VII Encontro de Estudos Estratégicos, em novembro de 2007:

O EB deve considerar o terrorismo no Brasil como ameaça inicial afeta à Segurança Pública, por isso é desejável que contribua para o fortalecimento dos Órgãos de Segurança Pública (OSP), a fim de que eles evitem o transbordamento de tal ameaça para a esfera de emprego das FA, segundo a Constituição Federal, na garantia da lei e da ordem (GLO) (CORTÊS, 2007b, p. 2).

O Exército demonstrou o entendimento de que necessita passar por um processo de mudança. Essa mudança seria empreendida pelo “Processo de Transformação do Exército”, iniciado em 2010 com a publicação de documento de mesmo nome e que já se encontra em sua segunda edição. Neste documento, o Exército utilizou como orientação para sua transformação, estudos de caso de dois Estados: Espanha e Chile, que também teriam sofrido processos de modificação. Ao interpretar o caso do exército espanhol, a publicação destaca que:

O Exército [da Espanha] deverá preparar-se para cumprir sua missão de defender os interesses nacionais num contexto internacional de ameaças como o terrorismo, crime organizado, proliferação de armas de destruição em massa e a luta por recursos naturais básicos (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2010b, p. 13).

Como um dos pontos comuns, considerados ambos os processos (da Espanha e do Chile), a publicação identificou que “os processos foram desencadeados em função da necessidade de adaptar-se às novas realidades do mundo atual” (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2010b, p. 16), indicando que as mudanças de conjuntura – especificamente nos campos da segurança e defesa – implicariam na necessidade de se empreender alterações na Força. Essas alterações estariam relacionadas a novas demandas impostas sobre o Exército, onde a mera modernização e adaptação não seriam consideradas como suficientes:

[...] no cenário atualmente vivido pelo Exército, e para o futuro próximo, a adaptação e a modernização não proporcionam todas as respostas para as demandas operacionais que se apresentam, pois partem do pressuposto que as atuais formas de atuação são adequadas.

A solução para a necessidade de manter o preparo e o emprego do Exército à frente dos novos desafios é, então, encontrada no conceito de transformação, pois exige o desenvolvimento das novas capacidades para cumprir novas missões (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2010b, p. 11).

O Exército deu indícios evidentes de que percebia a necessidade de uma mudança profunda, exigindo, até mesmo, alterações doutrinárias:

Para provocar a transformação de que o Exército necessita, a implementação deverá ser acompanhada de alterações nas concepções política, estratégica,

doutrinária, administrativa e tecnológica, hoje vigentes (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2010b, p. 25).

[...] para que esse potencial de mudanças se concretize e chegue ao nível de **transformação**, teremos que alterar concepções, algumas delas profundamente arraigadas em nossa cultura institucional.

[...] Os fatores críticos concentram-se em três principais áreas: doutrina, recursos humanos e gestão (*ibidem*, p. 30, grifo do autor).

Mais adiante, chegou a fazer um *mea culpa*, demonstrando sua insatisfação com a doutrina vigente, que segundo o Exército, deve ser aprimorada para melhor enfrentar uma conjuntura assentada na informação:

Nossa doutrina, em geral, respalda-se em concepções ultrapassadas. Não incorporou conceitos próprios dos conflitos contemporâneos, tais como: proteção do combatente; minimização de danos colaterais sobre as populações e o meio-ambiente; a opinião pública como importante fator para a vitória; superioridade de informações; o domínio da "consciência situacional", a presença de atores não governamentais e outros conceitos, passíveis de domínio a partir do uso de equipamentos e de sistemas com elevado padrão tecnológico incorporado.

Em suma, a tarefa a empreender será a de retirar o Exército da era industrial, transformando-o em uma instituição da era da informação (*ibidem*, p. 31).

Embora o Exército tenha demonstrado o entendimento de que o terrorismo estaria dentro da área de abrangência da GLO – mesmo considerando que sua origem seria externa – e que, por isso, seria uma atribuição de competência da Força, a instituição tinha graves receios de houvesse um “transbordamento” de suas competências para a área de segurança pública:

Limitações atuais dos órgãos policiais e o aumento da violência por ação de grupos ligados ao crime organizado ou a ilícitos transnacionais, por exemplo, têm levado o governo federal a empregar eventualmente as Forças Armadas em ações de natureza policial.

Apesar da criação da Força Nacional de Segurança Pública, do Plano Nacional de Segurança Pública e da modernização das polícias, ainda permanece muito presente a necessidade de utilização das FA naquelas ações.

A questão se refere à probabilidade de que, até 31/12/2022, a segurança pública se deteriore a ponto de esta passar a ser, também, missão constitucional das Forças Armadas (ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO, 2008).

Podemos perceber a tendência de crescimento de participação das Forças Armadas nas atividades de GLO sob um contexto de normalidade constitucional. O APÊNDICE C apresenta a evolução das atribuições subsidiárias relacionadas às atividades de GLO. De 1999 a 2010 houve um gradativo aumento de competências das Forças, no que se refere à GLO (na sua vertente de atribuição subsidiária). Este avanço de responsabilidades, impostas em uma

situação de normalidade constitucional, acabou por reforçar os temores de uma alteração constitucional, como exposta na citação anterior. As considerações feitas pelo então Chefe do CEEEx, vão ao encontro dessa perspectiva:

O crime organizado ligado ao comércio de drogas ilícitas, ao tráfico de armas e ao contrabando, já tomou proporções tais que o Estado tem dificuldade de controlar vários sítios urbanos. A degradação da ordem pública nesses locais se encaminha para que os governos estaduais peçam apoio de forças federais em socorro a seus problemas. Como ingrediente adicional ao quadro social, há grupos que ensaiam usar a violência para impor sua vontade, operando à margem do Estado de Direito. Diante da situação, a sociedade tende a apelar pelo emprego sistemático das FA na GLO nos centros mais ameaçados pelo crime organizado, desfigurando as FA como forças militares para se conduzirem como órgãos policiais. Para que não se atinja tal estágio, é preciso posicionar-se sobre as questões de Segurança Pública e de emprego da Força Terrestre na GLO; participar da agenda de debates sobre o tema; harmonizar aquele posicionamento com o do MD e das demais FA; demonstrar as razões pelas quais é fundamental preservar na CF/88 a atual destinação das FA e as prescrições das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares como Forças Auxiliares e Reservas do Exército; obter dos Órgãos de Segurança Pública (OSP) dados sobre as ações ilegais de grupos; apoiar o fortalecimento dos OSP em termos de melhoria de capacitação e de efetividade nas ações de prevenção e repressão ao crime organizado e conexos; convencer a sociedade sobre o papel das FA e as razões do preparo prioritário para a defesa da Pátria (CORTÊS, 2007b, p. 4).

Estas declarações, feitas em 2007, soam quase como proféticas, ao levarmos em conta as ações determinadas pelo Ministério da Defesa – em sua Diretriz Ministerial nº 15, de 4 de dezembro de 2010 – para que o Exército atuasse como Força de Pacificação na preservação da ordem pública nas comunidades do Complexo da Penha e do Complexo do Alemão, no Rio de Janeiro. Esta seria a mais recente etapa do processo de inserção das Forças Armadas nas atividades de Segurança Pública. O Exército sentiu o impacto desta prática e houve reações internas consideráveis, a ponto do CEEEx rever seu prognóstico de 2007 para o emprego da Força em segurança pública. Isto ficou evidenciado nas palavras do ex-Chefe do CEEEx, Coronel Paulo Roberto Laraburu:

A Avaliação do Centro [CEEEx] é que essa tendência da participação das Forças Armadas [na segurança pública] diminua. Mas não é por uma questão, digamos, que vai haver uma melhoria muito dinâmica da agressão da segurança pública, não. É que o próprio Estado está criando mecanismos de redução. Ele viu que não pode empregar as Forças Armadas com uma certa eventualidade como está acontecendo hoje no Rio de Janeiro. Porque houve muita (*sic*) reações internas também. Então a nossa avaliação é que no futuro, não é que a segurança pública diminua, mas vai haver o próprio, digamos, o próprio governo federal vai sentir mais, digamos, constrangido de apelar para as Forças Armadas. Essa é a avaliação inicial que nós temos (LARABURU, 2011).

As contudentes e recentes declarações feitas pelo General Luiz Eduardo Rocha Paiva⁸⁸ seguem esta tendência de resistência da transformação da Força em mais um órgão de segurança pública:

Porém o Brasil cometeu o erro estratégico de importar a visão das potências ocidentais, nascida após a queda da URSS, de que as FAs deveriam preparar-se para enfrentar novas ameaças - terrorismo, crimes ambientais, crime organizado, violações de direitos humanos e de minorias, desastres naturais, litígios étnicos, sociais e religiosos - e também para missões de paz e humanitárias. É a nefasta servidão intelectual, que não contextualiza conceitos do Primeiro Mundo à realidade brasileira. [...] Falta de visão e servidão intelectual das lideranças, aliadas à submissão ao politicamente correto (máscara da tibieza moral), ao não apontar as reais ameaças e sua magnitude, desviaram o País do que deveria ser o foco das estratégias de defesa. Ora, contra novas ameaças, para que mísseis, canhões, forças blindadas, caças e submarinos? (PAIVA, 2011).

Cabe esclarecer, desde já, que, segundo nosso entendimento, a participação das Forças Armadas nas atividades de GLO, em sua contraposição ao terrorismo, ocorreria em situações onde houvesse um grave comprometimento da normalidade constitucional – onde o controle operacional das forças de segurança pública passaria a ser exercido pelas Forças Armadas, o que exigiria elevado grau de preparo e treinamento. Consideramos como sendo fundamental para termos, de fato, um Estado democrático de direito que cada órgão estatal permaneça dentro de sua respectiva esfera de competência, como determinado pela Constituição Federal. O “alargamento” de competências, segundo processos conduzidos à margem da lei ou recorrendo a subterfúgios interpretativos duvidosos, salve melhor juízo, compromete os princípios democráticos, assentados e aplicados segundo um arcabouço legal reconhecido como legítimo.

4.2.6 A interpretação da Aeronáutica

Da mesma forma como fizemos com as duas Forças anteriores, começamos apresentando como a Aeronáutica entende ser seu papel de Força Armada. A missão definida pela Aeronáutica foi: “Manter a soberania no espaço aéreo nacional com vistas à defesa da Pátria” (COMANDO DA AERONÁUTICA, 2007, p. 17). De forma análoga ao processo utilizado pela Marinha na construção de sua missão, podemos dividir a missão da Aeronáutica em duas partes. A primeira seria a tarefa a ser empreendida – “o que” fazer –: “Manter a soberania no espaço aéreo nacional”. A segunda seria o propósito ao qual a tarefa se destina –

⁸⁸ O General-de-Brigada Luiz Eduardo Rocha Paiva encontra-se na reserva remunerada do Exército. Exerceu a função de Chefe da Assessoria Especial no Gabinete do Comandante do Exército (2003), foi Comandante da ECEME (2004 a 2006) e, atualmente, na reserva, exerce atividades na 7ª Subchefia do Estado-Maior do Exército.

o “para que” fazer –: “defesa da Pátria”. Ou seja, a defesa da Pátria foi o único elemento orientador, assumido pela Aeronáutica, que consta de sua missão e direciona as suas ações como Força Armada. Esta percepção foi reforçada por outro trecho do mesmo documento, onde estabelece que: “O objetivo permanente e prevalecente que orientará as ações de planejamento da Aeronáutica é o de preparar a Força Aérea Brasileira para a defesa da Pátria” (COMANDO DA AERONÁUTICA, 2007, p. 11) – a mesma noção de que haveria duas categorias de atividades: “a que realmente importa” (defesa da Pátria) e o “resto” (GLO e atividades subsidiárias).

Vejamos como a Aeronáutica entende ser o seu desempenho da atribuição constitucional de GLO:

Para a garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, a Força Aérea contribui com as outras Forças e órgãos federais exercendo o controle do espaço aéreo de áreas sensíveis; executando a defesa das instalações aeronáuticas, aeroportuárias e de outras instalações consideradas de interesse; provendo o transporte aéreo necessário à atuação das demais organizações envolvidas; e dando suporte de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução sempre que solicitado (COMANDO DA AERONÁUTICA, 2007, p. 11).

Ao confrontarmos estas ações com as que a Força considera como necessárias para a sua atuação em atribuições subsidiárias, podemos perceber as semelhanças:

4.9 COOPERAR NA REPRESSÃO A DELITOS TRANSNACIONAIS

4.9.1 A Aeronáutica deve cooperar com os órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional e internacional, quanto ao uso do espaço aéreo e de áreas aeroportuárias, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução;

4.9.2 A Aeronáutica deve atuar, de maneira contínua e permanente, por meio das ações de controle do espaço aéreo brasileiro, contra todos os tipos de tráfego aéreo ilícito, com ênfase nos envolvidos no tráfico de drogas, armas, munições e passageiros ilegais, agindo em operação combinada com organismos de fiscalização competentes, aos quais caberá a tarefa de agir após a aterragem das aeronaves envolvidas em tráfego aéreo ilícito (COMANDO DA AERONÁUTICA, 2007, p. 16).

Assim, segundo o entendimento da Aeronáutica, as ações voltadas para empreender a atribuição constitucional de GLO seriam praticamente as mesmas que as necessárias ao exercício de suas atividades subsidiárias cotidianas – a Força tomaria a “parte” (atribuição subsidiária) pelo “todo” (GLO). Todos os esforços da Força Aérea estariam voltados para a defesa da Pátria, colocando a GLO como uma das suas atribuições subsidiárias.

As declarações do então Comandante do Comando de Defesa Aeroespacial Brasileira (COMDABRA)⁸⁹, feitas ao participar do Workshop Prevenção e Combate ao Terrorismo

⁸⁹ Função exercida por um Major-Brigadeiro-do-Ar (Oficial General de três estrelas).

Internacional, em 2010, exemplificam bem o entendimento da Força em relação ao desempenho dessas atribuições: “Como eu disse, para nós, não interessa que o que vai se cometer é um ato terrorista, um ilícito, ou só uma irregularidade de tráfego aéreo: interessa é que a aeronave não está sendo identificada pelos sensores de nosso sistema” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2010b, p. 171).

Ao tratar das “missões deduzidas” do COMDABRA, o Major-Brigadeiro assim se refere a ambas: “Então, como primeira missão deduzida, a soberania do espaço aéreo no que diz respeito ao emprego das forças armadas” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2010b, p. 171) e “A segunda missão deduzida: a atribuição subsidiária com relação aos tráfegos desconhecidos” (*ibidem*, p. 177). Dessa forma, o mais importante órgão operacional da Aeronáutica seguiu os mesmos critérios a que aludimos anteriormente, confirmando que nossa interpretação possui profunda penetração na Força – de forma simplificada, haveria uma “missão deduzida” voltada para a “defesa da Pátria” e outra para todo o restante de atividades (GLO e atribuições subsidiárias). A prática desta cultura militar certamente causa reflexos sobre a forma como a Força orienta e executa seu preparo, aparelhamento, doutrina e prontidão. Os atentados ocorridos em 11 de setembro de 2001, empregando aviões comerciais, ao invés de levantar questionamentos sobre uma eventual revisão do papel a ser desempenhado pela Aeronáutica, frente a suas duas atribuições constitucionais, reforçou a percepção de adequação da atual postura da Força, como evidenciado nas curiosas declarações do Comandante do COMDABRA:

Há um trecho de um filme sobre o 11 de setembro (United 93) que ajuda a situar o que esse sistema representou para nós em termos de integração de meios e coordenação rápida. É um filme comercial, no entanto, a gravação que aparece é o que realmente aconteceu no dia 11 de setembro, nos Estados Unidos, dentro do Centro de Controle do espaço aéreo americano. É interessante escutar o som porque espelha a realidade que se passou dentro do Centro de Comando e Controle, ou seja, a descoordenação geral. O que eu falo sempre é que no Brasil poderia até acontecer de ser jogado um avião contra um prédio, mas jamais aconteceria o que aconteceu lá, por ser um sistema integrado (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2010b, p. 164).

Ou seja, segundo a colocação do Major-Brigadeiro para um hipotético caso brasileiro, os terroristas também poderiam ter embarcado, assumido o controle das aeronaves e acertado os alvos da mesma forma como fizeram, mas tudo isso ocorreria acompanhado de um processo coordenado e ágil da parte das autoridades aeronáuticas brasileiras. Uma declaração no mínimo preocupante.

4.3 CONCLUSÃO PARCIAL

A conjuntura internacional, no campo da segurança e defesa, foi marcada por graves incertezas ao longo de toda a década de noventa. O Brasil não foi exceção e as Forças Armadas sentiram o peso da cobrança do ideário neoliberal. Os questionamentos sobre a finalidade das Forças Armadas no Brasil tornou-se um problema para os militares brasileiros, que não possuíam um histórico de participação em conflitos e ainda carregavam os estigmas decorrentes do recente fim do Regime Militar. Como apresentar à sociedade uma utilidade que pudesse ser facilmente apreendida? Como justificar custosos investimentos bélicos e, até mesmo, a própria existência de Forças Armadas em um Estado onde não se percebia ameaça por parte de vizinhos e que possuía uma tradição de não agressão? Nesse sentido, os atentados de 11 de setembro de 2001 surgiram como um acontecimento oportuno. Como desenvolvido em capítulo anterior, a primeira interpretação brasileira dada ao 11 de setembro foi a de que se tratava de um fenômeno de cunho militar, levando à proposta brasileira de acionamento do TIAR. O terrorismo internacional, associado às chamadas “novas ameaças” poderia ser a “saída” buscada pelos militares para justificar sua existência e incrementar sua relevância perante a população, uma tentativa de focar sobre ameaças que fossem mais próximas ao cotidiano popular: terrorismo, crime organizado, tráfico de armas, etc. – o terrorismo assumiria uma posição de destaque na mídia nacional e internacional e os demais temas tinham um longo histórico de permanência nos noticiários de âmbito nacional e regional.

Em 2004, o Exército recebeu a atribuição subsidiária específica de atuar com poder de polícia na área de fronteira, resultado da ideia de incremento da participação das Forças Armadas contra ameaças oriundas de fora de nossas fronteiras. O ápice desta proposta ocorreria no ano seguinte com a publicação da PDN, que permitiu a materialização desta perspectiva no documento orientador de mais alto nível das Forças Armadas, depois da Constituição Federal. A PDN de 2005 aproximou o terrorismo e as “novas ameaças” da atuação das Forças Armadas. Eram ameaças apresentadas como eminentemente externas, resultantes de uma nova conjuntura internacional pós-bipolar e que implicavam em ações necessárias por parte das Forças Armadas para fazer-lhes contraposição – uma abordagem que mais as aproximava da atribuição constitucional de defesa da Pátria do que da GLO.

Entretanto, a partir de 2007, percebemos um processo de retorno do terrorismo para a esfera de competência da GLO. Neste ano, a Doutrina Militar de Defesa determinou o enquadramento do terrorismo no conjunto de ações não correlacionado à defesa da Pátria – ações de não-guerra. Ao mesmo tempo, hierarquizou as atribuições constitucionais das Forças

Armadas, estabelecendo de forma discricionária que a defesa da Pátria era uma atribuição constitucional com ascendência sobre a GLO.

Entendemos que esta distinção foi extremamente importante e marcante, pois atuaria de forma direta sobre os eixos orientadores das três Forças, com reflexos sobre o preparo, aparelhamento, emprego e doutrina de cada uma das Forças. No caso específico do terrorismo, que é o nosso tema de interesse, esta separação entre atribuição “importante” e atribuição “pouco importante” contribuiu para o afastamento de interesse dos militares no trato com o terrorismo.

A opção de tratar o terrorismo segundo um processo decisório regido pela manobra de crise, de acordo com os moldes previstos pela Doutrina Militar de Defesa, também contribuíram para reforçar a tendência de distanciamento dos militares do tema, remetendo-os a ideia de atuação meramente episódica, como se não houvesse um “antes” e um “depois” da crise. Segundo esta visão, seria “decretada” a crise e neste momento, e somente neste momento, os militares se debruçariam sobre a questão, aplicando o treinamento e doutrina que dominam (essencialmente voltados para um enfrentamento clássico entre Estados), solucionando a crise e retirando-se para seus quartéis para dar continuidade a seus treinamentos a espera de novo chamado – em cumprimento ao “decreto” de fim de crise – ou agravando a crise e passando para a situação de “guerra” – em cumprimento a outro “decreto” de fim de “crise” e início de “guerra” –, onde continuariam a exercitar a mesma lógica de enfrentamento clássico contra um Estado. A mera confrontação desta perspectiva com uma situação real levanta graves questionamentos referentes ao preparo e acompanhamento (anterior e posterior), necessários às Forças, para o enfrentamento de um grupo terrorista decidido a sistematicamente desestabilizar um Estado e assumir seu controle por adesão popular ampla. A lógica da participação militar na manobra de crise e o enquadramento da GLO como atribuição constitucional menor atuariam como vetores de mesma direção e sentido, que estariam incrementando a força centrífuga atuante sobre as Forças Armadas em relação ao terrorismo. Porém, cabe ressaltar que estes dois vetores possuem gênese no próprio corpo militar, que após breve ensaio de aproximação, ocorrido no primeiro quinquênio do século XXI, optou pelo afastamento.

Ao mesmo tempo em que ocorre deliberada ênfase em subalternizar a GLO em relação à defesa da Pátria, por parte dos militares, ocorre um movimento em sentido inverso da parte do Executivo, com a gradual ampliação das atividades subsidiárias das Forças Armadas. O aprofundamento das competências das Forças Armadas em atividades correlacionadas à GLO, por intermédio de suas atribuições subsidiárias empreendidas pelo

Executivo – observar o APÊNDICE C –, seria interpretado pelas Forças como um afastamento gradativo e definitivo de sua atribuição de defesa da Pátria, que acabaria por condená-las a se tornarem meros órgãos de segurança pública. Esta interpretação explicaria a reversão da tendência iniciada na sequência aos atentados de 2001 e a preocupação dos militares em frisar uma distinção entre as atribuições constitucionais.

Para os efeitos de nosso estudo, os motivos que levaram os militares a buscar se afastar da GLO não são tão importantes quanto a constatação da vontade do afastamento em si. Este distanciamento conduziu a uma falta de interesse sobre o tema, que criou profundos obstáculos ao estabelecimento de correlações, dentro das próprias Forças, entre as atividades da Força Armada e a confrontação de atores não estatais ou grupos com propósitos políticos, que optaram pela violência e que aspiram tornarem-se movimentos de massa.

Quando nos voltamos especificamente para o terrorismo, constatamos que o desinteresse existiu tanto no nível político (Presidência da República e depois Ministério da Defesa) quanto no estratégico/operacional (Ministérios Militares e depois Comandos das Forças). Cada uma das Forças teve plena liberdade de tratar do tema terrorismo segundo seus próprios entendimentos. Na verdade, as percepções do terrorismo são diferentes em cada uma das delas. Na Marinha vige a lógica da “Marinha forte”, associada à ideia de conflito clássico entre Estados com uma Marinha assentada em navios de “águas azuis”⁹⁰. O terrorismo seria visto como tema de pouca importância, quase um “incômodo”; a expertise necessária restringir-se-ia a operações de forças especiais⁹¹ – limitadas, restritas e episódicas – ou outras atividades que poderiam contar com pessoal rapidamente qualificado; e, juntamente com o pacote “novas ameaças”, dentro da competência das atribuições subsidiárias, seria um mero instrumento para angariar recursos e reafirmar sua relevância perante a sociedade. A Aeronáutica teria uma visão ainda mais limitada do que a Marinha, pois qualquer ação não voltada para a defesa da Pátria seria essencialmente marginal. A Marinha e a Aeronáutica

⁹⁰ A expressão “águas azuis” foi empregada segundo o mesmo sentido adotado pelo Almirante Armando Amorim Ferreira Vidigal: “O termo “águas marrons” foi, mais uma vez, formalmente usado somente em dezembro de 1964 na Guerra do Vietnã, designando as embarcações que operavam nos rios do país e, paulatinamente, também as embarcações que operavam nas águas costeiras próximas. A Marinha de águas marrons passou a ser definida como a formada por embarcações de patrulha adequadas para operar em rios, lagos e no litoral; a Marinha de águas verdes seria uma voltada para operar em águas costeiras e regionais, com navios de porte médio como fragatas, e a Marinha de águas azuis seria uma capaz de operar de forma sustentada em alto-mar, em geral com o apoio de navios-aeródromos, e capaz de projetar o poder naval sobre terra” (VIDIGAL, 2007, p. 8).

⁹¹ A correlação do terrorismo com as atividades inerentes às forças especiais na Marinha deve ser percebida mais como um indicador de irrelevância do que de distinção. Basta lembrar que, desde sua fundação em 1970, nenhum comandante do Grupamento de Mergulhadores de Combate (GRUMEC) chegou ao posto de Oficial General na ativa, sugerindo a pouca importância e penetração deste ramo de atividade dentro da própria Força. A lista completa dos Comandantes do GRUMEC encontra-se disponível na Revista comemorativa de 40 anos do GRUMEC (GRUMEC Mergulhadores de Combate, 2010).

estariam plenamente alinhadas com os preceitos da Doutrina Militar de Defesa – ascendência da defesa da Pátria sobre a GLO e binômio preparo/emprego voltado para o enfrentamento de atores estatais. Já o Exército, que foi a única das Forças a demonstrar preocupações com o tema de forma integrada a sua missão, reconheceu o terrorismo como uma ameaça correlacionada à Força e submetida à competência da GLO, mais como atribuição constitucional do que meramente subsidiária, e iniciou ações efetivas de mudanças estruturais, voltadas para atender às novas demandas impostas pela era da informação. Finalmente, reconheceu a necessidade de uma revisão doutrinária que permitisse o desenvolvimento de novas capacidades, de forma a poder oferecer-lhe condições de lidar com atores não estatais e os desafios decorrentes.

5 A ÓTICA DA REAÇÃO

5.1 INTRODUÇÃO

A forma como se reage a determinado agente pode revelar interessantes aspectos, tanto sobre o agente, quanto sobre aquele que empreende a reação. Com o intuito de captar as impressões que sejam pertinentes ao presente estudo, este segmento foi desenvolvido seguindo a perspectiva de reação de um Estado a um movimento terrorista que o tenha afetado.

A primeira questão que envolve e condiciona o processo escolhido para conduzir a reação a uma ação de grupos que optam pelo terrorismo como estratégia seria identificar se ele se trata de um fenômeno essencialmente interno ou externo, em outras palavras: “doméstico” ou “internacional”. A opção por uma ou outra interpretação suscitaria os meios, a forma, os limites, a intensidade e os agentes envolvidos no processo de confrontação à ameaça violenta. A natureza das ações também seria diferente em cada um dos casos e quando falamos do emprego de forças militares, isso faz toda a diferença.

Um segundo ponto que permearia o processo de contraposição estaria não no agente motivador da reação, mas sim nos atores que empreenderão a reação – em nosso caso específico, os militares brasileiros. Que componentes dentro do modo de pensar militar poderiam influir diretamente em como reagir à ameaça do terrorismo e sua lógica de conflito irregular? Que efeitos poderiam ser esperados como decorrência deste modo de pensar? Estas são algumas das perguntas que pretendemos responder nesta seção.

Ao final, utilizando como elemento de observação a opção encontrada pelos estadunidenses, que conseguiram alcançar a sincronia de suas forças militares com os propósitos de Estado, sugerimos algumas poucas alternativas que poderiam ser adotadas pelas Forças brasileiras. Estas alternativas iriam desde a reorganização da estrutura de comando das Forças Especiais, passando pelo alargamento do conceito de Operações de Forças Especiais e indo até a proposta de uma revisão paradigmática da cultura militar vigente.

5.2 DESENVOLVIMENTO

5.2.1 Considerações sobre o interno e o externo

Quando nos voltamos para a contraposição ao terrorismo, a origem do fenômeno – tomado no sentido de “onde” ele veio (origem dos perpetradores) e “contra quem” ele estaria voltado (vítimas das ações e local do ato em si) – tem sido um elemento de destaque constante nas considerações desenvolvidas. No esforço empreendido pelos diversos órgãos envolvidos no combate ao terrorismo, este parâmetro possui elevada importância, pois determinaria como as ações se desenvolveriam, os limites de sua esfera de competência, a legislação que seria a considerada como válida, a jurisdição de atuação, etc. As expressões terrorismo doméstico e terrorismo transnacional ou internacional seriam as comumente empregadas para estabelecer a distinção do “onde” e do “contra quem” a que nos referimos.

Os conceitos utilizados por Enders, Sandler e Gaibullov sintetizariam a forma como estas duas expressões têm sido empregadas:

Terrorismo doméstico é oriundo do local onde se encontra quando o local, o alvo e os perpetradores são todos do mesmo país⁹².
[...] Se a nacionalidade dos perpetradores difere de uma ou mais vítimas, então o ataque terrorista é transnacional. Além disso, um ataque é transnacional quando a nacionalidade das vítimas difere do país local. Se terroristas atravessam uma fronteira internacional para perpetrar seu ataque, então o incidente é transnacional. Ataques terroristas contra diplomatas estrangeiros constituem terrorismo transnacional. Além do mais, eventos terroristas que comecem em um país, mas terminam em outro (e.g. sequestros de voos internacionais) são incidentes terroristas transnacionais. Se um ataque terrorista visa uma organização internacional ou *peace keepers* internacionais, isto é um incidente terrorista transnacional (ENDERS; SANDLER; GAIBULLOEV, 2011, p. 321, tradução nossa).

Quando aplicamos estes conceitos a situações práticas, toda a complexidade do terrorismo emerge. Por exemplo, de 11 de setembro de 2001 até setembro de 2010 foram identificados 40 planos ou ataques violentos de origem “jihadista”⁹³ dentro dos Estados Unidos, que foram conduzidos ou planejados por cidadãos estadunidenses, residentes legais permanentes ou visitantes amplamente radicados no país (BJELOPERA; RANDOL, 2010). Todos estes eventos seriam considerados como terrorismo doméstico, caso não houvesse vítimas estrangeiras. Como compreender, confrontar e prevenir estas ações sem levar em consideração as diversas e complexas componentes externas que envolvem a proposta de

⁹² O termo *homegrown* foi traduzido como “oriundo do local onde se encontra”. O texto original é: “*Domestic terrorism is homegrown in which the venue, target, and perpetrators are all from the same country*”.

⁹³ Mantivemos o mesmo termo usado pelos autores do documento: *jihadist*. “O termo *jihadist* descreve indivíduos radicalizados que usam o Islã como justificativa ideológica e/ou religiosa para sua crença de estabelecer um califado global, ou jurisdição governada por líder muçulmano civil e religioso, conhecido como califa” (BJELOPERA; RANDOL, 2010, p. 1, tradução nossa).

criação de um califado que unificaria a Península Arábica, por exemplo? Embora haja uma terminologia que distinga o terrorismo doméstico do internacional, como dissociar tais componentes?

Enders, Sandler e Gaibullov defendem que o terrorismo internacional não poderia ser entendido de forma isolada e que haveria uma correlação entre o terrorismo doméstico e o transnacional:

[...] Esta correlação cruzada [entre terrorismo doméstico e internacional] indica que os eventos terroristas são inter-relacionados não apenas contemporaneamente, mas também em termos de eventos passados. A influência em alguns casos desaparece lentamente. Assim, o terrorismo doméstico não pode ser tratado como um problema isolado (ENDERS; SANDLER; GAIBULLOEV, 2011, p. 335, tradução nossa).

Dada a intensa interconexão entre estas duas categorias – essencialmente regidas por critérios de nacionalidade –, consideramos que a mera distinção entre terrorismo doméstico e internacional ofereceria uma dimensão limitada para os efeitos de contraposição ao terrorismo. Na verdade, o uso de critérios assentados no Estado de origem do perpetrador e das vítimas (nacionalidades) tenderia a separar os movimentos em eminentemente internos ou externos, o que limitaria a abordagem do fenômeno – a construção de uma problemática torcida. As causas⁹⁴ adotadas pelos empreendedores do terrorismo cada vez mais incorporam elementos antissistêmicos – a *Al Qaeda* e suas diversas ramificações do tipo *franchising* seriam os mais notórios exemplos desta prática – e a ênfase no parâmetro da nacionalidade ofereceria uma visão distorcida ou incompleta, que sugeriria afirmar, por exemplo, que o terrorismo internacional é um fenômeno religioso, especificamente muçulmano.

Como destacado por Peter R. Demant, duas percepções ideológicas seriam necessárias (mas não suficientes) para que o limite de violência exigido na prática de uma estratégia terrorista fosse rompido, aquilo que ele considera como *push factor*⁹⁵:

(1) A percepção do próprio grupo identitário – seja ele religioso, étnico ou de classe – como sendo vítima de injustiça e correndo risco iminente - ou seja, o *complexo de vítima*; e (2) a percepção da presença de um grupo de

⁹⁴ O termo “causa” foi aqui empregado no sentido de argumento, aspiração ou proposta que o terrorista apresenta para influenciar, controlar e mobilizar a população em que busca apoio. Para um maior detalhamento das necessidades de uma causa para uma rebelião, observar GALULA, 1966, p. 28-52.

⁹⁵ Para Peter R. Demant haveria dois tipos de fatores que seriam necessários aos grupos que optam pelo terrorismo: os fatores de *pull* e de *push*. Os fatores de *pull* seriam os elementos conjunturais necessários, mas não suficientes, para estimular a opção. Este fator seria oferecido, atualmente, pela globalização: “Onde quer que se encontre o *cocktail* globalizado de condições, *qualquer* grupo pequeno, mas decidido, pode causar estragos desproporcionais. A globalização providencia um quadro de fatores *pull* (estimulantes), condições necessárias, mas não suficientes” (DEMAN, 2010, p. 351). Os fatores *push* seriam aqueles que ofereceriam a “justificativa” para o rompimento do limiar violento. No caso específico dos movimentos religiosos radicais, eles seriam dotados daquilo que ele considera como “superavit ideológico”, que ofereceria o impulso necessário a esta transição.

opressores que podem e devem ser punidos e cuja *culpabilidade os tira da humanidade* comum – ou seja, a desumanização do alvo (DEMANT, 2010, p. 354).

Embora hodiernamente estas percepções sejam preenchidas pelos grupos radicais islâmicos com uma maior frequência, ao longo da história estes mesmos elementos estiveram presentes em realidades locais de diversos outros grupos não religiosos, como: nacionalistas, radicais seculares, racistas, etc. Estas percepções ideológicas não seriam uma exclusividade dos muçulmanos radicais. Ao contrário, este seria apenas o segmento que primeiro teria atingido um fictício “ponto de fervura” na opção pelo uso da violência, em uma conjuntura que hoje possuiria amplitude global.

De volta à questão do doméstico *versus* internacional, nossa proposta seria de uma abordagem segundo outra problemática, que não descarta, mas minimizaria a questão das nacionalidades individuais. Colocamos o Estado como a referência das ações empreendidas pelos praticantes do terrorismo. Este ponto de vista levaria em conta o caráter insurrecional do terrorismo como conflito irregular – desenvolvido no primeiro Capítulo deste estudo. Sob este ângulo, apresentar-se-iam duas situações ao Estado. A primeira seria quando determinado Estado representa o propósito direto da ação terrorista. Nesta situação, o grupo terrorista buscaria assumir o controle deste Estado e todas as suas ações encontrar-se-iam voltadas para este fim. A angariação de adeptos ocorreria primordialmente dentro dos limites nacionais. A sua população seria o alvo que a onda de terror buscaria influenciar e acumular massa crítica para viabilizar a assunção do poder. O tipo ideal desta modalidade ocorreria em processos separatistas ou revolucionários em que os grupos confrontadores do Estado encontrar-se-iam no interior de suas fronteiras. Seria aquilo que David Galula considerou como Rebelião:

[...] uma rebelião é uma luta prolongada, levada a efeito metodicamente, paulatinamente, a fim de se alcançar objetivos intermediários específicos que levem finalmente à derrubada da ordem vigente [...].
Há uma assimetria entre os lados opostos em uma guerra revolucionária. Resulta esse fenômeno da própria natureza da guerra, da desproporção entre os oponentes no início, e da diferença em essência entre seu ativo e seu passivo (GALULA, 1966, p. 16-17).

Nestes casos, o Estado aplicaria toda a sua capacidade mobilizadora com o propósito de uma estabilização interna – uma verdadeira disputa pela “fé” da população – e a força militar seria demandada a transcender sua mera aplicação como elemento repressor ou de violência. O emprego dos corpos militares se daria mais como representação, presença e vontade do Estado do que mero elemento de combate. Embora seja um conflito, a vontade se apresentaria como fator preponderante à violência:

Na guerra revolucionária, a situação é outra. Sendo o objetivo a própria população, as operações destinadas a conquistá-la (para o rebelde) ou mantê-la ao menos passiva (para o contra-rebelde) (*sic*) são de natureza essencialmente política. Nesse caso, por conseguinte, a ação política conserva a preponderância durante todo o transcurso da guerra. Não basta ao governo (*sic*) estabelecer metas políticas, determinar a extensão da força (*sic*) militar a ser aplicada, firmar ou romper alianças; *a política torna-se um instrumento ativo de operação*. E tão complexa é a interação entre as ações políticas e militares que elas não podem ser claramente separadas entre si; pelo contrário, todo lance militar tem de ser considerado com relação aos seus efeitos políticos, e vice-versa (GALULA, 1966, p. 20).

Friedrich Heydte possui entendimento semelhante, ao afirmar que “É na guerra irregular que a conexão entre guerra e política aparece mais nítida; a guerra irregular é, num certo sentido, a guerra do político não a guerra do soldado” (HEYDTE, 1990, p. 39), da mesma forma que Warren Chin, ao considerar que “a vitória em guerras irregulares⁹⁶ dependem mais da ação política e psicológica do que da aplicação do poder militar” (CHIN, 2003, p. 69, tradução nossa). Ou seja, em uma situação limite em que as Forças Armadas se vissem como responsáveis pela coordenação nacional das forças de segurança, as expertises exigidas dos chefes militares não estariam circunscritas aos conhecimentos técnicos necessários ao enfrentamento militar clássico. Pelo contrário, exigiriam profunda sincronia e entendimento com o exercício político – a lógica de eliminar o inimigo, vigente em um combate clássico, teria muito pouca valia no campo de disputa da guerra irregular. Acomodações de conduta equivalentes seriam necessárias às tropas, que seriam confrontadas com a necessidade de exercer estreita interação com a população, sob uma ótica não repressiva ou violenta.

Nesse sentido, as considerações de Robert Thompson feitas em seu estudo de caso sobre a insurgência do Vietnã, na década de 60, ainda permanecem como um alerta quanto aos resultados negativos que podem advir da aplicação inadequada de determinada lógica militar para um problema essencialmente político:

O que realmente estava acontecendo [Vietnã do Sul] era que o exército, organizado em linhas convencionais para derrotar um invasor estrangeiro e para ocupar e administrar em um país estrangeiro, estava tentando fazer quase o mesmo em seu próprio país. Isto criou uma atitude completamente equivocada e conduziu a operações e ações que só poderiam ser desculpáveis como atos de guerra, se realizadas em território inimigo.

⁹⁶ O autor emprega a expressão original “*unconventional wars*”. Sua tradução literal seria “guerras não convencionais”. Entretanto, em nosso trabalho, esta expressão possui um sentido distinto ao utilizado pelo autor. As “*unconventional wars*” do autor seriam “[...] caracterizadas pela decisão consciente, tomada por um Estado ou grupo subestatal, em contar com uma gama de meios heterodoxos para alcançar seus objetivos. Tais ações incluem guerra urbana e de guerrilha, e terrorismo” (CHIN, 2003, p. 60, tradução nossa). Consideramos que a expressão “guerras irregulares” estaria mais próxima ao sentido empregado pelo autor.

[...] A organização convencional do exército conduziu naturalmente a operações de tipo convencional. Isto também não foi favorecido pelas constantes trocas dos comandantes dos corpos e divisões, todos eles desejosos de fazer seu nome com uma rápida e espetacular vitória militar (THOMPSON, 1966, p. 60, tradução nossa).

No caso citado, o exército do Vietnã do Sul, quando instado a atuar frente ao grave comprometimento da estabilidade do Estado, fez a única coisa para a qual estava treinado para fazer: atuou como força militar de enfrentamento clássico.

A segunda situação a ser considerada, do ponto de vista do Estado, seria quando este não representasse o propósito direto da ação terrorista; quando o processo insurrecional não estivesse voltado para aquele Estado específico. Neste caso, o alvo de influência – grupo de onde sairiam os adeptos para alcançar-se a massa crítica necessária para uma mudança de poder – não se encontraria dentro dos limites nacionais daquele Estado. Assim, as ações terroristas que eventualmente viessem a ocorrer no território ou voltadas para atingir os nacionais de determinado Estado estariam correlacionadas ao alvo do terror – conforme desenvolvido no primeiro capítulo desta pesquisa – e não ao alvo de influência. Esta perspectiva seria substancialmente diferente da anteriormente apresentada, pois o grau de desestabilização estatal imposto pela violência seria significativamente menor. Por outro lado, o envolvimento estatal seria inexorável, uma vez o Estado lutaria pela primazia do monopólio do uso da força no interior de suas fronteiras ou na garantia do bem estar de seus nacionais. Diferentemente da situação levantada anteriormente, onde a violência sistemática para a disseminação do pânico e terror estava voltada para a desestabilização do Estado a ser derrubado, substituído ou alterado, a presente situação colocaria o Estado em condição comparável a um alvo indireto ou secundário da campanha terrorista. Cabe destacar, que há casos onde esta posição “coadjuvante” não seria tampouco confortável ou menos crítica – na busca por notoriedade internacional, não é incomum que atores terroristas direcionem suas ações contra nacionais de outros Estados⁹⁷. No que se aplica ao emprego da força militar, espera-se uma atuação muito mais restrita que no caso anterior; como não seria a estabilidade

⁹⁷ Seria o caso dos atentados ocorridos na Indonésia, em 2002, onde duas bombas explodiram na ilha de Bali. A primeira explosão ocorreu em uma região famosa por concentrar, em suas casas noturnas, turistas da Austrália, Estados Unidos e Europa, deixando um saldo de 182 mortos e 132 feridos. A segunda bomba explodiu segundos após a primeira, próximo a um edifício consular dos Estados Unidos na ilha, sem deixar mortos ou feridos. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/foha/mundo/ult94u46367.shtml>>. Acesso em: 17 jun. 2011. Outro exemplo seriam os atentados ocorridos em Londres, em 2005, onde 56 pessoas morreram e centenas ficaram feridas. Os quatro suicidas envolvidos neste atentado eram britânicos e teriam recebido treinamento no Afeganistão ou Paquistão. Sua ação estaria correlacionada aos interesses da *Al Qaeda* e ao conflito no Afeganistão. Disponível em: <<http://g1.globo.com/videos/globo-news/globo-news-documento/v/globo-news-documento-mostra-o-mundo-depois-da-morte-de-bin-laden/1499340/#/Todos%20os%20v%C3%ADdeos/page/1>>. Acesso em: 10 jun. 2011.

do Estado o propósito das ações terroristas, haveria uma condição de normalidade no funcionamento das instituições, que implicaria na participação militar ostensiva de forma meramente eventual e pontual.

Quando transportamos as duas situações desenvolvidas acima para a realidade brasileira, especificamente no que se refere à participação das Forças Armadas, podemos identificar duas situações distintas, mas inter-relacionadas. No primeiro caso, a atuação das Forças Armadas ocorreria quando a capacidade dos órgãos responsáveis pela segurança pública fosse insuficiente ou, para usarmos a terminologia proposta na FIGURA 10, o limite de normalidade para exercício da ordem pública tivesse sido ultrapassado. Consideramos que a condução desta atividade, tanto no nível local quanto no nacional, exigiria dos militares um acompanhamento prévio da conjuntura e dos diversos condicionantes envolvidos, bem como, conhecimentos técnicos específicos, que permitissem a coordenação, o planejamento e a execução deste tipo de operações. Os militares assumiriam o controle operacional das polícias e empregariam seus próprios meios e pessoal no exercício da segurança pública. O controle do Legislativo, feito pelo Congresso Nacional, tornar-se-ia essencial para determinar que esta situação de exceção durasse o tempo estritamente necessário e evitasse eventuais abusos de aplicação desta modalidade por parte do Executivo.

Já o segundo caso, quando aplicado à realidade brasileira, colocaria as Forças Armadas em uma atividade essencialmente voltada para as fronteiras do Estado. O controle das fronteiras deveria ser incrementado, especialmente nas regiões onde houvesse uma maior “porosidade”. Considerando que a ordem pública não estivesse comprometida, a ponto de exigir medidas de exceção, a participação militar se daria no exercício de suas atribuições subsidiárias. Obviamente, a troca de informações de inteligência deveria ser intensificada, de modo a permitir uma mínima articulação entre os órgãos de segurança pública e as Forças Armadas incumbidas da guarda e controle das fronteiras nacionais. Mesmo nesta situação, de normalidade institucional, consideramos que haveria graves dificuldades de coordenação entre os órgãos e de capacitação para o exercício das atividades exigidas. O exemplo evocado pelo General-de-Exército (R1) Augusto Heleno Ribeiro Pereira, ao referir-se aos militares do Exército, que hoje se encontram na Região Amazônica exercendo sua atribuição subsidiária, revelaria algumas das deficiências que a qualificação essencialmente voltada para um conflito militar clássico possui ao serem confrontadas com a realidade imposta à Força:

Por exemplo, droga. O tenente, o sargento do Exército não conhece nada sobre droga, não pode conhecer, não faz parte da formação dele. Quem conhece sobre droga, quem combate tráfico de drogas é a Polícia Federal. Então, é preciso que a Polícia Federal esteja junto. Tráfico ilegal de madeira,

eu não sei qual é a diferença entre mogno, jatobá, jacarandá. Para mim, madeira é madeira. Quem conhece isso é o pessoal do Ibama⁹⁸. Então, na patrulha, precisa ter, né (*sic*) (PEREIRA, 2011).

Ambas as situações possuem um elemento comum, no que se refere à participação das Forças Armadas. Seria a aplicação do contingente militar em atividades de garantia da lei e da ordem, as quais demandariam qualificações especiais e distintas das necessárias em um conflito clássico entre exércitos de Estados soberanos, regido pela lógica da “eliminação do inimigo”. A confrontação de um Estado com o terrorismo, seja como alvo principal ou como alvo indireto, convergiria para o exercício de atividades de garantia da lei e da ordem – atribuição constitucional de competência das Forças Armadas. Essas atividades, dependendo da intensidade e amplitude, não poderiam ser contrapostas exclusivamente por forças policiais, pois estariam envoltas sob um manto de guerra irregular – um conflito armado heterodoxo de longa duração –, pensamento convergente ao exposto pelo Almirante Flores⁹⁹: “[...] ele [o emprego das Forças Armadas] precisa ser preservado para situações definidas em que a atuação policial não basta, inclusive por exigirem meios e táticas operacionais só disponíveis nas Forças Armadas” (FLORES, 2003, p. 9).

Caberia fazermos mais uma consideração. Para isso tomaremos o exemplo dos Estados Unidos e do processo de cidadãos estadunidenses que aderiram à *Al Qaeda*. Nos últimos 15 anos teria se desenvolvido uma corrente de pensamento entre os analistas e políticos de que os muçulmanos europeus estariam submetidos a condições distintas dos muçulmanos residentes nos Estados Unidos, que favoreceriam os primeiros a se radicalizarem mais facilmente do que os segundos. Isso se daria devido aos muçulmanos europeus não conseguirem integrar-se a população, gerando um processo de frustração onde os efeitos decorrentes do constante processo discriminatório e de uma disparidade socioeconômica persistente atuariam como vetores reforçadores para uma quase inevitável radicalização. Ainda segundo esta corrente, os muçulmanos residentes nos Estados Unidos estariam em uma sociedade mais aberta aos imigrantes do que a europeia e com capacidade de absorvê-los e integrá-los culturalmente (*american way of life*), tornando-os “impermeáveis” a uma radicalização (VIDINO, 2009). As crescentes evidências de participação de cidadãos estadunidenses em diversos atentados (ou tentativas de atentados) dentro dos Estados Unidos

⁹⁸ “O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) é uma autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente”. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/>>. Acesso em: 20 jun. 2011.

⁹⁹ O Almirante-de-Esquadra Mário César Flores foi Ministro da Marinha no período de 15 de março de 1990 a 08 de outubro de 1992.

ou que tinham os Estados Unidos como alvo refutaram esta proposta de suposta “impermeabilização”. Como Vidino constata:

[...] por exemplo, mais de 500 pessoas têm sido condenadas pelas autoridades americanas por acusações relacionados com o terrorismo desde o 11 de setembro. A maioria deles são cidadãos dos EUA ou residentes de longa data dos EUA que foram submetidos à radicalização dentro dos EUA. Enquanto fazer uma comparação numérica exata não seja fácil, é justo dizer que o número de muçulmanos americanos envolvidos em atividades violentas ou é igual ou apenas ligeiramente menor do que a de qualquer país europeu com uma população muçulmana comparável (VIDINO, 2009, tradução nossa).

Observou-se, também, um crescente grupo de estadunidenses muçulmanos buscando treinamento militar ou de táticas terroristas em outros países, especialmente no Paquistão:

[...] há indícios de que as coisas estão mudando. Investigações recentes têm demonstrado que um número pequeno, mas crescente, de muçulmanos americanos têm viajado para o Paquistão para adquirir habilidades operacionais e estabelecer contatos com várias equipes “jihadistas” (VIDINO, 2009, tradução nossa).

Ou seja, embora os Estados Unidos sejam o alvo do terror da *Al Qaeda* e seu alvo de influência esteja na Península Arábica, a causa proposta pela *Al Qaeda* foi suficientemente forte e agregadora para mobilizar o apoio (que supera em muito a condição de indiferença ou de mera simpatia) de indivíduos dentro do próprio alvo do terror. Um exemplo de como a condição de “coadjuvante” (Estado que não seria o propósito da insurreição) poderia, dependendo da causa envolvida, vir a tornar-se grave. Entendemos que esta capacidade aglutinadora, que a *Al Qaeda* conseguiu desenvolver dentro dos Estados Unidos e de outros Estados, muito se deveu ao caráter antissistêmico de sua proposta – nesse sentido, uma opção de confronto violento a uma cultura ocidental essencialmente capitalista, que, segundo sua visão, exclui e oprime as sociedades e culturas mais distantes do seu centro (o eixo assentado no Atlântico Norte: Estados Unidos / Europa Ocidental). A *Al Qaeda*, como bem destacou Marcial Soares, “depois do 11 de setembro adquire um status significativo, passando a incorporar a figura do ator antiimperial (*sic*) por excelência” (SUAREZ, 2008), tornando-se ela mesma uma referência simbólica – resultado de sua bem sucedida “propaganda pelos fatos”. Os Estados símbolos deste Sistema Mundo seriam também afetados pela adesão de seus próprios nacionais – que se identificariam com a condição de insatisfeitos e/ou oprimidos¹⁰⁰ – aos quadros e à causa da *Al Qaeda* (atual representação simbólica de contraposição à ordem vigente), mesmo quando estando em uma condição de alvo de terror.

¹⁰⁰ Para Mary Kaldor, o “Recruta típico para esses movimentos [terrorismo das últimas duas décadas] são inquietos jovens, muitas vezes educados para funções que não existem mais por causa do declínio do Estado

Curioso observar que esta ideia de “impermeabilidade” também se encontra, até certo ponto, presente no interior de algumas burocracias brasileiras ligadas ao combate e prevenção ao terrorismo. As declarações da Ministra Virgínia Bernardes de Souza Toniatti¹⁰¹ viriam ao encontro desta perspectiva:

Sempre digo que o Brasil tem a grande felicidade de ser um país que acolhe e onde todos se tornam rapidamente brasileiros. (Das duas, uma; ou enlouquecem com o Brasil e vão embora; ou ficam e se tornam brasileiros, assumindo a nossa maneira de ser.) Não obstante nós termos isso a nosso favor, a imponderabilidade, e todos os fatores que o Dr. Buzanelli muito bem levantou fazem-nos saber que podemos ser, sim, alvos de um ataque terrorista (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2010, p. 121).

Assim, embora a Ministra faça a ressalva da possibilidade de ocorrência de ações terroristas no Brasil, isto somente foi feito *após* expor a sua interpretação da sociedade brasileira, que apontaria no sentido de uma repulsa pela adoção de práticas terroristas por parte de estrangeiros vivendo no Brasil ou que possuam cidadania brasileira, resultado da hospitalidade que lhes foi oferecida e da sua plena integração a nossa cultura. Estes elementos (cordialidade, acolhimento e tolerância) encontrar-se-iam presentes na forma como o brasileiro veria a si próprio, refletindo nas considerações feitas pelos diversos órgãos estatais. Mesmo ao se considerar a possibilidade de ocorrência de ações terroristas em solo brasileiro, a autoimagem de tolerante e cordial encontrar-se-ia presente numa construção de problemática, como podemos constatar nas declarações do Sr. Rômulo Dantas, Diretor de Contra inteligência da ABIN:

Trata-se de falácia com a qual a ABIN não concorda, pois **a matriz social brasileira vem sendo construída com base na tolerância e na multiplicidade de grupos nacionais**. [...].

Entretanto, o exemplo também evidencia que, **apesar do nosso caráter tolerante e da nossa cordialidade**, supostamente não estamos imunes ao terrorismo, já que haveria um grupo interessado em realizar ataque em território nacional, ainda que sob o argumento falacioso de que seríamos apenas um palco (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2010, p. 138, grifo nosso).

A premissa de que uma “peculiaridade” ou “jeito brasileiro”, onde a inclusão dos estrangeiros a sua cultura propiciaria uma “impermeabilidade” ao terrorismo, sugeriria traços de semelhança à suposição inicial estadunidense e contribuiria para uma percepção de distanciamento da ameaça terrorista. Os efeitos destas premissas sobre a condução das

ou do setor industrial, incapazes de se casar porque não têm renda, e algumas vezes necessitados de legitimar as atividades “semicriminais” onde podem encontrar a sua única fonte de renda” (KALDOR, 2003, tradução nossa).

¹⁰¹ Em 2010, momento das declarações, a Ministra Virgínia exercia a função de Coordenadora-Geral de Ilícitos Transnacionais do Ministério das Relações Exteriores.

políticas públicas de segurança e defesa não deveriam ser subestimados, merecendo criterioso acompanhamento, especialmente quando se tratasse do combate e prevenção ao terrorismo – que exige todo um ajuste e esforço do Estado e de toda a sociedade, quando submetidos a seus efeitos.

5.2.2 Cultura militar

Como desenvolvemos em capítulo anterior, a doutrina militar brasileira considera que o preparo das Forças Armadas deve ser primordialmente voltado para o conflito entre Estados, seguindo os moldes clássicos de combate. Quais os possíveis efeitos que este tipo de visão de preparo pode causar às forças militares, quando elas forem confrontadas com uma situação de combate regida pela lógica de conflito irregular?

Para responder a este questionamento iniciamos recorrendo ao estudo desenvolvido por Robert M. Cassidy, que explorou os diversos aspectos decorrentes da interação entre a cultura militar e a guerra irregular. James Dewar¹⁰² (citado por CASSIDY, 2006) expôs como uma cultura em exercício poderia desempenhar papel preponderante na forma como uma organização interpretaria a realidade, a sua influência sobre os rumos escolhidos e a própria construção da problemática a ser enfrentada:

Uma década atrás, um grupo de estudiosos da RAND¹⁰³ concluiu que “as crenças e atitudes que constituíam a cultura organizacional podiam bloquear mudanças e causar o fracasso das organizações”. Estes autores explicaram que aquela cultura frequentemente se originava do sucesso na história da organização: o que funcionou no passado é repetido e internalizado; o que não funcionava é modificado ou rejeitado. Se a organização sobrevive, as abordagens historicamente de sucesso são internalizadas e gradualmente transformadas “na forma como nós pensamos”. [...] Finalmente, este estudo chegou a duas conclusões importantes: primeiro, mudanças culturais necessitam de uma significativa parcela de tempo – o estudo determinou cinco anos como o mínimo de tempo para inculcar grandes mudanças culturais; segundo, grandes mudanças culturais devem vir de cima – líderes do nível mais elevado precisam apoiar a mudança (CASSIDY, 2006, p. 40, tradução nossa).

Quando nos voltamos para as peculiaridades inerentes a uma organização do tipo como é a militar, tais condicionantes se intensificam, como bem destacou John A. Nagl:

¹⁰² DEWAR, James *et al.* *Army Culture and Planning in a Time of Great Change*. Santa Monica: RAND Corporation, 1996.

¹⁰³ A *RAND Corporation* surgiu em 1948 como fruto da Segunda Guerra Mundial. Iniciou suas atividades como um projeto da *Douglas Aircraft Company of Santa Monica*, da qual veio a se separar e assumir vida própria. O termo RAND surgiu da contração de “*research and development*”. É uma instituição sem fins lucrativos que ajuda a melhorar a política e tomada de decisões através da investigação e análise. Observar: <<http://www.rand.org/>>.

Organizações militares frequentemente demonstram notável resistência a mudanças doutrinárias, como resultado de suas culturas organizacionais. O aprendizado organizacional, quando ocorre, tende a acontecer apenas como consequência de um desagradável ou improdutivo evento (NAGL, 2002, p. 8, tradução nossa).

Basta lembrarmos a rígida estrutura hierárquica reinante no meio castrense, que dificulta as perspectivas de mudança, e, principalmente, de como se dão os processos internos de indicação e nomeação de seus Oficiais Gerais:

Organizações militares também promovem a carreira de seu pessoal aos níveis mais elevados apenas com um veto externo limitado e sem nenhuma competição externa. Assim, suas culturas são institucionalizadas por militares e internalizadas por seus próprios profissionais. A cultura (militar) organizacional influencia de forma significativa o comportamento, mas nem sempre de maneira positiva (CASSIDY, 2006, p. 39, tradução nossa).

A dificuldade de mudança, a construção de uma problemática incompleta e a pura resistência em aceitar o novo seriam alguns dos elementos considerados pelo Almirante Flores ao criticar, de forma contundente, a maneira rotineira como as Forças Armadas tenderiam a se comportar frente a uma nova realidade de defesa e segurança:

As instituições devem acompanhar as circunstâncias que as afetam – um problema complicado com evolução rápida e profunda, como a do mundo atual, em particular para os sistemas militares, cujos profissionais, sujeitos à escalada hierárquica e à formação homogênea, nem sempre aceitam bem a mudança, se ela implicar em alteração que questione interesses e competências consagradas. Resultado: tolerância com a rotina e o tradicionalismo cultural-doutrinário.

Os militares realmente são propensos ao conservadorismo e são frequentemente acusados de conduzir o preparo militar em função do passado, em vez de adaptá-lo ao futuro (FLORES, 2003, p. 5).

A forma como a organização militar interpreta a realidade a sua volta condiciona de maneira decisiva a forma como ela irá se preparar, equipar, treinar, desenvolver e aprimorar sua doutrina. Os exércitos fazem o que foram treinados para fazer e qualquer mudança demanda tempo. Como Chin argumenta para o caso estadunidense, este tem sido um longo e árduo processo de transformação:

Uma organização militar que é treinada e equipada para combater de certa maneira irá encontrar dificuldade para ajustar sua doutrina, organização e equipamento de modo que ela possa conduzir diferentes tipos de operações. Esta inércia talvez explique porque as maiores potências militares têm mantido suas forças convencionais, quando a experiência das guerras dos últimos 50 anos indica a necessidade de mudança.

[...] Apesar das mudanças organizacionais e doutrinárias que foram impostas a eles [forças armadas dos Estados Unidos] nos anos 80, os militares estadunidenses permaneceram firmemente comprometidos em lutar a guerra convencional (CHIN, 2003, p. 60, tradução nossa).

Em seu estudo de caso sobre a Operação *Enduring Freedom*¹⁰⁴, Chin demonstra todo o esforço e custo sofrido pelos estadunidenses na tentativa de impor os preceitos de um conflito clássico sobre uma realidade regida pela lógica do conflito irregular, que foi imposta por um dos oponentes (CHIN, 2003). Até os dias de hoje, uma década desde o início do conflito, os resultados desta campanha militar ainda são incertos. Na verdade, a perspectiva de que o grande inimigo dos Estados Unidos no Afeganistão (o Talibã) venha a ter que integrar um futuro governo de coalisão – de modo a dar-lhe um mínimo de sustentação após a retirada das tropas estrangeiras do Afeganistão – crescem a cada dia¹⁰⁵, colocando em cheque a ideia de uma possível “vitória” da coalisão militar chefiada pelos Estados Unidos.

Outro exemplo interessante de choque entre a doutrina clássica de conflito e a realidade de um conflito irregular foi apresentado por Cassidy, ao tratar dos conflitos no Afeganistão (final da década de 70, empreendido pela URSS) e na Chechênia (década de 90, conduzido pela Rússia). Para o autor, a URSS e a Rússia foram incapazes de incorporar a suas doutrinas as peculiaridades de um conflito eminentemente irregular, o que os teria levado a não conseguirem atingir os propósitos políticos desejados:

Tanto no Afeganistão como na Chechênia, as forças russas demonstraram evidente falta de agilidade porque permaneceram presas a forças mecanizadas pesadas e a uma doutrina convencional, ambas eram inadequadas tanto para o terreno montanhoso como para o terreno urbano. Os *mujahideen* e os chechenos, por outro lado, foram muito mais ágeis e hábeis. A guerrilha em ambos os conflitos foi capaz de usar as táticas maoístas de bater e correr para mitigar a superioridade russa em sistemas de combate (CASSIDY, 2006, p. 68, tradução nossa).

Uma longa tradição de pensar a guerra como um conflito clássico foi reforçada e realimentada por uma doutrina de mesmo molde, criando uma lógica circular. A doutrina condicionou o preparo e o emprego da força militar; estabeleceu os parâmetros a serem considerados relevantes, bem como, os propósitos e os meios para se alcançar a vitória. Nos dois exemplos (Afeganistão e Chechênia) as forças soviéticas e russas não souberam adaptar-se a tempo, acabando por serem derrotadas.

¹⁰⁴ Operação militar empreendida pelos Estados Unidos sobre o Afeganistão, em resposta aos atentados de 11 de setembro de 2001.

¹⁰⁵ AGÊNCIA EFE. Secretário dos EUA confirma diálogo com Talibã. *Jovem Pan On Line*, São Paulo, 19 jun. 2011. Disponível em: <<http://jovempan.uol.com.br/noticias/mundo/2011/06/secretario-dos-eua-confirma-dialogo-com-taliba.html>>. Acesso em: 27 jun. 2011. Ver também: GIELOW, Igor. Dez anos depois da remoção do Taleban, sua volta ao xadrez político é inevitável. *Folha de São Paulo*, 13 jul. 2011. Mundo, p. A15; ROGERS, Paul. America and Afghanistan: politics in charge. *Open Democracy*, 14 jul. 2011. Disponível em: <http://www.opendemocracy.net/paul-rogers/america-and-afghanistan-politics-in-charge?utm_source=feedblitz&utm_medium=FeedBlitzEmail&utm_content=201210&utm_campaign=0>. Acesso em: 14 jul. 2011.

Entretanto, há outros casos que demonstram que seria possível à cultura militar absorver elementos necessários ao enfrentamento de um conflito irregular, sem comprometer sua condição de força armada. Cassidy considerou as forças militares britânicas como sendo dotadas de uma cultura militar que soube introjetar em sua doutrina as especificidades da contrainsurgência. Isso seria decorrente de um longo processo onde o Reino Unido exerceu extenso domínio colonial, empregando suas forças militares em atividades de segurança interna. Esta prática teria contribuído para que seus militares assumissem este tipo de atividade como sendo parte de suas atribuições:

Primeiro, a história e a geografia insular teriam ajudado a formar uma abordagem britânica pragmática e indireta para a estratégia. Segundo, o policiamento imperial, a segurança intraestatal e a contrainsurgência foram considerados papéis normais para o exército britânico. Operações de estabilidade (pequenas guerras e contrainsurgência) têm dominado a experiência do exército britânico e os militares britânicos as adotaram como centrais para a instituição.

[...] anos de experiência em conflitos de baixa intensidade e em contrainsurgências têm, ao longo do tempo, imbuído a instituição com certos princípios sobre o uso da força em tais operações. Como resultado, os britânicos aceitaram de coração que eles devem utilizar o mínimo de força e apenas quando isso for exigido (CASSIDY, 2006, p. 98, tradução nossa).

As forças armadas estadunidenses também estariam sendo obrigadas a rever sua forma de combate, como fruto de sua interação nos prolongados conflitos do Iraque e do Afeganistão, ambos iniciados no século XXI sob o manto da chamada “guerra ao terror”. Este reconhecimento foi explicitado pelos militares estadunidenses logo na introdução de seu manual de contrainsurgência:

Militares ocidentais muitas vezes negligenciam o estudo da insurgência. Eles acreditam erroneamente que os exércitos treinados para ganhar grandes guerras convencionais estão automaticamente preparados para vencer os pequenos, os não convencionais. De fato, algumas capacidades necessárias para o sucesso convencional – por exemplo, a capacidade de executar manobras operacionais e emprego de grande poder de fogo – podem ser de utilidade limitada ou mesmo contraproducente em operações COIN¹⁰⁶. No entanto, as forças convencionais no início de suas operações COIN muitas vezes tentam usar esses recursos para derrotar os insurgentes; eles quase sempre falham.

As forças militares que conseguiram derrotar as insurgências são geralmente aquelas capazes de superar sua inclinação institucional para fazer a guerra convencional contra os insurgentes. Elas aprendem a como praticar COIN e aplicam este conhecimento. (UNITED STATES OF AMERICA, 2006b, p. ix, tradução nossa).

¹⁰⁶ COIN é a abreviatura empregada pelos estadunidenses para “contrainsurgência” (*counterinsurgency* em inglês). Observar UNITED STATES OF AMERICA, 2006, p. vii.

Embora os conflitos do Iraque e do Afeganistão se processem com as forças dos Estados Unidos exercendo um papel de força de ocupação em território estrangeiro, os estadunidenses viram-se obrigados a buscar incorporar uma postura de defensores da população em cada um destes Estados – elemento essencial em qualquer conflito irregular de caráter insurrecional –, pois “cada lado [insurgentes e contrainsurgentes] tem como propósito levar as pessoas a aceitar a sua governança ou autoridade como legítima” (UNITED STATES OF AMERICA, 2006b, p. 1-1). Obviamente, a percepção da população seria distinta em se tratando de um exército estrangeiro, de outro caso em que o processo de contrainsurgência fosse conduzido por um exército de nacionais. O ponto que desejamos destacar aqui seria o de que, em ambos os casos, os propósitos destes exércitos – seja estrangeiro ou nacional – seriam os mesmos: uma disputa pela legitimidade perante esta população¹⁰⁷. Neste aspecto, considerações atinentes às forças estadunidenses, envolvidas neste tipo de atividade, seriam de interesse para qualquer força militar que viesse a empreender ações de contrainsurgência. As situações do Iraque e do Afeganistão, embora sejam enfrentamentos abertos em que grupos armados confrontam pontualmente as tropas estrangeiras – numa postura que mais se aproximaria da prática de guerrilha – ainda carrega fortes características de terrorismo, com ações eminentemente voltadas para a população destes dois Estados.

Entendemos que o desafio paradigmático enfrentado pelas forças militares dos Estados Unidos no Iraque e no Afeganistão seria o mesmo a ser enfrentado por um exército treinado e preparado para um conflito clássico entre Estados, que se visse obrigado a atuar em uma circunstância regida pelo conflito irregular. O modelo clássico de enfrentamento, adotado pelas forças militares estadunidenses, encontrar-se-ia assentado em uma lógica que buscaria atingir uma sequência de vitórias táticas; a junção dessas vitórias, obtidas neste ambiente, levaria à superação das forças oponentes e, conseqüentemente, à vitória militar. Os demais níveis (político, estratégico e operacional) estariam essencialmente voltados e dimensionados para atender às necessidades do nível tático, permitindo que ele pudesse exercitar suas atividades de forma eficiente e eficaz. Todos os esforços de combate estariam voltados para que as batalhas fossem vencidas no nível tático (BARNO, 2006). A FIG. 14 apresenta o modelo de construção seguido pelas forças militares estadunidenses, segundo David W. Barno.

¹⁰⁷ Para o caso específico das tropas estadunidenses no Iraque e no Afeganistão, esta dimensão libertador/invasor não foi esquecida. O General Petraeus, do Exército dos Estados Unidos, em suas recomendações retiradas de sua experiência no Iraque, destacou: “[...] a força libertadora deve agir rapidamente, porque cada exército de libertação tem uma meia-vida para além da qual ele se transforma em um exército de ocupação. A extensão desta meia-vida está atrelada às percepções da população sobre o impacto das atividades da força libertadora” (PETRAEUS, 2007, tradução nossa).

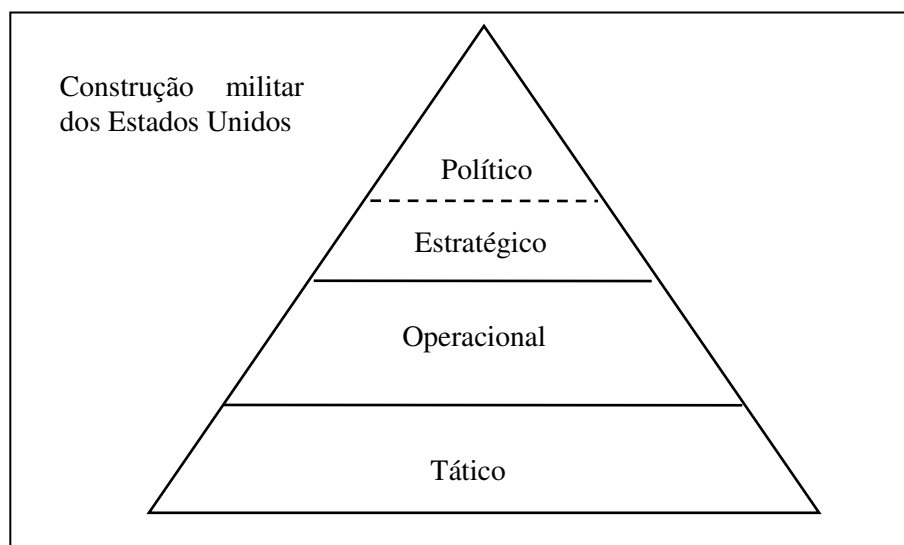


FIGURA 14 – Construção das forças militares dos Estados Unidos por níveis de guerra.

Fonte: BARNO, 2006, p. 18.

O desafio paradigmático a que nos referimos poderia ser resumido no seguinte questionamento: como vencer um conflito onde triunfos táticos não garantem a vitória? Barno argumenta que a lógica seguida num conflito irregular e explorada pelos contrainsurgentes é exatamente inversa à construção da FIG. 14. A ênfase das ações estaria voltada para o nível político, onde o nível tático atuaria de forma pontual, seletiva e restrita. Inversamente ao modelo de conflito clássico, os maiores investimentos e esforços não seriam aplicados ou voltados para o nível tático, mas sim para o nível político (BARNO, 2006). O comando, o controle e a inteligência seriam os instrumentos de expansão e “empoderamento” do nível político da insurgência. A estrutura proposta estaria representada na FIG. 15.

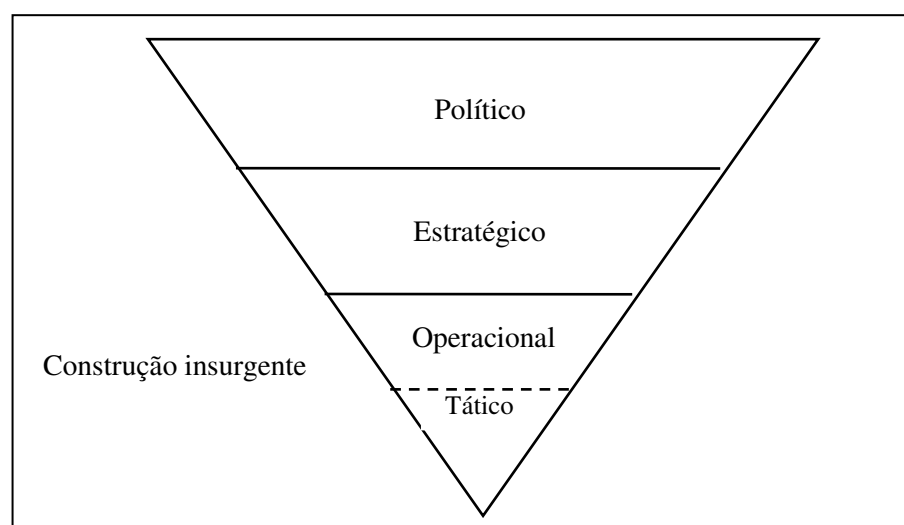


FIGURA 15 – Construção insurgente por níveis de guerra.

Fonte: BARNO, 2006, p. 20.

Este mesmo aspecto já havia sido percebido por Thompson, ao apontar que a tendência natural dos comandantes militares, quando chamados a atuar por um governo ameaçado por uma insurgência, seria a de ter como propósito de suas ações militares as unidades insurgentes locais e as suas eventuais unidades militares regulares – empreendendo, essencialmente, ações de busca e destruição –, enquanto que as células insurgentes, que atuariam junto à população, permaneceriam agindo livremente e repondo as baixas de seus quadros com novos adeptos (THOMPSON, 1966). Não por acaso, os encarregados de coordenar e empreender ações terroristas integrariam o ramo político da estrutura organizacional, e não o militar, como exposto na FIG. 16.

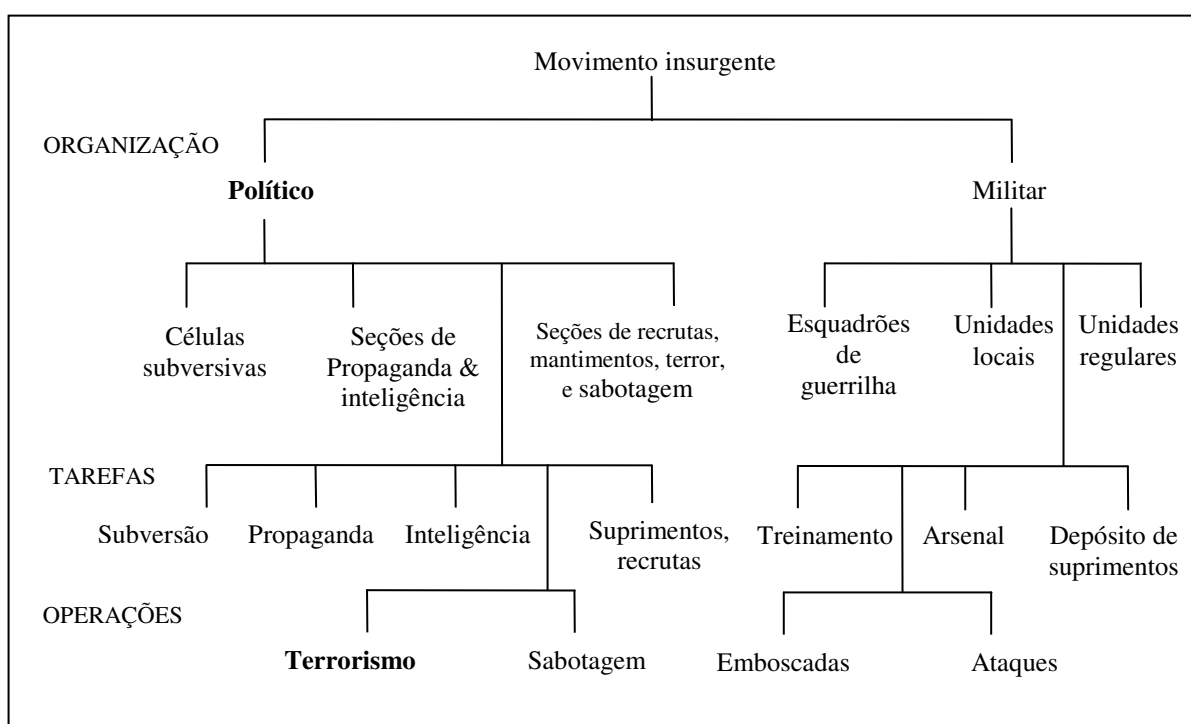


FIGURA 16 – Organização de um movimento insurgente.

Fonte: THOMPSON, 1966, p. 33.

O desafio dos militares estaria em saber como se inserir e se operacionalizar sob um diagrama de níveis de guerra invertido; como desenvolver e aplicar toda sua panóplia, de forma a contradizer uma antiga anedota envolvendo militares e contrainsurgência: “existem dois tipos de generais em contrainsurgência – aqueles que ainda não aprenderam e aqueles que nunca aprenderão!” (THOMPSON, 1966, p. 84, tradução nossa). Consideramos que existem exceções – o próprio Thompson assim também pensava –, mas o primeiro passo para o enfrentamento deste desafio residiria na revisão da doutrina clássica, de forma a contemplar as especificidades de um enfrentamento irregular. Isso implicaria na formação de uma cultura militar, que incluísse estes paradigmas. Cabe destacar que, ao utilizarmos o termo doutrina, falamos de três elementos decorrentes interligados: treinamento, aparelhamento e preparo.

De volta ao caso brasileiro, não identificamos qualquer tendência de que as nossas Forças Armadas venham – ao menos no curto e médio prazo – a empreender intervenções em outros territórios ou Estados, desempenhando atividades semelhantes à de ocupação. Entretanto, as dificuldades estruturais sofridas pelas forças militares estadunidenses – utilizadas por nós como exemplo de uma cultura militar tradicionalmente assentada em enfrentamentos clássicos – apresentar-se-iam como exemplo de quão árdua seria a interação de nossas Forças Armadas, quando atuando constitucionalmente em situações de intervenção, estado de sítio ou estado de defesa, com grupos que optem pelo terrorismo como estratégia.

5.2.3 A atividade de inteligência

Se é que existe algum tipo de unanimidade nas diversas questões que envolvem o terrorismo, ela obrigatoriamente envolve o importante papel desempenhado pelas atividades de inteligência. Como a guerra irregular e, especificamente, o terrorismo atuam enfaticamente no ambiente das percepções da população alvo de influência, a forma como a informação flui e é tratada assume naturalmente um papel de destaque nesse processo de convencimento. A inteligência – que trabalha exatamente com a informação – tornar-se-ia a área onde se concentraria o principal esforço contrainsurgente. Para Simons e Tucker, a inteligência seria um elemento decisivo na contraposição a grupos como a *Al Qaeda*, por exemplo:

Porque em lutas tais como a que envolve a *Al Qaeda*, onde o inimigo opera clandestinamente em pequenos grupos, sem a infraestrutura de organizações militares estabelecidas, e pode facilmente misturar-se com a população comum, inteligência é decisivo. Contudo, enquanto nossos meios técnicos de coleta são sem paralelo, impressionantes, e competentes, eles também são limitados. Nossas melhores fontes de inteligência tendem a ser os grupos de pessoas entre os quais os terroristas se escondem (SIMONS; TUCKER, 2003, p. 80, tradução nossa).

O mesmo já havia sido considerado por Thompson para os processos ocorridos na Malásia e Vietnã: “Se a subversão é a principal ameaça, iniciando bem antes de uma insurgência aberta e continuando ao longo dela e mesmo depois, segue-se que, dentro do governo, a organização de inteligência é de suma importância” (THOMPSON, 1966, p. 84, tradução nossa). Nesse sentido, a participação da polícia assume especial relevância aos esforços de levantamento de inteligência, pois seria o órgão de segurança que teria a mais longa experiência de contato próximo à população e já possuiria toda uma rede de contatos anteriormente estabelecidos, embora voltados para as investigações criminais. Novamente, cabe lembrar que não defendemos ou apoiamos a construção de um Estado policialesco ou totalitário, onde o controle do cidadão pelo Estado seja a regra. Nossa perspectiva permanece

voltada para as situações de exceção, onde esta condição houvesse sido estabelecida segundo os preceitos e prazos constitucionais previstos. Estas reflexões tornam-se pertinentes a nosso estudo ao considerarmos o caso das Forças Armadas virem a assumir o controle dos órgãos de segurança em uma situação de grave comprometimento da lei e da ordem ou de garantia dos poderes constitucionais – uma das hipóteses de emprego determinada pela END trata exatamente do emprego das Forças Armadas em GLO.

Embora, para o caso brasileiro, as Forças Armadas, na situação descrita anteriormente, possam vir a assumir o controle e direção dos órgãos de segurança pública, os quais ofereceriam importante contribuição às ações de inteligência, sua participação no processo de levantamento em si seria muito restrita. Na verdade, os militares seriam mais “usuários” dos serviços de levantamento de inteligência do que “coletores” deste processo:

Se puder ser evitado, o exército não deve ser responsável pela inteligência da segurança interna. O exército teria tido pouco interesse com a subversão antes da insurgência tornar-se aberta; teria tido uma experiência muito limitada de contato com a população, particularmente com as comunidades rurais, as quais são inerentemente desconfiadas das tropas; e suas unidades são sempre propensas ao redirecionamento pelo país de acordo com a situação. Qualquer linha de inteligência que estas unidades tivessem estabelecido seria imediatamente interrompida. Em uma insurgência, o exército é aquele que é o principal consumidor de inteligência, mas não deve ser um coletor, exceto na medida em que suas unidades obtenham inteligência tática no decorrer de suas operações (THOMPSON, 1966, p. 85-86, tradução nossa).

Assim, as forças militares seriam abastecidas pelas informações levantadas pelos órgãos de informação e pelas polícias e coordenariam as forças à sua disposição para alcançar os propósitos políticos desejados. Ou seja, segundo a concepção de Thompson, a informação seria um produto “pronto” para os militares, fruto do natural fluxo de um sistema de inteligência de âmbito nacional, do qual as Forças Armadas fariam parte. No caso brasileiro, este sistema seria o Sistema Brasileiro de Inteligência (SisBIn)¹⁰⁸ e contaria com a

¹⁰⁸ O Sistema Brasileiro de Inteligência (SisBIn) foi criado pela Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999. “Constituem o Sistema Brasileiro de Inteligência: I - a Casa Civil da Presidência da República, por meio do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia - CENSIPAM; II - o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, órgão de coordenação das atividades de inteligência federal; III - a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, como órgão central do Sistema; IV - o Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública, do Departamento de Polícia Rodoviária Federal e da Coordenação de Inteligência do Departamento de Polícia Federal; V - o Ministério da Defesa, por meio do Departamento de Inteligência Estratégica, da Subchefia de Inteligência do Estado-Maior de Defesa, do Centro de Inteligência da Marinha, do Centro de Inteligência do Exército, da Secretaria de Inteligência da Aeronáutica; VI - o Ministério das Relações Exteriores, por meio da Coordenação-Geral de Combate a Ilícitos Transnacionais; VII - o Ministério da Fazenda, por meio da Secretaria- Executiva do Conselho de Controle de Atividades Financeiras, da Secretaria da Receita Federal e do Banco Central do Brasil; VIII - o Ministério do Trabalho e Emprego, por meio da Secretaria-Executiva; IX - o Ministério da Saúde, por meio do Gabinete do Ministro e da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA; X - o

participação das Forças Armadas. Entretanto, para o General Luiz Eduardo Rocha Paiva, o fluxo de informações do SisBIn careceria de credibilidade:

Eu não sou da área de inteligência, mas o pessoal de inteligência que a gente conversa... o Sistema Brasileiro de inteligência é uma fantasia, porque ele não é um sistema [...]. Como é que você vai fazer as coisas funcionarem se aquilo que tem que ser o princípio de tudo não existe praticamente? Existe só no nome: Sistema Brasileiro de Inteligência. Os órgãos não se falam, tem desconfiança entre si. Tá (*sic*) certo? E não existe um órgão central que realmente, é... planeje e oriente e coordene a atividade (PAIVA, 2010).

Embora com enfoque distinto, as declarações do Secretário de Acompanhamento e Estudos Institucionais do GSI-PR reforçariam as impressões do General Rocha Paiva:

No entanto, a opinião pública brasileira ainda não tomou consciência do nível de desaparecimento dos órgãos de inteligência no Brasil. A quantidade de funcionários é insuficiente; os orçamentos são insuficientes; os equipamentos disponíveis são insuficientes; e a legislação que rege a atividade está completamente fora de sintonia com os tempos (COUTO, 2010b, p. 157).

Esta condição de desconfiança e descrédito no fluxo de inteligência já havia sido manifestada, em 2005, pelo General-de-Brigada Marco Aurélio Costa Vieira¹⁰⁹ ao tratar do caso específico do terrorismo:

Quando se tem uma frente muito grande para defender, selecionamos a frente. Dessa maneira, trabalha-se sempre com a maior possibilidade de ocorrência e, atualmente, esta possibilidade de ocorrência de evento é estimada com dados da própria inteligência do Exército, já que não existe troca de inteligência entre os órgãos que trabalham com operações especiais. Esta, inclusive, é uma questão que deve ser trabalhada, tem de haver, ao menos, uma troca de inteligência tática entre os diversos órgãos que têm a mesma preocupação (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2006, p. 138).

Ou seja, os órgãos de operações especiais do Exército, que estariam voltados para o combate ao terrorismo, estariam trabalhando apenas com as informações e avaliações oriundas do próprio Exército. A própria existência de uma ramificação específica dos órgãos de inteligência em um grupo estritamente militar – o Sistema de Inteligência de Defesa (SINDE), composto pelos órgãos de inteligência das Forças e do Ministério da Defesa – contribuiria para uma tendência de isolamento entre estes centros de inteligência e a ABIN.

Ministério da Previdência e Assistência Social, por meio da Secretaria-Executiva; XI - o Ministério da Ciência e Tecnologia, por meio do Gabinete do Ministro; XII - o Ministério do Meio Ambiente, por meio da Secretaria- Executiva; e XIII - o Ministério de Integração Nacional, por meio da Secretaria Nacional de Defesa Civil” (BRASIL, 2002b). O SisBIn possui dois subsistemas: o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (BRASIL, 2000) e o Sistema de Inteligência de Defesa (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2002).

¹⁰⁹ O General Marco Aurélio Costa Vieira representou o Comando do Exército no Encontro de Estudos Terrorismo, promovido pelo GSI-PR, em 2005, e sua apresentação possuía como título: Estrutura de resposta às ações terroristas (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2006).

A integração entre os diversos órgãos de inteligência seria um requisito essencial para a contraposição ao terrorismo. Isso foi uma das conclusões a que os estadunidenses chegaram após os atentados do 11 de setembro, quando viram-se obrigados a reestruturar toda a sua arquitetura de inteligência:

Na sequência aos ataques de 11 de setembro de 2001, o governo dos Estados Unidos aprimorou a arquitetura da inteligência de contraterrorismo e a colaboração interagências, estabelecendo prioridades nacionais claras e transformando a estrutura organizacional das agências de inteligência para alcançar essas prioridades. A Comunidade de Inteligência teve que ser reorganizada e o Diretor Nacional de Inteligência supervisiona a Comunidade de Inteligência para melhor integrar os esforços, de forma mais unificada, coordenada e como corpo efetivo. O presidente estabeleceu uma organização gerenciadora da missão, o Centro Nacional de Contraterrorismo (NCTC), dedicado exclusivamente a planejar e conduzir operações de inteligência contra redes terroristas (UNITED STATES OF AMERICA, 2009, p. V-1, tradução nossa).

No caso brasileiro, que não estaria sujeito a um enfrentamento terrorista de mesmas proporções e gravidade que o estadunidense, mais importante do que a criação de um novo órgão, seria a real integração das diversas agências de inteligência já existentes, seja com o aprofundamento das relações interagências, seja pelo desenvolvimento de novos processos de integração do fluxo de informação e análise. Restaria, ainda, o estabelecimento de prioridades nacionais claras, voltadas para a prevenção e combate ao terrorismo – ainda inexistentes no País. Ao considerarmos a atual tendência do GSI-PR em tratar a questão do terrorismo, a atividade de inteligência seria aquela que permearia todos os estágios de uma eventual crise deflagrada por uma ação terrorista (o “antes”, o “durante” e o pós-crise).

5.2.4 Operações de Forças Especiais em um sentido mais amplo

Em capítulo anterior, descrevemos como a lógica terrorista opera e o papel primordial desempenhado pelas percepções neste processo. Neste segmento nos voltamos para a participação das forças militares no esforço de recuperar ou manter o apoio popular, em um Estado que viesse a ser confrontado com ações terroristas. Como desenvolvemos anteriormente, duas situações podem apresentar-se: o Estado como alvo direto e o Estado como alvo “indireto” das ações terroristas. A perspectiva de emprego das Forças Armadas tende a ocorrer com maior intensidade na primeira situação, quando estas assumem as funções de controle operacional do aparato policial. Já no caso da segunda situação, a participação militar ocorreria de forma limitada – restrita no tempo, no espaço, na intensidade e na sua profundidade. Concentramos nossas considerações no primeiro caso, onde a atuação militar se

desenvolveria de maneira mais aguda – uma vez que englobaria o planejamento, o controle e a execução das atividades voltadas para a contraposição ao terrorismo.

Quando nos voltamos para o contingente necessário para arrostar e prevenir ações de grupos que recorrem a práticas irregulares, os montantes impressionam e acabam por reforçar a ideia de que não se trata de uma questão, meramente, de enfrentamento militar – ou violência:

Durante os conflitos ocorridos, os planejadores assumiam que, para vencer, era requerida uma vantagem de 10 ou 15 para 1 sobre os insurgentes. Entretanto, nenhuma relação fixa predeterminada entre tropas amigas e combatentes inimigos garante o sucesso na COIN. As condições do ambiente operacional e a abordagem usada pelos insurgentes variam muito. A melhor medida de força requerida é a densidade de tropas, a relação de forças de segurança (incluindo as forças militares e policiais da nação hospedeira, tanto quanto os contrainsurgentes estrangeiros) por habitante. A densidade mais recomendada encontra-se dentro da faixa de 20 a 25 contrainsurgentes para cada 1.000 residentes em uma Área de Operações. Vinte contrainsurgentes por 1.000 residentes é geralmente considerado o mínimo de densidade de tropa necessário para uma operação de COIN; entretanto, como qualquer relação fixa, tais cálculos permanecem muito dependentes da situação.

Como em todo conflito o tamanho da força necessária para derrotar uma insurgência depende da situação. Entretanto, COIN é mão-de-obra intensiva, pois os contrainsurgentes devem manter a ordem e segurança generalizadas (UNITED STATES OF AMERICA, 2006b, p. 1-13, tradução nossa).

A TAB. 4 apresenta uma estimativa do contingente de forças contrainsurgentes necessárias para algumas cidades brasileiras, considerando a relação mínima de 20 contrainsurgentes para cada 1.000 habitantes:

TABELA 4

Contingente estimado de forças contrainsurgentes por cidade (para uma relação 20/1.000).

Cidade	Contingente estimado
Campos dos Goytacazes (RJ)	9.274
Recife (PE)	30.754
Belo Horizonte (MG)	47.503
Rio de Janeiro (RJ)	126.408
São Paulo (SP)	225.070

Fonte: UNITED STATES OF AMERICA, 2006b.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010.

Sun Tzu, em sua famosa e milenar obra A Arte da Guerra, destacou uma interessante faceta do combate, que muitas vezes acaba por ser esquecida nos conflitos clássicos, mas que se apresenta de elevada pertinência nos irregulares:

Lutar e vencer em todas as batalhas não é a glória suprema; a glória suprema consiste em quebrar a resistência do inimigo sem lutar.

[...] Portanto, a mais perfeita forma de comandar é impedir os planos do inimigo; depois, evitar a junção das suas forças; a seguir, atacar o exército inimigo no próprio campo; e a pior de todas as políticas é sitiarem cidades muradas [...] (TZU, 1997, p.25).

Em sua proposta, Sun Tzu associou a glória máxima no combate exatamente ao “não combate”. O “não combate” a que se referiu estaria no plano físico, na evitação do choque violento entre as forças oponentes. Entretanto, o entrelaço inevitavelmente ocorreria num plano distinto – no campo das ideias, emoções, expectativas –, que necessitaria ser intenso o suficiente para conceder a vitória a um dos partidos – a vontade impondo-se à violência como protagonista.

Outro ponto interessante, que poderíamos destacar das orientações oferecidas sobre a “glória suprema”, seria o oferecimento de três linhas estratégicas básicas a se impor ao oponente – frustrar seus planos, evitar sua concentração e levar o combate para seu campo de batalha. Estas três linhas, considerada a disputa pelo apoio popular como sendo o principal propósito dos contendores envolvidos, perpassariam a forma como a população percebe, interpreta e reage ao terrorista e aos agentes do Estado. Ou seja, a forma como a população concebe ou imagina cada um dos contendores apresentar-se-ia como um elemento decisivo de disputa – na verdade, a própria essência desta disputa. Nesse sentido, Jerrold M. Post considera que o terrorismo possui raízes nas operações psicológicas e que estas seriam a principal arma na contraposição ao terrorismo, uma forma de frustrar seus planos e levar a contenda para seu campo de combate: “[...] a forma para conter uma guerra psicológica é com outra guerra psicológica, e assim PSYOP¹¹⁰ deveria ser não apenas uma arma importante contra a guerra ao terrorismo, mas a principal arma” (POST, 2007, p.381, tradução nossa). Esta foi a mesma linha seguida por Simons e Tucker, ao afirmarem que:

Terrorismo é mais um esforço diretamente político e psicológico do que de guerra, já que os terroristas manobram em torno do escudo militar do país e atacam diretamente o processo político ao atingirem os não combatentes, que conduzem tal processo. [...] Para derrotar ou suprimir tal terrorismo nos é requerido lidar com mais do que apenas terroristas. [...] nós precisamos nos mover em torno deles para conter seu apoio político-psicológico. (SIMONS; TUCKER, 2003, p. 78, tradução nossa).

¹¹⁰ PSYOP é a abreviatura utilizada para *Psychological Operations*. Segundo Alfred H. Paddock, operações psicológicas são entendidas como: “[...] o planejado uso das comunicações para influenciar atitudes humanas e comportamentos. PSYOP consiste de ações políticas, militares e ideológicas conduzidas para induzir no grupo alvo comportamentos, emoções e atitudes que suportem a obtenção dos objetivos nacionais” (PADDOCK, 1989, p.45, tradução nossa).

Com os atentados de 11 de setembro de 2001 e a crescente incorporação das forças militares dos Estados Unidos à chamada Guerra ao Terror, os militares estadunidenses encontraram nas operações psicológicas um poderoso instrumento para a condução de suas atividades e atingimento de seus propósitos. Gradativamente, as operações psicológicas e os grupos de operações especiais foram assumindo um papel de destaque nas ações que empregavam forças militares, até estarem definitivamente inseridas em toda estrutura de contingente militar envolvido em ações voltadas para a contraposição ao terrorismo. Cabe destacar que a participação destas forças especiais não se resumiu meramente à participação tática nas diversas operações, mas ascendeu ao nível do planejamento das ações, servindo como intermediário entre o *Department of Defense* e os comandos militares executores:

Antes do 11 de setembro de 2001 atacar os Estados Unidos, o foco primário do USSOCOM¹¹¹ era o de apoiar a organização do comando da missão, treinando e equipando as Forças de Operações Especiais conjuntas e provendo forças plenamente capazes de apoiar os comandantes de área geográfica (Comando Central, Comando Europeu, Comando do Pacífico, etc.) e os embaixadores e seus times locais.

O presidente expandiu as responsabilidades do USSOCOM em 2004 e o modificou levemente em 2008, de modo que o USSOCOM é hoje o comando combatente responsável por sincronizar o planejamento do *Department of Defense* (DoD) com as operações globais contra as organizações e redes extremistas violentas. Notem que eu disse sincronia de “planejamento”, não sincronia de “operações”. Conduzir operações permanece de responsabilidade primária dos comandantes de área geográfica em cada uma das suas respectivas áreas (OLSON, 2010, p. 45, tradução nossa).

Ou seja, os Estados Unidos vislumbraram a necessidade de, ao empregar forças militares, que houvesse um estágio intermediário entre o DoD e os comandos militares de cada área geográfica, assim como, a participação de um segmento militar especializado – com a devida expertise em operações psicológicas – na sincronia de planejamento das ações, atuando no nível estratégico. Nos Estados Unidos, a participação das operações especiais não estaria restrita meramente ao nível tático – embora cada comando de área possua seu respectivo Comando de Operações Especiais – ou atuando sob a coordenação e controle de cada uma das Forças de forma isolada. A concentração das diversas Forças Especiais se daria sob a coordenação e condução do USSOCON.

¹¹¹ *U.S. Special Operations Command* (USSOCOM). Comando exercido por um Oficial General de quatro estrelas, o USSOCOM foi ativado, em 1987, na Base da Força Aérea MacDill no estado da Flórida. Esse Comando foi estabelecido com a finalidade de preparar as Forças de Operações Especiais para o cumprimento das missões que lhes fossem atribuídas, e, segundo determinação do presidente ou do secretário de defesa, para planejar e conduzir operações especiais (OLSON, 2010).

A concepção estadunidense considera o termo Operações Especiais uma atividade muito mais ampla do que a estrita ação de Comandos. Estas atividades envolveriam áreas de capacidade específicas:

Existem doze áreas de capacidade que têm sido atribuídas ao USSOCOM. Elas são referidas como atividades centrais das SOFs, ou *Special Operations Forces*. [...] ação direta, reconhecimento especial, guerra irregular, defesa interna no estrangeiro, operações de assuntos civis, contraterrorismo, operações psicológicas, operações de informação, contraproliferação de armas de destruição em massa, força de segurança de assistência, contrainsurgência, e outras atividades especificadas pelo presidente ou secretário de defesa (OLSON, 2010, p. 46, tradução nossa).

Segundo Simons e Tucker, o Afeganistão evidenciou as dificuldades enfrentadas pelos militares estadunidenses, habituados a uma lógica convencional de combate, e os efeitos negativos decorrentes da aplicação desta mentalidade em tal conjuntura:

Assim, em seguida à derrota Talibã, os militares falharam em capitalizar as habilidades de UW¹¹² que ajudaram a derrubar o governo, e que poderiam ter sido direcionadas para construir apoio entre outros segmentos da população afegã, a fim de adquirir inteligência e limitar os recursos direcionados ao Talibã e remanescentes da *Al Qaeda*. Logo que as forças militares convencionais chegaram ao país, e o exército assumiu o controle sobre as SOF, caçar o Talibã e a *Al Qaeda* tornou-se a prioridade, apesar do fato de que a inteligência era tão escassa que estas operações mostraram-se insignificantes. A “convencionalização” também foi intensificada (SIMONS; TUCKER, 2003, p. 84-85, tradução nossa).

A proposta estadunidense de contraterrorismo segue duas vertentes que se complementam; aquilo que eles chamam de abordagem direta e abordagem indireta. Estas duas linhas de atuação, onde ocorre a participação militar, possuem um viés claramente voltado para o exterior, uma vez que a condução doméstica do contraterrorismo é empreendida por outro departamento, o *Department of Homeland Security*:

Department of Homeland Security é considerado o principal órgão na coordenação dos esforços do Poder Executivo para detectar, preparar, prevenir, proteger, responder, e restabelecer de um ataque terrorista dentro dos Estados Unidos. Em situações domésticas, a Constituição, a lei, e a política do DoD limitam o escopo e natureza das ações militares. O Presidente tem autoridade para determinar o uso dos militares contra grupos terroristas e indivíduos dentro dos Estados Unidos, exceto para ações de aplicação da lei (i.e., defesa nacional, emergencial proteção à vida e à

¹¹² *Unconventional Warfare* (UW). “Pela perspectiva das Forças Especiais, o propósito da UW é auxiliar a vencer uma guerra através do trabalho conjunto com – em sentido oposto ao de neutralizar ou combater – as populações locais. UW representa uma abordagem indireta clássica, e eminentemente local, de conduzir o conflito. Ela demanda que os esforços em todos os níveis – estratégico, tático e operacional – sejam coordenados. Para trabalhar com forças nativas, as Forças de Operações Especiais devem angariar sua confiança. Para fazer isso, eles vivem com eles, comem com eles, e compartilham as mesmas condições de vida” (SIMONS; TUCKER, 2003, p. 82, tradução nossa).

propriedade, e restauração da ordem) (UNITED STATES OF AMERICA, 2009, p. xx, tradução nossa).

A restrição ao emprego dos contingentes militares em solo estadunidense remonta da reconstrução dos Estados Unidos em sequência à Guerra de Secessão, quando o Sul do país permaneceu sob a ocupação militar das forças federais. Entretanto, cabe destacar que, apesar de restrito, o uso de contingentes militares em solo estadunidense encontra-se previsto para algumas situações que muito se parecem às existentes em nossa Constituição Federal – como pode ser observado na citação acima¹¹³ – e foi mais comum do que se costuma imaginar¹¹⁴.

Em sua Estratégia Nacional para Combate ao Terrorismo, os Estados Unidos estabeleceram como propósito um esforço internacional focado na visão de dois pontos: “A derrota do extremismo violento como ameaça ao nosso [dos Estados Unidos] modo de vida como sociedade aberta e livre e a criação de um ambiente global inóspito aos extremistas violentos e todos aqueles que os apoiam” (UNITED STATES OF AMERICA, 2006a, p. 7, tradução nossa). A estratégia pode ser dividida em fins, métodos e meios – o esquema apresentado na FIG. 17 representa esta divisão.



FIGURA 17 – Estratégia Nacional para Combate ao Terrorismo dos Estados Unidos segundo os fins, os métodos e os meios.

Fonte: UNITED STATES OF AMERICA, 2009, p. I-5.

¹¹³ Para um maior detalhamento da origem e das interpretações dadas ao “*Posse Comitatus Act*” de 1878, sugerimos a leitura de John R. Brinkerhoff (*Senior Homeland Security Fellow*) no artigo: *The Posse Comitatus Act and Homeland Security*. Disponível em: <<http://www.homelandsecurity.org/journal/articles/brinkerhoffpossecomitatus.htm>>. Acesso em: 11 ago. 2011.

¹¹⁴ No período de 1877 a 1945 as tropas militares federais atuaram em cerca de cento e vinte e cinco ocasiões dentro do território estadunidense; principalmente para o restabelecimento da ordem pública em decorrência de distúrbios originados por greves e questões raciais (LAURIE; COLE, 1997). Este cômputo de ocorrências não considerou as intervenções feitas pelas forças do estado federado ou da Guarda Nacional, apenas por tropas militares federais.

Nota: Segundo interpretação da Estratégia Nacional para Combate ao Terrorismo, feita pelo *Joint Chiefs of Staff* – mais alta instância militar estadunidense, depois do presidente –, o apoio aos esforços das principais correntes para rejeitar o extremismo violento (terceiro método da FIG.) visa conter a ideologia extremista, encorajar a democracia, a liberdade e a prosperidade econômica nas sociedades.

A componente militar integraria um dos instrumentos nacionais a serem empregados no esforço nacional para se alcançar os fins estabelecidos na Estratégia Nacional para Combate ao Terrorismo. Mais especificamente, do ponto de vista do emprego militar, atingir o centro de gravidade¹¹⁵ dos terroristas: “A abordagem estratégica militar está focada em operações militares de tal forma a auxiliar os outros instrumentos do poder nacional para minar o centro de gravidade dos terroristas: sua ideologia extremista” (UNITED STATES OF AMERICA, 2009, p. I-7, tradução nossa). Foram estabelecidos sete propósitos estratégicos para auxiliar a medida do progresso no âmbito global, ao mesmo tempo em que ofereceria uma ligação entre os propósitos estratégicos militares e os propósitos de Estado: “(1) desacreditar as ideias e crenças das organizações terroristas e isolá-las psicologicamente da população”; “(2) construir e alavancar as capacidades das agências civis do Governo dos Estados Unidos e dos parceiros estrangeiros de segurança para proteger as populações; ganhar e /ou manter a legitimidade e influência sobre estas populações; e isolar fisicamente as organizações terroristas das populações”; “(3) evitar que países aliados ameaçados falhem, ajudando-os a estabelecer e/ou manter a governança efetiva em suas regiões controladas e não controladas”; “(4) encorajar e apoiar grupos armados aliados que se oponham ou resistam a regimes de países hostis, que apoiam ou suportam o terrorismo”; “(5) desorganizar e derrotar organizações terroristas”; (6) evitar a reconstrução de organizações terroristas que foram desorganizadas ou derrotadas” e “(7) evitar a emergência de novas ameaças terroristas” (UNITED STATES OF AMERICA, 2009, p. III-2 – III-3, tradução nossa).

¹¹⁵ Centro de Gravidade (CG) foi um conceito apresentado por Clausewitz, numa analogia que remete à física newtoniana. O CG consistiria de um conjunto de fatores gerais e particulares (que ele chama de “condições que predominam nos dois campos”) que concorreriam para a formação de vetores “de força”, responsáveis pelo movimento e sustentação da “estrutura”. Estes vetores convergiriam para um único ponto imaginário, que, uma vez golpeado, faria toda a “estrutura” ruir: “Vê-se que também aqui o resultado não pode ser determinado por causas gerais; as causas particulares que nenhum daqueles que não estiveram presentes conhece, e muitas causas de natureza moral de que nunca se fala, e mesmo as circunstâncias e os acidentes mínimos que são as anedotas da história, muitas vezes são decisivos. Tudo aquilo que a teoria pode dizer a esse respeito é que o ponto essencial é ter em mente as condições que predominam nos dois campos. A partir delas, um certo centro de gravidade, um centro de poder e de movimento de que tudo depende formar-se-á por si próprio, e é contra esse centro de gravidade do inimigo que se deve desferir o golpe concentrado de todas as forças” (CLAUSEWITZ, 1996, p. 854). Segundo o Glossário das Forças Armadas, CG seria: “1. Ponto essencial de uma nação, de forças militares ou de sistemas diversos, cujo funcionamento é imprescindível à sobrevivência do conjunto. 2. Ponto de onde uma força militar (amiga ou inimiga), pelas suas características, capacidades ou localidades, extrai sua liberdade de ação, força física ou vontade de lutar” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2007b, p.52).

Para atingir estes propósitos estratégicos, os militares estadunidenses seguiram cinco linhas de operações, que atuavam de forma coordenada, como apresentado no esquema da FIG. 18.

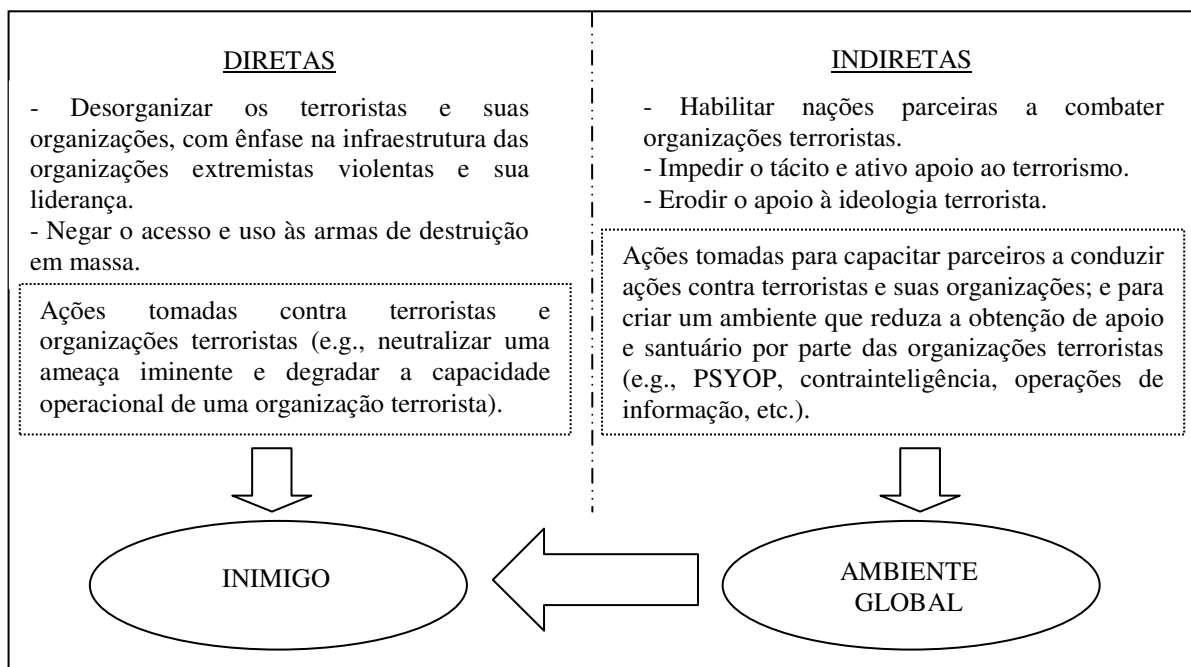


FIGURA 18 – Esquema representativo das linhas de operação e das abordagens direta e indireta.
Fonte: UNITED STATES OF AMERICA, 2009, p. III-2 – III-6.

As forças militares estadunidenses encontram-se plenamente integradas ao esforço de contraposição e prevenção ao terrorismo, e as suas Forças Especiais seriam o seguimento militar com papel destacado neste processo, especialmente devido às expertises envolvidas. Contrariamente a uma participação meramente tática, as Forças Especiais daquele país teriam uma participação ativa para a consecução dos seus propósitos de Estado – com a aplicação das suas abordagens diretas e indiretas. Seus níveis de atuação, que iriam do tático ao estratégico, inseririam os militares nas complexas questões associadas ao enfrentamento do terrorismo como atividade de Estado. As considerações e envolvimento atinentes ao tema obrigatoriamente extrapolariam as questões meramente militares e exigiriam uma maior aproximação do setor militar com as demais áreas dos instrumentos de poder nacional.

A atividade que talvez melhor expusesse estas diversas superposições de atividades seria a condução de Operações de Assuntos Cíveis (ou *Civil Affairs Operations* na língua inglesa), que estariam inseridas no conceito de Operações Especiais:

Assuntos Cíveis (CA) mune o comandante militar com a experiência do componente civil do ambiente operacional. O comandante utiliza recursos do CA para analisar e influenciar o terreno humano através de processos específicos e exclusivos recursos e pessoal. Como parte das operações civis-militares do comandante, o CA realiza operações embutidas na missão e no

plano global. CA ajuda significativamente a garantir a legitimidade e a credibilidade da missão, aconselhando sobre a melhor forma de cumprir as obrigações morais e legais perante as pessoas afetadas pelas operações militares. A chave para compreender o papel do CA é reconhecer a importância de aproveitar cada relacionamento entre o comando e cada indivíduo, grupo e organização no ambiente operacional, de forma a se alcançar o efeito desejado (UNITED STATES OF AMERICA, 2006c, p. 1-1, tradução nossa).

Este tipo de atividade, que pode ser conduzida tanto em situações de paz como de conflito, obriga que o contingente militar tenha que interagir com a população afetada de forma intensa; e mais, considera esta relação como sendo parte necessária para o atingimento do propósito desejado. Sua correlação com o processo de disputa pelo apoio popular, característico de um conflito irregular, torna-se evidente. As Operações de Assuntos Civis também fazem parte das atividades englobadas pelas Operações de Forças Especiais estadunidenses – uma das doze áreas de capacidade que têm sido atribuídas ao USSOCOM.

Cabe, porém, destacar a forte vertente intervencionista presente nos propósitos estratégicos estadunidenses – mais claramente evidenciado no propósito estratégico (4) acima exposto. Os militares dos Estados Unidos atuariam como o braço interventor ostensivo de sua política de combate ao terrorismo, projetando um vetor de força sobre outros Estados que não o estadunidense¹¹⁶. Por outro lado, também revelaria a existência de uma forte aderência entre o emprego das forças militares e os propósitos estadunidenses de Estado neste tema específico.

Quando nos voltamos para o caso brasileiro, a perspectiva do emprego de nossa força militar, segundo um viés intervencionista no campo internacional, apresentar-se-ia como algo quase proibitivo, em face das orientações previstas em nossa Constituição Federal¹¹⁷ e do histórico de posicionamentos assumidos pelo País em relação a este tema perante a comunidade internacional. Ao mesmo tempo, a mesma Constituição Federal e nossa Legislação Complementar inserem as Forças Armadas no âmbito interno de atuação da manutenção da lei e da ordem. O ponto que desejamos destacar aqui seria o de que essa inserção (nas atividades de GLO) não viria acompanhada de uma convergência entre os propósitos que guiam e orientam as forças militares – reproduzidos em sua doutrina militar – e os propósitos estabelecidos nesta legislação – quando tratamos da manutenção da lei e ordem em decorrência de ações de terrorismo. A Marinha, por exemplo, não possui uma

¹¹⁶ A atuação dentro do território dos Estados Unidos, nas situações em que vigesse a normalidade constitucional, ficaria a cargo do *Department of Homeland Security* e de outras agências sob sua coordenação, como o *Federal Bureau of Investigation*, por exemplo.

¹¹⁷ O artigo 4º da Constituição Federal prevê: “A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: [...] IV – não-intervenção; [...]” (BRASIL, 1988).

doutrina ou manual que aborde, aprofunde, detalhe ou oriente o uso de operações psicológicas nas suas atividades – sequer no seu nível mais elementar ou meramente tático. A única Força que ainda promove cursos sobre operações psicológicas é o Exército, no Centro de Instrução de Operações Especiais¹¹⁸.

A FIG. 19¹¹⁹ apresenta o organograma da Brigada de Operações Especiais do Exército, que possui um destacamento dedicado às Operações Psicológicas previsto em sua estrutura.

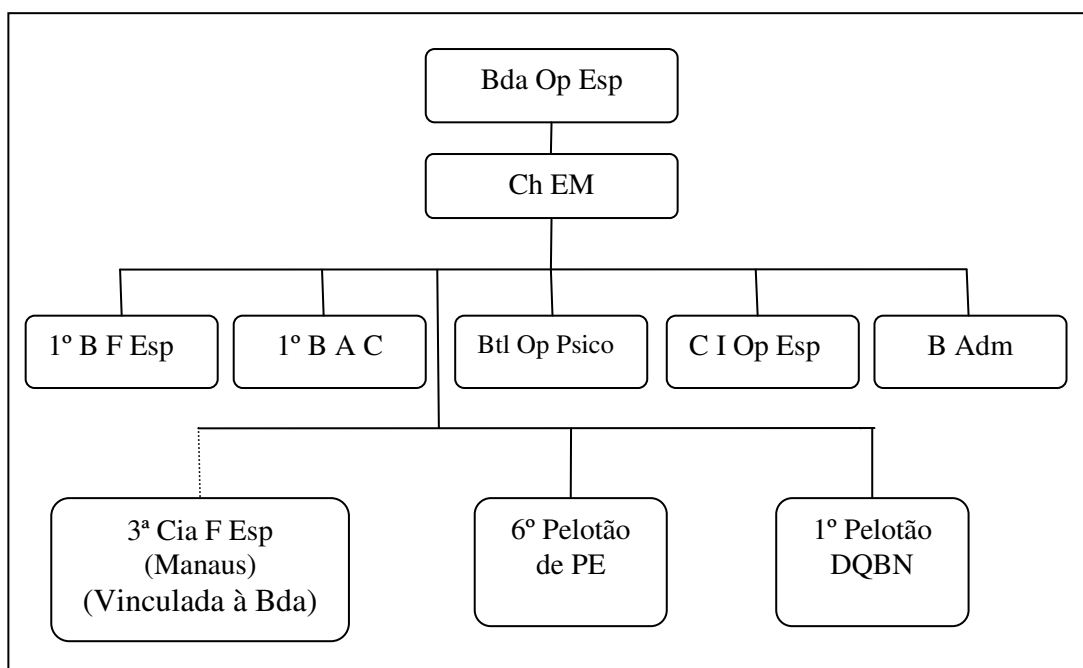


FIGURA 19 – Organograma da Brigada de Operações Especiais (Bda Op Esp) do Exército. Fonte: COMANDO DE OPERAÇÕES TERRESTRES, 2011.

Notas: Ch EM: Chefe do Estado-Maior; 1º B F Esp: 1º Batalhão de Forças Especiais; Btl Op Psico: Destacamento de Operações Psicológicas; C I Op Esp: Centro de Instrução de Operações Especiais; B Adm: Base Administrativa da Brigada de Operações Especiais; 3ª Cia F Esp: 3ª Companhia de Forças Especiais; 6º Pelotão de PE: 6º Pelotão de Polícia do Exército; e 1º Pelotão DQBN: 1º Pelotão de Defesa Química, Biológica e Nuclear.

¹¹⁸ O Curso de Operações Psicológicas é voltado para oficiais voluntários que ocupem os postos de capitão e major ou tenente-coronel, desde que os oficiais destes dois últimos postos não possuam Curso de Comando e Estado-Maior (que é oferecido nas Escolas de Altos Estudos Militares e considerado como requisito para o exercício de Comando no posto de Coronel ou equivalente), possuindo a duração de 16 semanas (Centro de Instrução de Operações Especiais, 2005). Estes requisitos indicariam que a Força não consideraria o nível de atuação oferecido no curso como sendo um elemento de interesse para permear a cultura dos mais altos níveis de decisão, uma vez que os cursados (como majores ou tenentes-coronéis) não viriam a exercer funções de Comando no posto de Coronel. Ou seja, estaria dedicado ao nível meramente tático.

¹¹⁹ O organograma constante da FIG. 17 foi obtido de um arquivo em formato PDF disponível no link: <<http://www.coter.eb.mil.br/html/3sch/OMVinculadas/Bda%20Op%20Esp.pdf>>. O prefixo <<http://www.coter.eb.mil.br/>> indica que ele está inserido na base de dados do site oficial do Comando da Força Terrestre (COTER) do Exército. A data de último acesso à página do arquivo foi 26 ago. 2011. Entretanto, não foi encontrado um link da página oficial do COTER para o referido arquivo. O acesso somente foi obtido digitando-se diretamente o endereço eletrônico.

O organograma da FIG. 19 carrega dois detalhes interessantes. O primeiro seria o fato de que as atividades de Operações Psicológicas da Brigada de Operações Especiais encontram-se a cargo de uma Organização Militar do nível de “destacamento”. Embora a sigla Btl Op Psico sugira ser um grupo do nível de batalhão, a descrição do organograma da Brigada indica tratar-se, na verdade, de um destacamento¹²⁰. Este tipo de enquadramento torna-se relevante na medida em que passa a indicar o status dado à atividade, que seria representado pelo posto de quem exerce o Comando. Quanto maior o contingente disponível, maior o posto de seu Comandante e maior sua importância na Força – basta lembrar que as nomenclaturas das patentes dos Oficiais Gerais do Exército seguem esta mesma lógica: o General de Brigada (duas estrelas) é subordinado a um General de Divisão (três estrelas), o qual é subordinado a um General de Exército (quatro estrelas), enquanto brigadas compõem uma divisão e divisões compõem um exército.

Já o segundo detalhe seria revelado não pela presença, mas sim pela ausência. Não há na composição da Brigada de Operações Especiais uma unidade encarregada de conduzir as atividades de Assuntos Cívicos, sequer no nível de destacamento. Da mesma forma, não há curso ou doutrina prevista para a atividade de Assuntos Cívicos por parte dos militares. O fosso entre as atividades (equivocadamente) entendidas como sendo de natureza “militar” ou “civil” acaba por ser aprofundado e distancia ainda mais os militares das expertises políticas necessárias ao enfrentamento de um conflito de lógica irregular.

As Operações que mais se aproximariam da perspectiva das Operações Psicológicas seriam as Operações de Ações Cívico-Sociais (ACISO)¹²¹, onde as Forças prestam serviços públicos normalmente indisponíveis nas respectivas regiões de atuação, em face do isolamento imposto pela localização das vilas e vilarejos. As atividades mais comuns seriam a prestação de serviços odontológicos, médicos e de identificação (obtenção de carteiras de identidade, registro de nascimento, etc.) de forma gratuita. Entretanto, estas atividades não possuem uma coordenação geral a qual as Forças estejam submetidas. Assim, o Exército pode realizar Operações ACISO em total desvinculação com as realizadas pela Marinha, por exemplo. Da mesma forma, os militares executores destas atividades não costumam receber

¹²⁰ Segundo o Glossário das Forças Armadas, Destacamento seria “Parte de uma força separada de sua organização principal para cumprir uma missão específica, em geral de caráter temporário, em outra região, com **efetivo normalmente reduzido** e organização variável, dependendo da situação” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2007b, p. 82, grifo nosso).

¹²¹ As mais recentes Operações ACISO de cada Força encontram-se disponíveis em: <http://www.mar.mil.br/menu_h/aciso/aciso.htm>; <<http://www.ocex.eb.mil.br/acisos.htm>>; e <http://www.fab.mil.br/portal/capa/index.php?page=acao_social>. Acessos em: 29 ago. 2011.

orientações ou esclarecimentos voltados para destacar o caráter desta atividade como estando ligada às Operações Psicológicas.

5.3 CONCLUSÃO PARCIAL

A interconexão entre os fatores considerados como domésticos ou internacionais no trato da contraposição ao terrorismo revelou-se extremamente complexa, a ponto de inviabilizar uma distinção clara entre ambos – o atual estágio da globalização tornou o “externo” cada vez mais “interno” e vice-versa. Consideramos que a abordagem da questão do terrorismo não possa se dar de forma satisfatória considerando-se a existência de dois ambientes distintos e estanques. Nesse sentido, a adoção isolada de critérios de nacionalidade como parâmetro definidor de categorias para enquadramento do terrorismo, como sendo do tipo “nacional/doméstico” ou “internacional”, mostrou-se limitado para a compreensão do fenômeno sob a ótica de sua contraposição. Nossa proposta busca colocar o Estado como ponto de referência do “alvo” do terrorismo. Entendemos que esta perspectiva favoreceria uma mais clara indicação de qual papel seria desempenhado pelas forças militares em cada um dos casos: o Estado como alvo direto ou o Estado como alvo “indireto” da estratégia terrorista.

Cada uma das duas situações propostas exigiria, por parte das Forças Armadas, um grau de envolvimento, modo de preparo, concepção de aplicação e aparelhamento distintos – estes elementos, com exceção do último, poderiam ser englobados como decorrência daquilo que chamamos, em sentido amplo, de cultura militar. No caso do Estado ser o alvo direto das ações, a participação da vertente militar dar-se-ia de forma intensa, o que exigiria estrito acompanhamento de órgãos externos de controle, de modo a evitar a exacerbação de competências – prática essencial em um sistema que se pretende como democrático. Já na situação em que o Estado se apresentasse como um alvo “indireto” do terrorismo, a participação das forças militares ocorreria de forma pontual e transitória, restringindo sua permanência no tempo e espaço à área de fronteiras. Como destacamos anteriormente, a condição de alvo “indireto” do Estado não implicaria em um menor grau de complexidade e gravidade em lidar com o terrorismo, exigindo o desenvolvimento e aprimoramento de canais intensos de cooperação entre as forças militares e os demais órgãos de segurança pública – especialmente na área de inteligência.

No caso brasileiro, a interação entre as Forças Armadas e o terrorismo ocorreria primordialmente sob a égide da garantia da lei e da ordem. Por outro lado, a interconexão complexa entre os fatores externos e internos que atuam e envolvem o terrorismo,

especificamente no período pós Guerra Fria, também ofereceria margem a interpretações relativas à atuação sob o âmbito da defesa. Por exemplo, a ocorrência de um ataque terrorista ocorrido no exterior, em que as vítimas fossem nacionais brasileiros situados em uma plataforma de petróleo de propriedade da Petrobrás, poderia ser considerada como uma agressão estrangeira ao Brasil? Pergunta de difícil resposta. Consideramos, entretanto, que a tradição brasileira de não intervenção, a elevada importância dada ao conceito de soberania e as diversas demonstrações de incentivo ao fortalecimento do Direito Internacional, por parte da Política Externa brasileira ao longo de sua história, não indicariam que este tipo de visão viesse a prosperar.

O papel exercido pela cultura militar vigente no meio castrense não deveria ser menosprezado. Na verdade, sua influência surgiria como decisiva no processo interpretativo dos propósitos políticos a que se pretende atingir. Como argumentamos anteriormente, um conflito irregular exigiria uma mudança paradigmática por parte de exércitos acostumados a pensar segundo uma lógica clássica de enfrentamento. A resistência à mudança e a dificuldade de construção da problemática surgiriam como as principais barreiras enfrentadas pelos militares nesse tipo de confronto e ambas perpassariam pela forma como o militar entende o seu exercício profissional de combatente em determinada situação. Este entendimento obrigatoriamente comporia a forma como os militares interpretariam o propósito político que lhes fosse atribuído e sua respectiva transformação em ação militar. Ou seja, a natureza da ação militar a ser empreendida seria decorrente dos processos interpretativos dos militares, aplicados ao propósito político que lhes foi apresentado.

Em situações reais em que o nível de violência assume patamares elevados, quanto mais demora houver na reação, mais baixas – de combatentes e civis – costumam ocorrer. A preparação e treino das Forças Armadas são uma obrigação imposta pela Constituição Federal e as suas atribuições estão explicitadas, mas os dados levantados indicam haver uma opção seletiva destas mesmas atribuições¹²². Mudar uma cultura militar é um processo longo e demorado, que passa despercebido por segmentos importantes da alta cúpula militar brasileira¹²³, e, se conduzido em momentos de necessidade, implica numa esperada perda de vidas humanas.

A atividade de inteligência possui importância vital para as forças envolvidas em um processo de angariação de apoio popular. Seria por meio dela que as ações de contraposição

¹²² Como desenvolvido no Capítulo 4.

¹²³ A preponderância desta visão é mais evidente na Marinha, conforme apresentado no item 4.2.3 – A interpretação da Marinha.

poderiam ser conduzidas, de forma a causar o menor dano possível ao público alvo de influência dos contrainsurgentes, e ressaltar-se-ia a relevância de uma cooperação, entendimento e conhecimento prévios das polícias por parte dos militares – que assumiriam o controle operacional das forças policiais, nos casos de comprometimento grave da ordem pública. No caso brasileiro, haveria uma desconfiança entre os diversos integrantes do Sistema de Inteligência, especialmente por parte dos militares em relação aos órgãos não militares – e nesse sentido, o SINDE contribuiria para reforçar esta percepção. Neste tipo de atividade, a desconfiança seria o pior dos males, pois favoreceria o isolamento e filtragem de informações, assim como, a criação de “feudos” de informação. Ou seja, o Sistema não seria alimentado com todos os dados disponíveis sobre determinado assunto, de forma a permitir o mais completo entendimento possível de determinado assunto ou tema. A interpretação estaria prejudicada pela omissão de dados ou informações, que nunca teriam percorrido todo o Sistema de Inteligência – a transposição de um conhecimento da situação em escolhas para ação estaria comprometida. A perspectiva do isolamento dos militares na atividade de inteligência surgiria como mais uma faceta de sua estanqueidade, quando, por exemplo, consideramos seu entendimento de qual seria seu papel em uma situação de contraposição ao terrorismo, segundo a ótica de crise proposta na DMD.

As Operações de Forças Especiais seriam as atividades que permitiriam a mais completa conexão entre o emprego de forças militares e o conflito irregular – e no caso do terrorismo isso não seria diferente. Cabe destacar que as operações conduzidas segundo um conceito de Operações de Forças Especiais também contariam com a participação de forças militares convencionais¹²⁴, especialmente quando atuando em áreas extensas. Relembramos que o sentido por nós atribuído à expressão Operações de Forças Especiais transcenderia o significado prático atualmente adotado pelas Forças Armadas no Brasil – considerado por nós como restrito. As Operações Psicológicas, as atividades de Assuntos Cíveis e o emprego dos Grupamentos de Operações Especiais (como o GRUMEC, por exemplo) integrariam, entre outras, as expertises necessárias para a condução dessas Operações de Forças Especiais, permeando desde o nível estratégico até a sua aplicação no nível tático. As evidências por nós apresentadas apontariam não só no sentido do emprego das Forças Especiais brasileiras segundo uma visão limitada ao mero emprego tático e circunscrita à própria Força, como, também, para a pouca perspectiva de desenvolvimento de uma mentalidade capaz de incorporar estes conceitos ao corpo militar de uma forma mais ampla. Como o exemplo

¹²⁴ Tropa convencional ou força militar convencional é aqui entendido como o contingente de combatentes que não são integrantes de brigadas e batalhões especializados em Operações de Forças Especiais.

estadunidense apontou, a disputa pelo apoio da população em regiões de interesse dos Estados Unidos – onde atuam sob a condição de tropas estrangeiras – fez com que suas forças militares, dotadas de uma tradição de lógica de combate clássica, tivessem que rever sua postura e buscar uma nova forma de inserção ao processo de atingimento dos propósitos de Estado. O crescimento da participação das Operações de Forças Espaciais e a concentração destas forças sob um comando único foram algumas das saídas por eles encontradas – obviamente, para a solução de *seu* problema, mas que não deixam de ser marcantes.

No caso brasileiro, apesar do Exército ser, das três Forças, o único a ainda reter conhecimentos sobre Operações Psicológicas e possuir a única força destinada especialmente à atuação em GLO, percebemos uma forte tendência de apatia sobre este tipo de emprego da força militar. Entendemos que isso não seria fruto do simples desconhecimento, mas o resultado de uma continuada adoção da lógica clássica de combate – com reflexos sobre o preparo, o aparelhamento e a doutrina –, em que as atividades de Operações de Forças Espaciais – vistas como periféricas – existiriam apenas para contribuir para a vitória tática do chefe militar.

6 CONCLUSÃO

Ao acompanharmos a evolução dos conflitos armados, podemos perceber a crescente relevância que o conflito irregular veio ocupando como manifestação de violência organizada. Fruto das transformações políticas, econômicas, sociais e do advento dos arsenais nucleares esta modalidade de conflito vem expandindo-se desde o final da Segunda Guerra Mundial. O esfacelamento da URSS e a suposta “vitória” da visão de mundo capitalista “turbinaaram” a ocorrência de conflitos de natureza intraestatal, uma vez que foram suspensas as pressões exercidas pelas duas superpotências nas suas respectivas áreas de influência e houve o esmaecimento de uma polaridade ideológica que permeou todo o período da Guerra Fria. Na verdade, a decantação desta polarização expôs diversas outras áreas de fissura e tensão, que se encontravam ocultas pelo manto da disputa ideológica entre os “azuis” e os “vermelhos”. O terrorismo emergiu como uma das mais difundidas formas de confrontação violenta a um sistema, que busca por impor-se. Como argumentamos, o terrorismo seria uma modalidade de conflito irregular especialmente interessante aos mais fracos do ponto de vista militar. Esta perspectiva o insere no fenômeno estudado por Clausewitz: a guerra – não no seu sentido meramente jurídico, mas no seu sentido mais complexo de fenômeno social violento: a violência orientada pela vontade.

Costuma-se dizer que o terrorismo é um conflito do tipo assimétrico. Entretanto, esta assimetria deve ser entendida segundo dois ângulos distintos. Do ponto de vista militar, o terrorismo apresenta-se como uma opção para o mais fraco em confrontar o mais forte, fazendo com que a sua desvantagem militar seja compensada pela exploração das dimensões tempo e espaço. Sob outra perspectiva, haveria, ainda, uma assimetria distinta. Enquanto o Estado – alvo último do terrorista – possui limitações para suas ações, sejam por pressões internacionais, pressões internas, limites territoriais a cumprir ou restrições de cunho legal interno e externo, o terrorista não possui qualquer tipo de limitação que não a imposta pelo alcance de sua própria causa. Sob este ponto de vista, o terrorista estaria em uma posição de vantagem sobre o Estado – a liberdade de ação do terrorista seria maior do que a do Estado e a

assimetria seria inversa à militar. A oportunidade oferecida por esta assimetria reversa remete à questão da crescente participação e relevância que os atores não estatais vêm assumindo no Sistema Internacional nas últimas décadas, especialmente no campo da segurança e da defesa. Como desprezar ou minimizar a atuação de atores não estatais nas questões de segurança e defesa? Reformulando a questão: Como o Estado deve considerar a participação dos atores não estatais nas questões de segurança e defesa? A resposta a esta pergunta ainda permanece em construção e cada Estado estará por encontrar a *sua* resposta. Entretanto, o desprezo ou a repulsa em considerar estes atores como relevantes, especialmente nos campos da segurança e defesa – que é o ponto de nosso interesse neste estudo – parece-nos um grave equívoco.

A globalização atuou de forma dupla sobre a proliferação do terrorismo como opção violenta. De um lado, expandiu os limites da prática capitalista aos mais longínquos pontos do planeta, ao mesmo tempo em que tem buscado impor seu “ideário” – entendido aqui na sua mais ampla acepção, com suas vertentes culturais, econômicas, políticas e sociais, que lhe são características – a todas as culturas submetidas a sua área de influência, inviabilizando, impedindo e reprimindo qualquer outra opção que não a “inevitabilidade” de se globalizar. Grupos resistentes a essas mudanças e discordantes dessa visão de mundo específica perceberam cada vez mais a violência como opção de resistência. Quando o instrumental político disponível torna-se incapaz ou atua como entrave em acomodar as demandas por mudança, a violência surge como uma opção cada vez mais aceitável. O terrorismo surgiu, ao final do século XX, como uma das vertentes de resistência violenta ao processo incessante de imposição da globalização. Nesse sentido, a perspectiva antiocidental de diversos grupos que optaram pela estratégia terrorista – especialmente os surgidos após o fim da Guerra Fria – não seria fruto do mero acaso. O enfrentamento sintomático do Estado, manifestado no caráter insurrecional do terrorismo, também emergiu como uma decorrência quase que natural de sua resistência a uma dada imposição de ordem, em última instância operada e chancelada pelo Estado. Obviamente, as condicionantes locais e regionais não podem ser desprezadas. Entretanto, o ponto que desejamos salientar seria o de que mesmo as diversas “causas” locais, dos principais movimentos que optaram pela estratégia terrorista no pós Guerra Fria, estariam permeadas por uma “causa” mais ampla de origem antissistêmica.

A globalização também teria atuado de outra forma na disseminação do terrorismo como opção, ao difundir um novo instrumental de comunicação, de interconexão, de fluxo de mercadorias e de acesso à informação; ao mesmo tempo em que propiciou uma simbiose, até então não atingida, entre os materiais considerados de uso militar e os de uso civil (o chamado caráter dual). Estes ferramentais ofereceram aos grupos que optaram pelo terrorismo uma

capacidade de impor danos e destruição em alcance e proporções que antes não eram possíveis ou imagináveis – a “caixa de Pandora” estava acessível para ser aberta.

O Direito Internacional, essencialmente construído segundo a visão de um conjunto de unidades estatais que se relacionam entre si, revelou graves limitações e lacunas ao lidar com o terrorismo, expondo toda a dificuldade e complexidade de adaptação em responder a este fenômeno que assumiu uma amplitude global. Entendemos que ainda levará considerável parcela de tempo até que o Direito Internacional consiga introjetar e acomodar, em seus preceitos, as novas e desafiadoras variáveis apresentadas pela expansão do fenômeno do terrorismo como manifestação violenta. Nesse caminho, a reação dos Estados têm sido a de adotar interpretações cada vez mais particulares desse mesmo Direito Internacional, de forma a atender seus interesses específicos de segurança e defesa. E a politização do termo “terrorista” tem desempenhado papel de destaque neste processo – promovendo a “demonização” do terrorista e a sua crescente desumanização.

Como não podia deixar de ocorrer, todas estas considerações conjunturais tiveram seu impacto sobre o Brasil. Mas como o Brasil encara a questão do terrorismo? E mais especificamente, como os militares brasileiros interpretam sua relação com o combate e prevenção ao terrorismo? Para responder a esta pergunta retornamos a nossa hipótese: A inexistência de uma estrutura de Estado voltada para a prevenção e o combate ao terrorismo como nova ameaça conduziu as Forças Armadas brasileiras a não disporem de um papel definido neste conjunto de ações. Dividimos a hipótese em duas partes: (1) A inexistência de uma estrutura de Estado voltada para a prevenção e o combate ao terrorismo como nova ameaça; e (2) conduziu as Forças Armadas brasileiras a não disporem de um papel definido neste conjunto de ações. De forma a confirmar (ou não) a primeira parte da hipótese (1), tornou-se essencial determinar se realmente existe uma estrutura de Estado voltada para a prevenção e o combate ao terrorismo. Os levantamentos realizados ao longo de nossa pesquisa indicaram a não existência desta estrutura.

Do ponto de vista jurídico, a mais evidente lacuna surgiu na inexistência de uma legislação que, sequer, definisse o entendimento sobre o que seria terrorismo. Apesar de o Brasil ser signatário de diversos tratados internacionais sobre o tema, não foi internamente desenvolvido um arcabouço legal que tipificasse o crime de terrorismo. Em nossa visão, esta falta de “interesse” em lidar de forma direta com a questão do terrorismo apresentou-se como o principal fator impeditivo na construção de qualquer estrutura de Estado que incluísse entre suas atribuições o combate e a prevenção ao terrorismo. Os diversos componentes da estrutura de Estado continuaram a empreender suas atividades históricas normais, sugerindo que o

terrorismo – ou seja lá o que viesse a ser considerado como tal, já que não há uma tipificação – já estaria diluído nas atribuições corriqueiras desses órgãos. Grande parte dessa falta de “interesse” seria decorrente de movimentações reativas oriundas de segmentos internos ao próprio Estado e governo. O terrorismo seria interpretado não como uma ameaça em si, mas como um instrumento para o atingimento de propósitos contrários aos interesses de determinados grupos em benefício de outros – como revelou o receio de uma eventual criminalização dos movimentos sociais, onde a legislação voltada para o enfrentamento ao terrorismo poderia ser utilizada como instrumento para alcançar este propósito.

Da parte de nossa Política Externa, a postura de “distanciamento” em relação ao terrorismo, empreendida por uma burocracia permeada pelo descolamento entre o exercício da diplomacia e o uso ou perspectiva de uso da força, foi acolhida pela cúpula dirigente do Executivo como forma de resguardar o Brasil de pressões externas, contribuindo para o afastamento do tema do debate público e desviando do imaginário ordinário eventuais preocupações oriundas de uma ameaça externa não estatal – a mensagem de que o terrorismo seria algo distante ou algo que não nos diria respeito direto teria prevalecido no senso comum. Já no âmbito interno, a postura de “negação” limitou o debate do terrorismo a uma parcela reduzida da burocracia estatal. Embora este mesmo segmento, que poderia ser representado pelo GSI-PR, reconhecesse e identificasse o terrorismo como uma ameaça crível ao Brasil, sua política “negacionista” desidratou o tema, afastando-o dos grandes tópicos nacionais de segurança e defesa. A “negação” e o “afastamento” atuaram de forma conjunta para reforçar o encapsulamento do terrorismo como ameaça pouco considerada, afastando-o do debate nacional e transformando-o em um assunto de competência técnica de propriedade de uma burocracia especializada e restrita – um “não assunto”, seja público, seja dentro do Estado. Nesse sentido, a tendência de tratar o terrorismo segundo uma lógica de crise, contribuiu e reforçou a delimitação do tema dentro da própria estrutura do Estado – os órgãos envolvidos atuaram conforme demanda e restritos no tempo, no espaço e no alcance.

Para a segunda parte de nossa hipótese (2), identificamos a necessidade de nos voltarmos para dentro do corpo militar. A relação que o meio castrense teria com o Estado perpassaria pela forma como os próprios militares ver-se-iam inseridos nesta mesma estrutura – a autoimagem que os militares teriam de si mesmos, em termos de qual seria sua destinação como Força Armada e de como o terrorismo estaria inserido nesta destinação.

A relação dos militares com a estrutura de Estado ocorreria segundo duas condições básicas. A primeira condição seria o corpo militar como receptor dos diversos *outputs* oriundos dos diversos órgãos de Estado que lidam com a questão do terrorismo como tema de

segurança e defesa. Nesta condição de receptor, os militares interagiriam essencialmente com o Ministério da Defesa e com o GSI-PR. Como apresentamos, a demanda gerada pelo GSI-PR aos militares seria representada pela aplicação da lógica de manobra de crise – e seus efeitos já foram discutidos.

No que se refere ao Ministério da Defesa, sua ação sobre os militares ocorreria em outra dimensão. O Ministério, elemento representante direto do Executivo perante os militares, seria entendido como o constante órgão confrontador da chamada “autonomia” dos militares. Desde sua criação, houve um sistemático cerceamento da autonomia das Forças, que pode ser evidenciado de forma clara na gradativa mudança da legislação que trata do emprego das Forças Armadas, e que foi empreendido sob a batuta do Ministério. Nosso entendimento é o de que este processo de perda de autonomia irá aprofundar-se de forma crescente, na medida em que o Ministério de Defesa consiga consolidar-se na condição de intermediário entre o nível político e o operacional, tomando para si o protagonismo no nível estratégico. Do ponto de vista dos militares, o Ministério da Defesa ainda seria visto como o braço do Executivo e principal órgão de Estado com condições de promover mudanças nas atribuições das Forças Armadas – e a mais temida delas seria a perspectiva de crescente inserção das Forças Armadas nas atividades de segurança pública. As iniciativas do Ministério, que possuísem correlação com as atividades de GLO ou sugerissem alterações de atribuições para as Forças Armadas nesse sentido, ainda seriam recebidas pelas Forças com elevada cautela e desconfiança – e as propostas relacionadas ao terrorismo estariam entre elas. A lógica seguida pelos militares parece apontar para um jogo de soma zero entre as atividades voltadas para a GLO e as direcionadas para seu conceito de defesa da Pátria. Cabe destacar que a END retirou o terrorismo do campo da defesa – que havia sido anteriormente sugerido na PDN – e o inseriu de forma definitiva na competência da GLO. Este enquadramento do terrorismo como atividade de GLO contribuiu para que as resistências referentes ao emprego da força armada nessa atividade também fossem transferidos para o tema terrorismo.

Restaria, ainda, a interação dos militares com o Itamaraty – como órgão responsável pela inserção dos militares nos interesses da Política Externa –, mas ao considerarmos a postura de “distanciamento” adotada, identificamos uma relação muito reduzida ou quase inexistente. Não haveria interesse, por parte do Itamaraty, de que a participação dos militares se fizesse mais presente no campo externo, especialmente no que se refere ao terrorismo – a atuação dos militares brasileiros na Política Externa encontra-se restrita a sua atuação em missões de paz da ONU.

A segunda forma pela qual os militares relacionar-se-iam com uma estrutura de Estado seria na condição de “agente” ou “emissor” – no sentido de gerador de *outputs* para a mesma estrutura de Estado da qual fazem parte. Para o caso brasileiro atual, esta condição seria ascendente em relação à anteriormente abordada (a condição de “receptor”), pois, como defendemos, não há uma estrutura de Estado voltada para o combate e prevenção ao terrorismo. Uma vez que a estrutura para esta atividade é inexistente, a relação dos militares com o terrorismo decorre, em grande parte, de como os próprios militares interpretam a questão.

Para o entendimento da relação dos militares com o terrorismo torna-se fundamental compreender como os militares inserem o terrorismo dentro de suas atribuições. Como demonstramos, o terrorismo seria uma atividade de GLO e esta atividade possuiria uma importância menor para os militares brasileiros, quando comparada com a “defesa da Pátria” – atribuição constitucional identificada pelas Forças Armadas como sendo a principal. Essa diferença de gradação seria o elemento essencial “justificador” para que o terrorismo fosse tratado como uma atividade secundária e menos importante. As atribuições subsidiárias e sua correlação com a atividade de GLO contribuiriam para a desqualificação do combate e prevenção do terrorismo como atividades de natureza militar. Deve-se somar a isso, o já citado receio de uma crescente participação das Forças Armadas na segurança pública, que aprofunda a negação dos militares ao tema.

Talvez o maior indicador da aversão das Forças ao seu emprego na contraposição e prevenção ao terrorismo possa ser retirado do texto das missões de cada Força. Como demonstramos, há diferentes entendimentos entre elas. Enquanto o Exército indica possuir um entendimento de que a atribuição constitucional de GLO seja tão válida quanto a defesa da Pátria, a Marinha e a Aeronáutica hierarquizam as atribuições constitucionais, seguindo rigorosamente a DMD. O Exército foi a única Força a inserir a GLO em sua missão com o mesmo nível de importância que a defesa da Pátria, mas ainda permanece submetido às prescrições da DMD, que se encontra em vigor e chancelada pelo Ministério da Defesa.

Cabe aqui um breve parêntesis para ressaltar que nosso estudo não buscou aprofundar os motivos que levaram as Forças a acolher ou repudiar a atribuição constitucional de GLO. Limitamo-nos a demonstrar como esta atribuição é percebida e trabalhada no interior de cada Força e evidenciar sua correlação decorrente com o trato dado ao terrorismo como atividade de GLO. Entretanto, podemos inferir que fatores históricos, culturais e ligados às atividades particulares de cada Força tenham exercido influência sobre estas percepções.

Fechado o parêntesis e retornando à relação do meio castrense com o terrorismo, a condição de elaborador de sua própria missão amplia sobremaneira a condição dos militares como “agentes” dentro da estrutura de Estado. Concede-lhes tal grau de autonomia frente ao próprio Ministério da Defesa, que, no caso específico do terrorismo, cada Força estabeleceu uma prioridade interna distinta ao tema. A missão das Forças torna-se um condicionante importante, na medida em que ela define e direciona todo o esforço de preparo, treino e aparelhamento de cada Força. No caso do terrorismo, as atuais missões da Marinha e Aeronáutica condenam o terrorismo (modalidade de guerra irregular) a ser considerado como uma mera atribuição subsidiária. Ao menos na Marinha, o discurso da importância do terrorismo como atividade subsidiária a ser empreendida, costuma estar associado a uma forma de divulgação da Força na sociedade e como argumento para a destinação de mais recursos, enquanto a Força continua direcionando seu esforço principal para as atividades e materiais ligados ao seu entendimento de defesa da Pátria. Já no Exército, a atribuição constitucional de GLO possui uma maior penetração e aceitação interna, mas os reflexos sobre o preparo e o aparelhamento da Força ainda são limitados, quando analisados especificamente sob a perspectiva do combate e prevenção ao terrorismo. Como apresentamos, a debilidade “muscular” exibida pelas Operações Psicológicas e de Assuntos Cíveis – tipos de operações militares que melhor se coadunam à contraposição e prevenção ao terrorismo – e a sua baixa penetração cultural na Força ainda permanecem como preponderantes. Estas restrições terminam por condenar as Operações de Forças Especiais a uma aplicação restrita ao nível tático.

Assim, prevalece entre os militares, na condição de “receptores”, a tendência de afastar o tema terrorismo de sua área de competência; recebendo as iniciativas voltadas para as atividades relacionadas à GLO, provenientes do Ministério da Defesa, como uma ingerência sobre sua autonomia ou como um possível argumento para o aumento de sua atuação na área de segurança pública; e sofrendo os efeitos de distanciamento propiciados pela “atuação por demanda” ao enfrentar o terrorismo segundo a ótica de uma situação de crise, nos moldes propostos pelo GSI-PR. Ao mesmo tempo, na sua condição de “agentes”, atuam na estrutura de Estado de modo a subordinar as atividades de GLO às atribuições de defesa da Pátria. Com isso, empurram o tema do terrorismo e a sua correspondente participação como força armada para um patamar inferior ou de segunda ordem, com reflexos sobre a doutrina, preparo e aparelhamento. Nesse sentido, a cultura militar essencialmente clássica atuou como forma de ideologia, que desqualificava qualquer perspectiva de inserção da força militar no combate e prevenção ao terrorismo.

A hipótese inicialmente formulada – a inexistência de uma estrutura de Estado voltada para a prevenção e o combate ao terrorismo como nova ameaça conduziu as Forças Armadas brasileiras a não disporem de um papel definido neste conjunto de ações – acabou por confirmar-se; com destaque para a peculiaridade de dupla atuação dos militares neste processo (como “agentes” e como “receptores”).

Segundo nosso entendimento, o fenômeno do terrorismo como forma de guerra irregular faz parte da esfera de competências das Forças Armadas. Como o próprio termo expressa: é uma forma de guerra. Não no sentido instrumental dado pelos Estados Unidos, que vislumbrou e empreendeu a “guerra ao terror” como forma de expandir sua esfera de intervenção em um mundo pós-bipolar. Mas sim, no sentido de esforço de Estado em manter sua própria existência ou integridade. O terrorismo como fenômeno violento resgata o caráter da guerra como ação eminentemente política – nos termos propostos por Clausewitz –, refutando a tendência sugerida pelos conflitos clássicos de que haveria uma separação inequívoca de competências entre os níveis político, estratégico, operacional e tático – a guerra definitivamente não é uma “coisa” só de militares.

No caso brasileiro, o terrorismo estaria preponderantemente inserido nas atividades correlacionadas à atribuição constitucional de GLO e que exigiriam todo um conjunto de expertises específicas da parte do segmento castrense. O terrorismo, como grande manifestação violenta do século XXI, exige que as Forças Armadas brasileiras tenham que defrontar-se com o desafio de se preparar, também, para um conflito que não siga o receituário clássico, sendo difuso, longo, complexo e essencialmente político – uma luta pela legitimidade. Acreditamos que esse processo somente será superado quando uma profunda e urgente revisão doutrinária for implementada a partir do Ministério da Defesa – de fora do círculo castrense e de cima para baixo. Uma revisão que, necessariamente, será precedida por uma mudança paradigmática da cultura militar vigente no Brasil. Os questionamentos do Exército surgem como sopro de esperança de que este processo possa iniciar-se.

Entretanto, cabe cautela. Cautela para que as atribuições das Forças Armadas não extrapolem os preceitos constitucionais estabelecidos e que os controles e prazos determinados na Constituição Federal sejam rigorosamente cumpridos. Movimentos no sentido de ampliar a participação das Forças Armadas, atuando segundo as suas atribuições subsidiárias (situação em que a normalidade constitucional não foi quebrada), confundem e comprometem a perspectiva de emprego das Forças nos momentos críticos em que o comprometimento constitucional tenha ocorrido. As Forças Armadas devem estar preparadas

para atuar nos casos de grave comprometimento da ordem pública, como previsto nas situações de intervenção federal, estado de defesa e estado de sítio.

O desenvolvimento e aperfeiçoamento das Operações de Forças Especiais, consideradas em seu sentido amplo, é uma etapa essencial para propiciar a integração das forças militares aos esforços políticos voltados tanto para a contraposição ao terrorismo, quanto para a sua prevenção. Este tipo de operação oferece, no campo das atividades militares, o maior grau de aderência e abrangência entre o exercício puramente militar e as ações que buscam efeito político em uma população a ser seduzida. As Forças Armadas brasileiras ainda possuem um longo caminho a trilhar neste tipo de atividade.

Finalmente, cabe uma última e importante observação. Nosso trabalho enfocou uma perspectiva que possuía o Estado como referência. Tal postura encontra-se expressa nos relacionamentos causais levantados em nossa hipótese e no pressuposto de que o Estado é o grande empreendedor das ações de contraposição e prevenção ao terrorismo. A relação de antagonismo entre Estado e terrorismo permeia o próprio conceito de terrorismo desenvolvido nesta pesquisa: o terrorista, no campo das ações, busca o controle do Estado para a aplicação de suas ideias. Entretanto, há outra perspectiva que transpassa as considerações feitas sobre o terrorismo, especialmente o terrorismo surgido no período pós Guerra Fria: seu caráter de movimento antissistêmico. A opção da violência por parte de grupos ou atores não estatais deve (ou deveria) levantar, junto aos Estados e sociedades afetadas, o questionamento de por quais motivos este ponto chegou a ser alcançado. Quais dispositivos democráticos foram incapazes de acomodar ou responder às reivindicações destes segmentos, culminando numa explosão de violência como forma de solução vislumbrada e empreendida? Citando Marcelo, oficial da guarda nas muralhas de Elsinor e personagem de uma famosa peça de Shakespeare, “há algo de podre no reino da Dinamarca”. Tais questionamentos não invalidam ou comprometem este estudo, que optou por uma vertente distinta de análise e de construção de problemática – uma perspectiva assentada no Estado –, mas o simples reconhecimento destas lacunas ainda existentes permite-nos antever a profunda complexidade e o eminente teor político do terrorismo como fenômeno social.

REFERÊNCIAS

AFP. Celso Amorim diz que Brasil não mantém contato direto com o Hamas. *Último Segundo*, 6 jan. 2010. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/mundo/2010/01/06/celso+amorim+diz+que+brasil+nao+mantem+contato+direto+com+o+hamas+9264477.html>>. Acesso em: 20 jan. 2010.

AGAMBEN, Giorgio. *Estado de Exceção*. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2004. 142 p. Coleção Estado de Sítio.

ALDRICH, George H. The Taliban, al Qaeda, and the Determination of Illegal Combatants. *Humanitäres Völkerrecht*, n. 4, 2002, p. 202-206. Disponível em: <[http://www.cicr.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/5MYJ5E/\\$File/George%20Aldrich_3_final.pdf](http://www.cicr.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/5MYJ5E/$File/George%20Aldrich_3_final.pdf)>. Acesso em: 31 jan. 2010.

AMORIM, Celso Luiz Nunes. *Entrevista concedida pelo Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, ao jornal "O Estado de São Paulo"*. Brasília, 16 mar. 2008. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalle3.asp?ID_DISCURSO=3267>. Acesso em: 30 mar. 2008.

ANGEL, Pablo Tello. Cooperação antiterrorista na América Latina. In: BRIGAGÃO, Clóvis; JÚNIOR, Domício Proença (Org.). *Paz e Terrorismo*. São Paulo: Editora Hucitec, 2004. p. 285-290.

ARAVENA, Francisco Rojas. A construção de regimes cooperativos de segurança: A América Latina diante do terrorismo. In: BRIGAGÃO, Clóvis; JÚNIOR, Domício Proença (Org.). *Paz e Terrorismo*. São Paulo: Editora Hucitec, 2004. p. 269-284.

ARON, Raymond. *Pensar a Guerra, Clausewitz – a era europeia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília. v. 1, 1986. 415 p.

ARON, Raymond. *Pensar a Guerra, Clausewitz – a era planetária*. Brasília: Editora Universidade de Brasília. v. 2, 1986. 311 p.

ARON, Raymond. *Os Últimos Anos do Século*. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1987. 262 p.

ARRIGHI, Giovanni. *Hegemony and Antisystemic Movements*. 2003. Disponível em: <<http://www.reggen.org.br/midia/documentos/hegemoniaemovimentosantisistemicos.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2009.

ASSOCIATED PRESS. Rússia to fire over 35,000 army officers in 2009. *The Washington Post*, 28 abr. 2009. Disponível em: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/04/28/AR2009042800931_pf.html>. Acesso em: 30 abr. 2009.

AYLWIN-FOSTER, Nigel. Changing the Army for Counterinsurgency Operations. *Military Review*, nov-dez. 2005. Disponível em: <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/nation/documents/aylwin_jan06.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2011.

BARNO, David W. *Challenges in Fighting a Global Insurgency*. 2006. Disponível em: <<http://www.carlisle.army.mil/usawc/parameters/Articles/06summer/barno.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2011.

BARTOLOMÉ, Mariano. *La Seguridad Internacional Post 11-S – contenidos, debates y tendencias*. Buenos Aires: Inst. de Publicaciones Navales, 2006. 365 p.

BBC BRASIL. Ataque talebã mata funcionários da ONU em Cabul. *BBC Brasil*. 28 out. 2009. Disponível em: <<http://www.abin.gov.br/modules/articles/article.php?id=5116>>. Acesso em: 30 mar. 2010.

BIDDLE, Stephen. Land Warfare: Theory and Practice. In: BAYLIS, H. N. *et al. Strategy in the Contemporary World – An Introduction to Strategic Studies*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2002. cap. 4, p. 91-112.

BJELOPERA, Jerome P.; RANDOL, Mark A. *American Jihadist Terrorism: Combating a Complex Threat*, 2010. Disponível em: <<http://www.crs.gov>>. Acesso em: 31 out. 2010.

BRANT, Leonardo Nemer C.; LASMAR, Jorge Mascarenhas. O Direito Internacional e Terrorismo Internacional: Novos Desafios à Construção da Paz. In: BRIGAGÃO, Clóvis; JÚNIOR, Domício Proença (Org.). *Paz e Terrorismo*. São Paulo: Editora Hucitec, 2004. p. 179-196.

BRASIL. *Decreto-Lei n. 2.848*, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Rio de Janeiro, 1940. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/>>. Acesso em: 20 ago. 2009.

BRASIL. *Lei n. 7.170*, de 14 de dezembro de 1983. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. Brasília, 1983. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/>>. Acesso em: 16 ago. 2009.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil, 1988*. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 10 abr. 2010.

BRASIL. *Lei n. 8.072*, de 25 de julho de 1990. Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. Brasília, 1990. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/>>. Acesso em: 16 ago. 2009.

BRASIL. *Lei Complementar n. 69*, de 23 de julho de 1991. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/>>. Acesso em: 16 nov. 2010.

BRASIL. *Lei n. 9.613*, de 03 de março de 1998. Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), e dá outras providências. Brasília, 1998. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/>>. Acesso em: 11 set. 2009.

BRASIL. *Lei Complementar n. 97*, de 09 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/>>. Acesso em: 10 jan. 2011.

BRASIL. *Decreto n. 3.695*, de 21 de Dezembro de 2000. Cria o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública, no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/>>. Acesso em: 10 set. 2010.

BRASIL. *Decreto n. 3.897*, de 24 de agosto de 2001. Fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/>>. Acesso em: 12 abr. 2011.

BRASIL. *Lei n. 10.309*, de 22 de novembro de 2001. Dispõe sobre a assunção pela União de responsabilidades civis perante terceiros no caso de atentados terroristas ou atos de guerra contra aeronaves de empresas aéreas brasileiras. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/>>. Acesso em: 20 ago. 2009.

BRASIL. *Projeto de Lei n. 6.764*, de 9 de maio de 2002. Acrescenta o Título XII, que trata dos crimes contra o Estado Democrático de Direito, à Parte Especial do Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e dá outras providências. Brasília, 2002. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/>>. Acesso em: 16 jan. 2010.

BRASIL. *Decreto n. 4.376*, de 13 de setembro de 2002. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência, instituído pela Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, e dá outras providências. Brasília, 2002. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/>>. Acesso em: 21 jul. 2010.

BRASIL. *Decreto n. 4.388*, de 25 de setembro de 2002. Promulga o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. Brasília, 2002. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao/legin.html/textos/visualizarTexto.html?ideNorma=465778&seqTexto=1&PalavrasDestaque=>>>. Acesso em: 4 dez. 2009.

BRASIL. *Decreto n. 4.801*, de 6 de agosto de 2003. Cria a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional, do Conselho de Governo. Brasília, 2003. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/>>. Acesso em: 16 ago. 2009.

BRASIL. *Lei n. 10.744*, de 9 de outubro de 2003. Dispõe sobre a assunção, pela União, de responsabilidades civis perante terceiros no caso de atentados terroristas, atos de guerra ou eventos correlatos, contra aeronaves de matrícula brasileira operadas por empresas brasileiras de transporte aéreo público, excluídas as empresas de táxi aéreo. Brasília, 2003. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/>>. Acesso em: 16 ago. 2009.

BRASIL. *Lei n. 10.869*, de 13 de maio de 2004. Altera a Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/>>. Acesso em: 12 dez. 2009.

BRASIL. *Lei Complementar n. 117*, de 2 de setembro de 2004. Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, para estabelecer novas atribuições subsidiárias. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/>>. Acesso em: 12 dez. 2009.

BRASIL. *Decreto n. 5.484*, de 30 de junho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências. Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm>. Acesso em: 6 abr. 2011.

BRASIL. *Audiência Pública da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado n. 127/07*, de 21 de agosto de 2007. Discussão sobre os instrumentos de que dispõe o Estado brasileiro para eventual combate a ações terroristas. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/comissoes/cspcco/notastaq.html/NT21082007.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2010.

BRASIL. *Diário da Câmara dos Deputados n. 115*, de 18 de julho de 2008. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/>>. Acesso em: 20 dez. 2009.

BRASIL. *Decreto n. 6.592*, de 2 de Outubro de 2008. Regulamenta o disposto na Lei nº 11.631, de 27 de dezembro de 2007, que dispõe sobre a Mobilização Nacional e cria o Sistema Nacional de Mobilização – SINAMOB. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/>>. Acesso em: 5 ago. 2009.

BRASIL. *Decreto n. 6.703*, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/>>. Acesso em: 20 dez. 2009.

BRASIL. *Audiência Pública da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado n. 988/09*, de 7 de julho de 2009. Debate sobre a atuação de membros de grupos terroristas no território brasileiro. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/>>. Acesso em: 10 fev. 2010.

BRASIL. *Lei Complementar n. 136*, de 25 de agosto de 2010. Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que "dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas", para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.2camara.gov.br>>. Acesso em: 10 fev. 2011.

BRASIL. *Decreto n. 7.426*, de 07 de janeiro de 2011. Dispõe sobre a transferência da Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas, do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas - CONAD e da gestão do Fundo Nacional Antidrogas - FUNAD do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República para o Ministério da Justiça, bem como sobre remanejamento de cargos para a Defensoria Pública da União. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/>>. Acesso em: 10 fev. 2011.

CALLWELL, C.E. *Small Wars – A Tactical Textbook for Imperial Soldiers*. London: Greenhill Books, 1990. 3. ed. 559 p.

CARDOSO, Alberto Mendes. *Pronunciamento do Senhor Alberto Mendes Cardoso, Chefe da Delegação do Brasil ao II Período ordinário de Sessões do CICTE*. 2002. Disponível em: <<http://www.oas.org/ezine/ezine7/art15.htm>>. Acesso em: 16 abr. 2008.

CARVALHO, Roberto de Guimarães. Rio de Janeiro, 7 out. 2010. Arquivo de áudio do Windows Media (10,0 MB). Entrevista concedida a Mauricio Bruno de Sá.

CASSIDY, Robert M. *Counterinsurgency and Global War on Terror – Military culture and irregular war*. London: Praeger Security International, 2006. 211 p.

Centro de Instrução de Operações Especiais. Desenvolvido pelo Centro de Instrução de Operações Especiais, 2005. Página eletrônica oficial da instituição. Disponível em: <<http://www.ciopesp.ensino.eb.br/index.html> >. Acesso em: 25 ago. 2011.

CHIN, Warren. Operation 'Enduring Freedom': A Victory for a Conventional Force Fighting na Unconventional War. In: MOCKAITIS, Thomas R.; RICH, Paul B. (Ed.). *Grand strategy in the war against terrorism*. London: Frank Cass and Company Limited, 2003, p. 57-76.

CHOMSKY, Noam. *Piratas & Imperadores, Antigos & Modernos – O terrorismo internacional no mundo real*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. 336 p.

CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*. São Paulo: Martins Fontes, 1996. 930 p.

COLÔMBIA. In: LATINOAMERICANA – Enciclopédia contemporânea da América Latina e do Caribe. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007. p. 320-339.

COMANDO DA AERONÁUTICA. *Missão da Aeronáutica*, ICA 11-1, 2007. Aprovada pela Portaria n. 144/GC3, de 9 de março de 2007, do Comandante da Aeronáutica. Brasília: Estado-Maior da Aeronáutica, 20 p.

COMANDO DE OPERAÇÕES TERRESTRES – COTER. Brigada de Operações Especiais, 2011. Disponível em: <<http://www.coter.eb.mil.br/html/3sch/OMVinculadas/Bda%20Op%20Esp.pdf>>. Acesso em: 26 ago. 2011.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. *Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949*. Genebra: CICV, 1992.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. *Protocolos Adicionais às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949*. Genebra: CICV, 1998.

Comitê Internacional da Cruz Vermelha - CICV. Página oficial da organização independente e neutra que se esforça em proporcionar proteção e assistência às vítimas da guerra e de outras situações de violência. Disponível em: <<http://www.icrc.org/por>>. Acesso em: 2 mar. 2010.

CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ONU. *Resolución 579*, de 18 de dezembro de 1985. Disponível em: <<http://www.un.org/spanish/docs/sc/>>. Acesso em: 22 out. 2009.

CORTÊS, George Luiz Coelho. *As Forças Armadas e a Segurança Pública*. 2007. Disponível em: <<http://www.eme.eb.mil.br/ceeex/links/17%20As%20Forcas%20Armadas%20e%20a%20Seguranca%20Publica.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2011.

CORTÊS, George Luiz Coelho. *Cenários Prospectivos “Exército Brasileiro/2022”*. 2007. Disponível em: <<http://www.eme.eb.mil.br/ceeex/links/08%20Cenarios%20Prospectivos%20Exercito%20Brasileiro%202022.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2010.

COUTO, José Alberto Cunha. Mecanismos de Combate ao Terrorismo. In: SEMINÁRIO O TERRORISMO E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS PARA O SÉCULO XXI, 2006, PUC/RJ. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/gsi/saei/paginas/info_seminario_pucrj2.cfm>. Acesso em: 22 abr. 2008.

COUTO, José Alberto Cunha. (cunhacouto@planalto.gov.br) *Anteprojeto de lei que aperfeiçoa o crime de terrorismo e seu financiamento* [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por mauricio-1968@hotmail.com em 10 dez. 2009.

COUTO, José Alberto Cunha. Gerenciamento de crises em nível Presidência da República: parte 1. In: SEMINÁRIO DE CRISE, 2010, Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro. *Cunha Couto e Macedo Soares_6.wma*. Rio de Janeiro, 2010.

COUTO, José Alberto Cunha. O Terrorismo e as relações internacionais no século XXI. In: HERZ, Mônica; AMARAL, Arthur Bernardes do. *Terrorismo & Relações Internacionais – Perspectivas e desafios para o século XXI*. Rio de Janeiro: Edições Loyola, 2010. p. 147-161.

CREVELD, Martin van. *The Transformation of War*. New York: Free Press, 1991. 254 p.

CREVELD, Martin van. *Through a glass, darkly*. 2000. 16 p. Disponível em: <http://www.d-n-i.net/creveld/through_a_glass_darkly.htm>. Acesso em: 6 out. 2008.

CRISE. In: Dicionário Aurélio Eletrônico – Século XXI. Software. Versão 3.0. Editora Nova Fronteira, 1999.

DANTAS, Rômulo. Seção de Perguntas. In: SEMINÁRIO TERRORISMO, HOJE, 2009, Auditório do banco Central, Rio de Janeiro. *terr_hoje_part6.mp3*. Rio de Janeiro, 2009.

DireitoNet. Site de conteúdo jurídico para advogados e estudantes de direito. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/>>. Acesso em: 16 jun. 2010.

DELUMEAU, Jean. *O Medo no Ocidente 1300-1800 – uma cidade sitiada*. São Paulo: Editora Schwarcz Ltda, 1989.

DEMANT, Peter Robert. Terrorismo e globalização: extremização religiosa ou leilão midiático? In: HERZ, Mônica; AMARAL, Arthur Bernardes do. *Terrorismo & Relações Internacionais – Perspectivas e desafios para o século XXI*. Rio de Janeiro: Edições Loyola, 2010. p. 339-376.

DINIZ, Eugênio. Compreendendo o Fenômeno do Terrorismo. In: BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JR, Domício (orgs.). *Paz e Terrorismo – Textos do Seminário “Desafios para a Política Internacional: Missões de Paz da ONU, Europa e Américas”*. São Paulo: Hucitec, 2004. p. 197-222.

DÖRMANN, Knut. *The legal situation of “unlawful/unprivileged combatants”*. 2003. Disponível em: <[http://www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/utmlall/5LPHBV/\\$File/irrc_849_Dorman.pdf](http://www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/utmlall/5LPHBV/$File/irrc_849_Dorman.pdf)>. Acesso em: 31 jan. 2010.

EINSTEIN, Albert; FREUD, Sigmund. *Por que a Guerra? – Indagações entre Einstein e Freud*. 1932. Cartas. Disponível em: <<http://www.geocities.com/cigarrofazmalasaude/>>. Acesso em: 5 mar. 2009.

Escola de Guerra Naval. Página eletrônica oficial da instituição. Rio de Janeiro: 2010. Disponível em: <<http://www.egn.mar.mil.br/index.php>>. Acesso em: 10 abr. 2011.

ENDERS, Walter; SANDLER, Todd; GAIBULLOEV, Khusrav. Domestic versus transnational terrorism: Data, decomposition, and dynamics. *Journal of Peace Research*. p. 319-337, 28 mar. 2011. Disponível em: <<http://jpr.sagepub.com/com/content/48/3/319>>. Acesso em: 25 mai. 2011.

ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO. *Relatório Resumido “Cenários Prospectivos Exército Brasileiro/2022”*. CORTÊS, George Luiz Coelho (Org.). Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.eme.eb.mil.br/ceeex/cenarios.html>>. Acesso em: 1 nov. 2010.

EXÉRCITO BRASILEIRO. *Diretriz Geral do Comandante*, 2007. Disponível em: <<http://www.esacosaae.ensino.eb.br/Iframes/Diretrizes/DiretrizCmt%20EB.pdf>>. Acesso em: 18 mai. 2011.

EXÉRCITO BRASILEIRO. *Aspectos conclusivos do relatório do simpósio “Terrorismo: consequências para o EB/2022”*. CORTÊS, George Luiz Coelho (Org.). Brasília: Centro de Estudos Estratégicos do Exército, 2007. Disponível em: <<http://www.eme.eb.mil.br/ceeex/links/Relatorios%20de%20Simposios%20do%20EME/Aspect%20Concl%20Rel%20Terrorismo%20Conseq%20EB%202022.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2010.

Exército Brasileiro. Desenvolvido pelo Centro de Comunicação Social do Exército, 2010. Página eletrônica oficial da instituição. Disponível em: <<http://www.exercito.gov.br/web/guest>>. Acesso em: 1 nov. 2010.

EXÉRCITO BRASILEIRO. *O Processo de Transformação do EXÉRCITO*, 2010. 2. ed. Brasília: Estado-Maior do Exército. Disponível em: <http://www.exercito.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=c5e7cd57-dd14-4fa8-bc52-a9316e61863&groupId=10138>. Acesso em: 18 mai. 2011.

FARC. In: LATINOAMERICANA – Enciclopédia contemporânea da América Latina e do Caribe. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007. p. 532-533.

FEDERAL BUREAU OF INVESTIGATION. *Terrorism 2002-2005*. 2009. U.S. Department of Justice. Disponível em: <http://www.fbi.gov/publications/terror/terrorism2002_2005.htm>. Acesso em: 7 jun. 2009.

FIGUEIREDO, Eurico de Lima. *Globalização: dimensões e alternativas*. MARTINS, Carlos Eduardo; SÁ, Fernando; BRUCKMANN, Mônica. (Org.). São Paulo: Loyola, 2004. 363 p. (Série Hegemonia e Contra-hegemonia).

FILHO, Nagib Slaibi. *Direito Constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

FLORES, Mário César. Defesa Nacional na Ordem do Século XXI. *Dossiê*, Rio de Janeiro, v. 1, ano 2, 2003. Disponível em: <<http://www.cebri.com.br/midia/documentos/defesanacional.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2011.

FOLHA ONLINE. Presidência cria núcleo de combate ao terrorismo. *Folha Online*, 10 jun. 2009. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u579362.shtml>>. Acesso em: 27 abr. 2010.

FRANÇA, Júnia Lessa; VASCONCELLOS, Ana Cristina de. *Manual para Normalização de Publicações Técnico-Científicas*. 7. ed. Belo Horizonte: Ufmg, 2004. 242 p.

FRANCE PRESSE. Fox anunciou que o México vai denunciar o TIAR. *Folha Online*, 07 set. 2001. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u28223.shtml>>. Acesso em: 11 abr. 2010.

G1. Al-Qaeda reivindica atentados terroristas da Argélia. *globo.com*, 11 dez. 2007. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,MUL213843-5602,00-ALQAEDA+REIVINDICA+ATENTADOS+TERRORISTAS+DA+ARGELIA.html>>. Acesso em: 30 mar. 2010.

GALULA, David. *Teoria e Prática da Contra-Rebelião*. Rio de Janeiro: Edições GRD, 1966. 145 p.

GEHRE, Thiago; Couto, Leandro. O Brasil e a reorganização do Sistema Interamericano. *Mundorama*, 2010. Disponível em: <<http://mundorama.net/>>. Acesso em: 09 abr. 2010.

GENERAL SHERMAN 1820-91. In: OXFORD Dictionary of Quotations. Disponível em: <<http://www.scribd.com/doc/6938965/Oxford-Dictionary-Of-Quotations>>. Acesso em: 13 mar. 2009.

GRUMEC MERGULHADORES DE COMBATE. Rio de Janeiro: Carlos Eduardo Horta Arentz (ed.), 2010. 81 p. Revista comemorativa 40 anos.

HANLE, Donald J. *Terrorism the newest face of warfare*. New York: Pergamon-Brassey's International Defense Publishers, 1989. p. 254.

HAMMES, Thomas X. *The Evolution of War: The Fourth Generation*. 1994. Disponível em: <<http://www.d-n-i.net/fcs/hammes.htm>>. Acesso em: 17 dez. 2008.

HEYDTE, Frederich August von der. *A Guerra Irregular Moderna – Em políticas de defesa e como fenômeno militar*. Rio de Janeiro: BIBLIEX, 1990. p. 271

HOBBS, Thomas. *Leviatã*. São Paulo: Martin Claret, 2002. 519 p.

HOFFMAN, Bruce. *Inside Terrorism*. New York: Columbia University Press, 2006. 432 p.

HOMER-DIXON, Thomas. The Rise of Complex Terrorism. *Foreign Policy*, Washington, n. 128, p. 52-62, jan./fev. 2002.

HROUB, Khaled. *Hamas – um guia para iniciantes*. Rio de Janeiro: DIFEL, 2008. 208 p.

HUNTINGTON, Samuel P. *O Choque das Civilizações – e a Recomposição da Ordem Mundial*. Rio de Janeiro: Objetiva, 1996. 455 p.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Página eletrônica oficial da instituição. Rio de Janeiro: 2010. Disponível em: < <http://www.ibge.gov.br/home/default.php>>. Acesso em: 4 ago. 2011.

INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. *The States Parties to the Rome Statute*. 2009. Disponível em: <<http://www.icc-cpi.int/Menus/ASP/states+parties/>>. Acesso em: 20 out. 2009.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, The. *The Military Balance 2008*. London: Routledge Taylor & Francis Group, 2008. 495 p.

JÚNIOR, Domício Proença; DINIZ, Eugênio. *Considerações Técnicas sobre a Política de Defesa do Brasil*. 1999. Disponível em: <http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENESEP1999_A0019.PDF>. Acesso em: 5 abr. 2011.

JÚNIOR, João Paulo Soares Alsina. *Política externa e poder militar no Brasil – universos paralelos*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. 158 p.

KALDOR, Mary. *New and Old Wars – Organized Violence in a Global Era*. Stanford: Stanford University Press, 2001. 206 p.

KALDOR, Mary. *Terrorism as regressive globalisation*. 2003. Disponível em: <http://www.opendemocracy.net/democracy-americanpower/article_1501.jsp>. Acesso em: 15 ago. 2009.

KEEGAN, John. *Uma História da Guerra*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1996. 442 p.

KIRAS, James D. Terrorism and Irregular Warfare. In: BAYLIS, H. N. *et al. Strategy in the Contemporary World – An Introduction to Strategic Studies*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2002. cap. 9, p. 208-232.

KOUFA, Kalliopi K. *Cuestiones Concretas de Derechos Humanos: nuevas prioridades, em particular El terrorismo y La lucha contra El terrorismo*. 2004. Relatório. Disponível em: <<http://www2.ohchr.org/english/issues/terrorism/rapporteur/index.htm>>. Acesso em: 10 fev. 2010.

Laboratório de Estudos do Tempo Presente. Projeto específico do Tempo/UFRJ - institucionalização do Grupo de Acompanhamento e Análise do Terrorismo Internacional, 2004. Dedicar-se ao estudo e debate do terrorismo oriundo da organização de diversos movimentos *mujahidin* (inicialmente conhecidos como “afegãos” ou “*al-afegani*”). Disponível

em: <http://www.tempopresente.org/index.php?option=com_content&task=view&id=371&Itemid=124>. Acesso em: 1 jun. 2009.

LADEN, Osama bin. 2001. Entrevista concedida a Tayseer 'Alouni, em 21 out. 2001, parte 1. Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=4HgvBw0dB90>>. Acesso em: 10 fev. 2009.

LADEN, Osama bin. 2001. Entrevista concedida a Tayseer 'Alouni, em 21 out. 2001, parte 3. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=I-gpBp3Q7_4>. Acesso em: 10 fev. 2009.

LAFER, Celso. *Discurso do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Lafer, na XXIII Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores da Organização dos Estados Americanos*. 2001. Disponível em: <<http://ftp.unb.br/pub/UNB/ipr/rel/discmin/2001/3451.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2008.

LAQUEUR, Walter. Postmodern Terrorism. *Foreign Affairs*, New York, v. 75, n. 5, p. 24-36, set./out. 1996.

LAQUEUR, Walter. *Uma Historia Del Terrorismo*. Buenos Aires: Paidós, 2003. 352 p.

LARABURU, Paulo Roberto. Análise de Cenários Estratégicos. In: CICLO DE PALESTRAS DO NÚCLEO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS (NEST - UFF), 2011, Universidade Federal Fluminense, Niterói. *Análise Cenários Estratégicos EB 2011.wma*. Rio de Janeiro, 2011.

LAURIE, Clayton D.; COLE, Ronald H. *The Role of Federal Military Forces in Domestic Disorders 1877-1945*. Washington, D.C.: Center of Military History United States Army, 1997.

LAWRENCE, T. E. *The Evolution of a Revolt*. 1920. Disponível em: <<http://www-cgsc.army.mil/carl/download/csipubs/lawrence.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2009.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Monica. Brasil como país intermediário e poder regional. In: FERREIRA, Marieta de Moraes; FRANCO, Renato (Coord.). *Os Brics e a Ordem Global*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. cap. 1, p. 43-73.

LIND, William S.; NIGHTENGALE, Keith; SCHIMITT, John F.; SUTTON, Joseph W.; WILSON, Gary I. *The Changing Face of War: Into the Forth Generation*. 1989. Disponível em: <http://www.d-n-i.net/fcs/4th_gen_war_gazette.htm>. Acesso em: 17 dez. 2008.

MACLACHLAN, Colim M. *Manual de Terrorismo Internacional*. Tijuana: IICLA, 1997. 113 p.

MARIGHELLA, Carlos. *Mini-manual do Guerrilheiro Urbano*. 1969. Disponível em: <www.marxists.org/portugues/marighella/1969/manual/index.htm>. Acesso em: 12 fev. 1969.

MARINHA DO BRASIL. *Diretrizes Básicas da Marinha*, EMA-304, 2004. Brasília: Estado-Maior da Armada.

MARINHA DO BRASIL. *Doutrina Básica da Marinha*, EMA-305, 2004. 1. rev. Brasília: Estado-Maior da Armada.

MARINHA DO BRASIL. *Manual de Planejamento Operativo da Marinha*, EMA 331, 2006. Planejamento de Processo Militar, v. 1, 1. ed. Brasília: Estado-Maior da Armada.

MARINHA DO BRASIL. *Plano Estratégico da Marinha*, EMA-300, 2008. Aprovado em 13 mar. 2008. v. 1. 2. rev. Brasília: Estado-Maior da Armada.

MASLOW, A. H. *A Theory of Human Motivation*. 1943. Disponível em: <http://www.advancedhiring.com/docs/theory_of_human_motivation.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2009.

MINISTÉRIO DA DEFESA. *Portaria Normativa n. 295*, de 03 de junho de 2002. Institui o Sistema de Inteligência de Defesa, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.legisweb.com.br/legislacao/?legislacao=431507>>. Acesso em: 25 jul. 2011.

MINISTÉRIO DA DEFESA. *Doutrina Militar de Defesa*, MD51-M-04, 2007. Aprovado pela Portaria Normativa n. 113/SPEAI/MD, de 1 fev. 2007. 2. ed. Brasília: Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais. 48 p.

MINISTÉRIO DA DEFESA. *Glossário das Forças Armadas*, MD35-G-01, 2007. Aprovado pela Portaria Normativa n. 196/EMD/MD, de 22 fev. 2007. 4. ed. Brasília: Estado-Maior de Defesa. 274 p.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Repertório de Política Externa: Posições do Brasil*, 2007. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão. 583 p.

MIRANDA, Montgomery. MAD. In: ENCICLOPÉDIA de Guerras e Revoluções do Século XX – As grandes transformações do mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 531-532.

MORAES, Alexandre de. *Direitos Humanos Fundamentais – Teoria Geral*. v. 3, 2. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

NAGL, John A. *Counterinsurgency lessons from Malaya and Vietnam – learning to eat soup with a knife*. London: Praeger, 2002.

NATIONAL COUNTERTERRORISM CENTER. *Annex of Statistical Information - Country Reports on Terrorism 2007*. United States Department of State Publication, Office of the Coordinator for Counterterrorism, abr. 2008. Disponível em: <<http://www.state.gov/s/ct/rls/crt/2007/103716.htm>>. Acesso em: 17 fev. 2009.

NATIONAL COUNTERTERRORISM CENTER. *Annex of Statistical Information - Country Reports on Terrorism 2008*. United States Department of State Publication, Office of the Coordinator for Counterterrorism, abr. 2009. Disponível em: <<http://www.state.gov/s/ct/rls/crt/2008/index.htm>>. Acesso em: 18 mai. 2009.

NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL. *Global Trends 2025: A Transformed World*, nov. 2008. Disponível em: < http://www.dni.gov/nic/NIC_2025_project.html>. Acesso em: 31 mai. 2009.

NETO, José Cretella. *Terrorismo Internacional: Inimigo sem rosto – Combatente sem pátria*. Campinas: Millenium, 2008. 725 p.

NETO, Júlio Soares de Moura. Defendendo o pré-sal. In: JOBIM, Nelson A.; ETCHEGOYEN, Sergio W.; ALSINA, João Paulo (Org.). *Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 449-462.

NOVAES, André. Guerra. In: ENCICLOPÉDIA de Guerras e Revoluções do Século XX – As grandes transformações do mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 387-390.

OLSON, Eric. Contending with Transnational Threats: The Role os Special Forces. In: LEVITT, Matthew; JACOBSON, Michael (Ed.). *Continuity and Change – Reshaping the Fight against Terrorism*. Washington, DC: The Washington Institute for Near East Policy, 2010, p. 45-51.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas*, 1945. Disponível em: <<http://www.onu-brasil.org.br/>>. Acesso em: 26 ago. 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Estatuto da Corte Internacional de Justiça*, 1945. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Corte-Internacional-de-Justiça/estatuto-da-corte-internacional-de-justica.html>>. Acesso em: 11 jan. 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Resolução 3314 (XXIX) da Assembléia Geral das Nações Unidas: Definição de Agressão*, de 3 de dezembro de 1973. Disponível em: < www.cedrin.com.br>. Acesso em: 31 ago. 2009.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Resolução 1650 (XXIX-O/99) da Assembléia Geral: Cooperação hemisférica para prevenir, combater e eliminar o terrorismo*, de 7 de junho de 1999. Disponível em: <<http://www.oas.org/consejo/pr/AG/resoluciones%20y%20declaraciones.asp>>. Acesso em: 9 abr. 2010.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Resolução 1840 (XXXII-O/02) da Assembléia Geral: Convenção Interamericana Contra o Terrorismo*, de 3 de junho de 2002. Disponível em: <<http://www.oas.org/consejo/pr/AG/resoluciones%20y%20declaraciones.asp>>. Acesso em: 9 abr. 2010.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Resolução 2010 (XXXIV-O/04) da Assembléia Geral: Modificações ao Estatuto do Comitê Interamericano de Combate ao Terrorismo*, de 8 de junho de 2004. Disponível em: <<http://www.oas.org/consejo/pr/AG/resoluciones%20y%20declaraciones.asp>>. Acesso em: 9 abr. 2010.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Convención Internacional Contra la Tomada de Rehenes*, de 18 dezembro de 1979. Disponível em: <<http://www.acnur.org/index>>. Acesso em: 22 dez. 2009.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos com bombas*, de 15 de dezembro de 1997. Disponível em: <<http://www.acnur.org/index>>. Acesso em: 31 ago. 2009.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Resolución 1189*, de 13 de agosto de 1998. Disponível em: <<http://www.acnur.org/index>>. Acesso em: 31 ago. 2009.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Resolución 1368*, de 12 de setembro de 2001. Disponível em: <<http://www.acnur.org/index>>. Acesso em: 31 ago. 2009.

PADDOCK, Alfred H. Military Psychological Operations. In: LORD, Carnes; BARNETT, Frank R. (Ed.). *Political Warfare and Psychologic Operations – Rethinking the U.S. Approach*. Washington, DC: National Defense University Press Publications, 1989. p. 45-65.

PAIVA, Eduardo da Rocha. Brasília, 30 nov. 2010. Arquivo de áudio do Windows Media (29,6 MB). Entrevista concedida a Mauricio Bruno de Sá.

PAIVA, Eduardo da Rocha. Pacífico, mas não desarmado. *Estadão.com.br*. São Paulo, 24 jun. 2011. Disponível em: <<http://m.estadao.com.br/noticias/impresso,mobile,735001.htm>>. Acesso em: 22 jun. 2011.

PAPE, Robert A. The Strategic Logic of Suicide Terrorism. *American Political Science Review*, Los Angeles, v. 97, n. 3, p. 1-19, ago. 2003. Disponível em: <<http://www.danieldrezner.com/research/guest/Pape1.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2009.

PAZZINATO, Alceu Luiz; SENISE, Maria Helena Valente. *História Moderna e Contemporânea*. 11. ed. São Paulo: Editora Ática, 1997. 407 p.

PEIXOTO, Antonio Carlos. Fundamentalismo e Política no Islam. In: PEIXOTO, Antonio Carlos *et al.* *Terrorismo - Tragédia e razão*. Rio de Janeiro: Revan, 2002. p. 11-20.

PELLET, Alain. Terrorismo e Guerra. O Que Fazer das Nações Unidas? In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Org.). *Terrorismo e Direito – Os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil: perspectivas político-jurídicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. cap. VIII, p. 173-182.

PEREIRA, Mauro César Rodrigues. Rio de Janeiro, 3 set. 2010. Arquivo de áudio do Windows Media (28,6 MB). Entrevista concedida a Mauricio Bruno de Sá.

PEREIRA, Augusto Heleno Ribeiro. São Paulo, 16 mai. 2011. Entrevista concedida ao programa Canal Livre da Rede Bandeirantes de Televisão. Disponível em: <<http://videos.band.com.br/Exibir/General-Augusto-Heleno-participa-do-Canal-Livre---Parte-1/2c9f94b52febc817012ff90c5dc503a0?channel=626>>. Acesso em: 20 jun. 2011.

PETRAEUS, David H. Learning Counterinsurgency: Observations from Soldering in Iraq. *Doctrine #13*, p. 80-85, out. 2007. Disponível em: <http://www.cdef.terre.defense.gouv.fr/publications/doctrine/doctrine13/version_us/etranger/art3.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2011.

PORTAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Página oficial da Câmara dos Deputados, com conteúdo supervisionado pelo Comitê Gestor do Portal da Câmara dos Deputados e atualizado pelos diversos órgãos da Casa. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/>>. Acesso em: 18 mar. 2010.

POST, Jerrold M. The Key Role of Psychological Operations in Countering Terrorism. In: FOREST, James J. F. (Ed.). *Countering Terrorism and Insurgency in the 21st Century: International Perspectives*. Westport: Praeger Security International, 2007. v. 1, cap. 19, p. 380-394.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Política de Defesa Nacional*. Brasília, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/DEFES.HTM>. Acesso em: 27 abr. 2010.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Encontro de Estudos: Terrorismo*, 2005. Brasília: Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais, 2006. 180 p.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Mensagem Presidencial ao Congresso Nacional*. Brasília, 2010. Mensagem do Presidente da República ao Congresso Nacional prestando contas das ações do Executivo no ano anterior e expondo os planos para o exercício que está começando. Disponível em: <http://www.secom.gov.br/sobre-a-secom/publicacoes/index_html/mensagem-ao-congresso-nacional-2010>. Acesso em: 23 fev. 2010.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Da Natureza e Competência* – da Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/gsi/saei/>>. Acesso em: 5 abr. 2010.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Workshop Prevenção e Combate ao terrorismo Internacional*. Brasília: Presidência da República, Gabinete de Segurança Institucional, 2010. 241p.

RIBEIRO, Renato Janine. Hobbes: o medo e a esperança. In: WEFFORT, Francisco C. (Org.). *Os Clássicos da Política*. 13 ed. São Paulo: Ática, 2005. v. 1, cap. 3, p. 51-77.

RICUPERO, Rubens. Paz Perpétua. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 28 fev. 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2802201004.htm>>. Acesso em: 5 mar. 2010.

ROCHA, Antônio Jorge Ramalho da. Missões de Paz em Estados Frágeis: elementos para se refletir sobre a presença do Brasil no Haiti. In: NASSER, Reginaldo Mattar (Org.). *Os Conflitos Internacionais em Múltiplas Dimensões*. São Paulo: Editora UNESP, 2009. p. 203-212.

ROTH, Kenneth. The Law of War in the War of Terror. *Foreign Affairs*, Tampa, v. 83, n. 1, 2004. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.com>>. Acesso em: 22 fev. 2010.

SAUL, Ben. Definition of “Terrorism” in the UN Security Council: 1985-2004. *Chinese Journal of International Law*, v. 4, n. 1, p. 141-166, 2005. Disponível em: <<http://chinesejil.oxfordjournals.org/cgi/content/full/4/1/141>>. Acesso em: 24 fev. 2010.

SCHMID, Alex P. *Terrorism & Energy Security* – Targeting Oil & Other Energy Sources and Infrastructure. Oklahoma, 2007. Disponível em: <<http://www.terrorisminfo.mipt.org/pdf/Terrorism-Energy-Security-032007.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2008.

SCHMITT, Carl. *The Theory of the Partisan: A Commentary/Remark on the Concept of the Political*. 1963. Disponível em: <<http://www.scribd.com/doc/8005192/Theory-of-the-Partisan-by-Dr-Carl-Schmitt>>. Acesso em: 6 abr. 2009.

SCHMITT, Carl. *Teologia Política*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. 168 p.

SHEEHAN, Michael. The Evolution of Modern Warfare. In: BAYLIS, H. N. *et al. Strategy in the Contemporary World* – An Introduction to Strategic Studies. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2007. cap. 2, p. 42-65.

SILVA, Carlos Augusto Canêdo G. da. A Proteção Jurídica Internacional contra o Terrorismo e o Tribunal Penal Internacional. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Org.). *Terrorismo e*

Direito – Os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil: perspectivas político-jurídicas. Rio de Janeiro: Forense, 2003. cap. XI, p. 239-255.

SILVA, Antonio Ruy de Almeida. “As Novas Ameaças” e a Marinha do Brasil. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, e. 7, jun. 2006. Disponível em: <<http://www.egn.mar.mil.br/arquivos/revistaEgn/revistaEgn.htm>>. Acesso em: 6 abr. 2011.

SILVA, Helder Pereira da. *A Política de Defesa Nacional e as Diretrizes para o Planejamento militar*. Niterói, 2008. Disponível em: <http://livrobranco.defesa.gov.br/arquivos/espaco_pesquisador/Helder-Pereira.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2011.

SILVA, Francisco C. T. da. O Terrorismo de Massas Contemporâneo (1991-2009). In: SEMINÁRIO TERRORISMO, HOJE, 2009, Auditório do banco Central, Rio de Janeiro. *terr_hoje_part1.mp3*. Rio de Janeiro, 2009.

SIMIONI, Alexandre Arthur. O terrorismo internacional contemporâneo e suas conseqüências para a Segurança e Defesa do Brasil. In: SILVA, Francisco Carlos Teixeira da (Org.); CHAVES, Daniel Santiago (Org.). *Terrorismo na América do Sul – Uma ótica brasileira*. Rio de Janeiro: Multifoco, 2010. p. 71-111.

SIMONS, Anna; TUCKER, David. United States Special Operations Forces and the War on Terrorism. In: MOCKAITIS, Thomas R.; RICH, Paul B. (Ed.). *Grand strategy in the war against terrorism*. London: Frank Cass and Company Limited, 2003, p. 77-91.

SOARES, J. A. de Macedo. Gerenciamento de crises em nível Presidência da República: parte 2. In: SEMINÁRIO DE CRISE, 2010, Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro. *Cunha Couto e Macedo Soares_6.wma*. Rio de Janeiro, 2010.

SOUZA, Fabianna Matias de; COIMBRA, Mário. *Tratamento Jurídico do Terrorismo Nacional*. 2008. Disponível em: <<http://intertemas.unitoledo.br/revista/index.php/ETIC/article/viewFile/1638/1561>>. Acesso em: 20 abr. 2010.

SOUZA, Amaury de. *A Agenda Internacional do Brasil – A política externa brasileira de FHC a Lula*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. 191 p.

SUAREZ, Marcial A. Garcia. *Terra de ninguém: Terrorismo, Guerrilha e Segurança*. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<http://www.abed-defesa.org/page4/page8/page9/page19/files/MarcialSuarez.pdf>>. Acesso em: 3 set. 2009.

SWINARSKI, Christophe. *O Direito Internacional Humanitário – Como sistema de Proteção Internacional da Pessoa Humana (Principais Noções e Institutos)*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990. 103 p.

THOMPSON, Robert. *Defeating Communist Insurgency – The Lessons of Malaya and Vietnam*. New York: Praeger Publishers, 1966. 171 p.

TZÉ-TUNG, Mao. *On Protracted War*, 1938. Disponível em: <http://www.marxists.org/reference/archive/mao/selected-works/volume-2/mswv2_09.htm>. Acesso em: 29 jan. 2009.

TZU, Sun. *A Arte da Guerra*. CLAVEL, James (Adapt.). 19. ed. Rio de Janeiro: Record, 1997.

UNITED NATIONS. *Human Development Report 1994*. New York: Oxford University Press, 1994. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/>. Acesso em: 5 fev. 2008.

UNITED NATIONS. *Report of the International Court of Justice: 1 August 2008-31 July 2009*. 2009. Relatório. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/court/index.php?p1=1&p2=8>>. Acesso em: 10 jan. 2010.

UNITED NATIONS. Site oficial da Organização das Nações Unidas, 2010. Disponível em: <<http://www.un.org/es/documents/sc/index.shtml>>. Acesso em: 18 mar. 2010.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. *Handbook on Criminal Justice Responses to Terrorism*. New York: United Nations Publication, 2009. 127 p.

UNITED STATES OF AMERICA. *National Strategy for Combating Terrorism*. 2006. Disponível em: <<http://www.cbsnews.com/htdocs/pdf/NSCT0906.pdf>>. Acesso em: 11 ago. 2010.

UNITED STATES OF AMERICA. *Counterinsurgency*, FM 3-24, 2006. Washington, DC: Headquarters Department of the Army. Disponível em: <<http://www.fas.org/irp/doddir/army/fm3-24.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2011.

UNITED STATES OF AMERICA. *Civil Affairs Operations*, FM 3-05.40, 2006. Washington, DC: Headquarters Department of the Army. Disponível em: <<http://www.fas.org/irp/doddir/army/fm3-05-40.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2011.

UNITED STATES OF AMERICA. *National Defense Strategy*. 2008. Department of Defense. Disponível em: <<http://www.defenselink.mil/news/2008%20national%20defense%20strategy.pdf>>. Acesso em 20 dez. 2008.

UNITED STATES OF AMERICA. *Counterterrorism*, Joint Publication 3-26, 2009. Disponível em: <http://www.fas.org/irp/doddir/dod/jp3_26.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2010.

UN NEWS CENTER. Centro de notícias da Organização das Nações Unidas. Top UN envoy Sergio Vieira de Mello killed in terrorist blast in Baghdad. New York: 19 ago. 2003. Disponível em: <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=8023>>. Acesso em: 30 mar. 2010.

UPPSALA CONFLICT DATA PROGRAM - UCDP. *UCDP/PRIO Armed Conflict Dataset*. Versão 4-2007. Disponível em: <<http://www.pcr.uu.se/research/UCDP/>>. Acesso em: 19 mar. 2009.

UPPSALA CONFLICT DATA PROGRAM - UCDP. *UCDP/PRIO Armed Conflict Dataset Codebook*. Versão 4-2007. Disponível em: <http://www.pcr.uu.se/research/UCDP/data_and_publications/datasets.htm>. Acesso em: 19 mar. 2009.

VEILLETTE, Connie. *Plan Colombia: A Progress Report*. 2005. Relatório. Disponível em:<<http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL32774.pdf>>. Acesso em: 11 abr. 2010.

VELLOSO, Ana Flávia. O Terrorismo Internacional e a Legítima Defesa no Direito Internacional: O Artigo 51 da Carta das Nações Unidas. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Org.). *Terrorismo e Direito – Os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil: perspectivas político-jurídicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. cap. IX, p. 183-207.

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. Conseqüências Estratégicas para uma Marinha de Águas Marrons, 2007. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, e. 16, dez. 2010, p. 7-20. Disponível em: <<http://www.egn.mar.mil.br/arquivos/revistaEgn/revistaEgn.htm>>. Acesso em: 30 mai. 2011.

VIDINO, Lorenzo. The Homegrown Terrorist Threat to the US Homeland. *Analysis of the Real Instituto Elcano*. Madri, 18 dez. 2009. Disponível em: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/Content?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari171-2009>. Acesso em: 20 jan. 2010.

WAISBERG, Tatiana. *O Papel do Direito Internacional na Guerra entre Israel e o Hamas: inter armas silent leges?*. Clubjus, Brasília-DF, 28 jan. 2009. Disponível em: <<http://www.clubjus.com.br/?artigos&ver=2.22570&hl=no>>. Acesso em: 31 mai. 2009.

WEDGWOOD, Ruth. Al Qaeda, Terrorism, and Military Commissions. *The American Journal of International Law*, v. 96, n. 2, 2002, p. 328-337. Disponível em: <<http://www.jstor.org/>>. Acesso em: 14 fev. 2010.

WRIGHT, Quincy. *A Guerra*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1988. 372 p.

ZELOTE. In: DICIONÁRIO Academia Brasileira de Letras – Dicionário Escolar da Língua Portuguesa. 2. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2008. p. 1310.

ZHEBIT, Alexander. *O Terrorismo e suas Manifestações Contemporâneas*. Rio de Janeiro, 8 fev. 2008. Entrevista concedida a Sinpro SP On-line. Disponível em: <http://www.tempopresente.org/index2.php?option=com_content&task=view&id=3483...>. Acesso em: 21 fev. 2008.

ŽIŽEK, Slavoj. *Bem-vindo ao deserto do real!* – cinco ensaios sobre o 11 de setembro e datas relacionadas. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003. Coleção Estado de Sítio.

ANEXO A - Anteprojeto de lei que aperfeiçoa o crime de terrorismo e seu financiamento¹

ANTEPROJETO DE LEI QUE APERFEIÇOA O CRIME DE TERRORISMO E SEU FINANCIAMENTO

Dispõe sobre os crimes de terrorismo, seu financiamento e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

TÍTULO I – DOS CRIMES DE TERRORISMO

Art. 1º. Os crimes previstos neste título serão punidos quando cometidos com a finalidade de infundir estado de pânico ou insegurança na sociedade, para intimidar Estado, organização internacional ou pessoa jurídica, nacional ou estrangeira, ou coagi-los a ação ou omissão.

CAPÍTULO I – DOS ATENTADOS A BOMBA

Art. 2º. Entregar, colocar, lançar ou detonar artefato explosivo ou outro artefato letal sem autorização legal:

Pena – reclusão, de 5 (cinco) a 10 (dez) anos, e multa.

CAPÍTULO II – DOS ATENTADOS COM MATERIAL NUCLEAR OU RADIOATIVO

Art. 3º. Detonar ou dispersar dispositivo ou material nuclear ou radioativo:

Pena – reclusão, de 12 (doze) a 30 (trinta) anos, e multa.

Art. 4º. Importar, exportar, preparar, produzir, fabricar, alterar, adquirir, possuir, utilizar, fornecer, vender, oferecer, remeter, entregar, receber, ter em depósito, guardar, transportar, trazer consigo, dispositivo ou material nuclear ou radioativo:

Pena – reclusão, de 6 (seis) a 18 (dezoito) anos, e multa.

Art. 5º. Subtrair, para si ou para outrem, dispositivo ou material nuclear ou radioativo:

Pena – reclusão, de 6 (seis) a 18 (dezoito) anos, e multa.

Art. 6º. Subtrair, para si ou para outrem, dispositivo ou material nuclear ou radioativo, mediante grave ameaça ou violência à pessoa, ou depois de havê-la, por qualquer meio, reduzido à impossibilidade de resistência:

Pena – reclusão, de 8 (oito) a 20 (vinte) anos, e multa.

Art. 7º. Constranger alguém, mediante violência ou grave ameaça:

I – a entregar dispositivo ou material nuclear ou radioativo:

Pena – reclusão, de 8 (oito) a 20 (vinte) anos, e multa;

¹ COUTO, José Alberto Cunha. (cunhacouto@planalto.gov.br) *Anteprojeto de lei que aperfeiçoa o crime de terrorismo e seu financiamento* [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por mauricio-1968@hotmail.com em 10 dez. 2009.

II – a ceder o controle ou a alterar procedimentos de controle de instalação nuclear:

Pena – reclusão, de 10 (dez) a 20 (vinte) anos, e multa;

III – a detonar ou dispersar dispositivo ou material nuclear ou radioativo:

Pena – reclusão, de 12 (doze) a 30 (trinta) anos, e multa.

Parágrafo único. Se o constrangimento der-se mediante a tomada de reféns, a pena será acrescida de um terço.

Art. 8º. Desviar ou apropriar-se indevidamente de dispositivo ou material nuclear ou radioativo, valendo-se do cargo ou do exercício de profissão:

Pena – reclusão, de 10 (dez) a 20 (vinte) anos, e multa.

Art. 9º. Utilizar ou danificar instalação nuclear:

Pena – reclusão, de 10 (dez) a 20 (vinte) anos, e multa.

Art. 10º. Se do crime resulta liberação de material nuclear ou radioativo, a pena será acrescida de até metade.

Art. 11. Para efeitos desta Lei, considera-se dispositivo nuclear ou radioativo:

I – todo artefato nuclear explosivo;

II – todo artefato de dispersão de material nuclear ou radioativo.

CAPÍTULO III – DO BIOTERRORISMO

Art. 12. Inocular, infundir, pulverizar, dispersar agentes microbiológicos, agentes biológicos ou toxinas, independentemente de sua origem ou método de produção:

Pena – reclusão, de 12 (doze) a 30 (trinta) anos, e multa.

Art. 13. Adquirir, possuir, utilizar, fornecer, remeter, entregar, desenvolver, produzir, manipular, conservar em seu poder ou trazer consigo, ou de qualquer forma empregar agentes microbiológicos, agentes biológicos ou toxinas:

Pena – reclusão, de 8 (oito) a 20 (vinte) anos, e multa.

Art. 14. Constranger alguém, mediante violência ou grave ameaça:

I – a entregar agentes microbiológicos, biológicos ou toxinas:

Pena – reclusão, de 8 (oito) a 20 (vinte) anos, e multa;

II – a ceder o controle ou a alterar procedimentos de controle de instalação que contenha agentes microbiológicos, biológicos ou toxinas:

Pena – reclusão, de 10 (dez) a 20 (vinte) anos, e multa;

III – a inocular, infundir, pulverizar ou dispersar agentes microbiológicos, agentes biológicos ou toxinas:

Pena – reclusão, de 12 (doze) a 30 (trinta) anos, e multa.

Parágrafo único. Se o constrangimento der-se mediante a tomada de reféns, a pena será acrescida de até um terço.

Art. 15. Desviar ou apropriar-se indevidamente de agentes microbiológicos, biológicos ou toxinas valendo-se do cargo ou do exercício de profissão:

Pena – reclusão, de 10 (dez) a 20 (vinte) anos, e multa.

Art. 16. Utilizar ou danificar instalação que contém agentes microbiológicos, biológicos ou toxinas:

Pena – reclusão, de 10 (dez) a 20 (vinte) anos, e multa.

CAPÍTULO IV – DO TERRORISMO QUÍMICO

Art. 17. Inocular, infundir, pulverizar, detonar ou dispersar dispositivo ou material contendo qualquer tipo de agente químico:

Pena – reclusão, de 12 (doze) a 30 (trinta) anos, e multa.

Art. 18. Adquirir, possuir, utilizar, fornecer, remeter, entregar, desenvolver, produzir, manipular, conservar em seu poder ou trazer consigo, ou de qualquer forma empregar agentes químicos.

Pena – reclusão, de 8 (oito) a 20 (vinte) anos, e multa.

Art. 19. Constranger alguém, mediante violência ou grave ameaça:

I – a entregar agentes químicos:

Pena – reclusão, de 8 (oito) a 20 (vinte) anos, e multa;

II – a inocular, infundir, pulverizar ou dispersar agentes químicos:

Pena – reclusão, de 12 (doze) a 30 (trinta) anos, e multa.

Parágrafo único. Se o constrangimento der-se mediante a tomada de reféns, a pena será acrescida de um terço.

Art. 20. Desviar ou apropriar-se indevidamente de agente químico utilizando-se do cargo ou do exercício de profissão:

Pena – reclusão, de 10 (dez) a 20 (vinte) anos, e multa.

Art. 21. Utilizar ou danificar instalação que contenha agente químico, provocando ou trazendo o risco de provocar a emissão de gases ou resíduos químicos danosos à saúde:

Pena – reclusão, de 10 (dez) a 20 (vinte) anos, e multa.

Art. 22. Para os fins desta Lei, considera-se agente químico toda substância que, por sua atividade química, produza, quando empregada para fins do Artigo 1º, efeito tóxico, fumígeno ou incendiário.

CAPÍTULO V – DOS CRIMES CONTRA A PESSOA E O PATRIMÔNIO

Art. 23. Matar alguém:

Pena – reclusão, de 10 (dez) a 20 (vinte) anos, e multa.

Art. 24. Ofender a integridade corporal ou a saúde de outrem, causando-lhe:

I – incapacidade para as ocupações habituais por mais de trinta dias, perigo de vida, aceleração de parto, debilidade permanente de membro, sentido ou função:

Pena – reclusão, de 6 (seis) a 10 (dez) anos, e multa;

II – incapacidade permanente para o trabalho, enfermidade incurável, deformidade permanente, aborto, perda ou inutilização de membro, sentido ou função:

Pena – reclusão, de 8 (oito) a 12 (doze) anos, e multa.

Art. 25. Privar pessoa de sua liberdade, com o fim de constranger alguém a praticar, deixar de praticar ou tolerar que se pratique ato de qualquer natureza, como condição ou preço do resgate.

Pena – reclusão, de 6 (seis) a 18 (dezoito) anos, e multa.

Art. 26. Privar alguém de sua liberdade, mediante seqüestro ou cárcere privado, com o fim de obter, para si ou para outrem, qualquer vantagem, como condição ou preço do resgate:

Pena – reclusão, de 12 (doze) a 18 (dezoito) anos, e multa.

Art. 27. Destruir, inutilizar ou deteriorar coisa alheia:

Pena – reclusão, de 5 (cinco) a 8 (oito) anos, e multa.

CAPÍTULO VI – DOS CRIMES CONTRA PESSOAS INTERNACIONALMENTE PROTEGIDAS

Art. 28. Destruir ou causar dano a dependências oficiais, a residência particular ou a meios de transporte, comprometendo a segurança de pessoa que goza de proteção internacional.

Pena – reclusão, de 5 (cinco) a 10 (dez) anos, e multa.

Art. 29. Os crimes previstos no capítulo V, quando praticados contra pessoa que goze de proteção internacional, terão a pena acrescida de até um terço.

Art. 30 Para efeitos desta Lei, considera-se pessoa que goza de proteção internacional:

I – Chefes de Estado, Chefes de Governo ou Ministros de Estado, fora do território de seu país, assim como os familiares que os acompanham;

II – representantes ou funcionários de Estado ou de organização internacional que tenham direito, em conformidade com a legislação internacional, a proteção especial contra qualquer atentado à sua pessoa, liberdade ou dignidade, assim como os familiares que os acompanham.

CAPÍTULO VII – DOS CRIMES CONTRA A SEGURANÇA DE AERONAVES, EMBARCAÇÕES E VEÍCULOS DE TRANSPORTE COLETIVO

Art. 31. Apoderar-se, interferir ou exercer ilegalmente o controle de aeronave, embarcação ou veículo de transporte coletivo, com emprego de violência ou grave ameaça a membro da tripulação ou a passageiro:

Pena – reclusão, de 6 (seis) a 12 (doze) anos, e multa.

Art. 32. Destruir aeronave, embarcação ou qualquer tipo de veículo de transporte coletivo, ou causar-lhe dano que comprometa a sua segurança:

Pena – reclusão, de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos, e multa.

Art. 33. Colocar em aeronave, embarcação ou qualquer tipo de veículo de transporte coletivo, por qualquer meio, dispositivo ou substância capaz de destruí-lo ou causar-lhe dano que comprometa a sua segurança:

Pena – reclusão, de 5 (cinco) a 10 (dez) anos, e multa.

Art. 34. Destruir ou causar dano a instalações de orientação ou controle de tráfego, ou interferir em sua operação, colocando em risco a segurança de aeronave, embarcação ou qualquer tipo de veículo de transporte coletivo:

Pena – reclusão, de 5 (cinco) a 10 (dez) anos, e multa.

Art. 35. Fornecer informações que sabe serem falsas, colocando em perigo a segurança de aeronave, embarcação ou qualquer tipo de veículo de transporte coletivo:

Pena – reclusão, de 5 (cinco) a 10 (dez) anos, e multa.

Art. 36. Quando a aeronave, embarcação ou veículo de transporte coletivo for militar, a pena será acrescida de até um terço.

CAPÍTULO VIII – DOS CRIMES CONTRA A SEGURANÇA DE PORTOS, AEROPORTOS E ESTAÇÕES DE TRANSPORTE COLETIVO

Art. 37. Colocar em risco a segurança de porto, aeroporto ou estação de transporte coletivo mediante:

I – violência ou grave ameaça contra pessoa:

Pena – reclusão, de 6 (seis) a 12 (doze) anos, e multa;

II – destruição, inutilização ou deterioração de equipamento ou instalação de porto, aeroporto ou estação de transporte coletivo:

Pena – reclusão, de 5 (cinco) a 12 (doze) anos, e multa;

III – destruição, inutilização ou deterioração de embarcação atracada ou fundeada ou de aeronave no solo:

Pena – reclusão, de 6 (seis) a 12 (doze) anos, e multa;

IV – perturbação dos serviços de porto ou aeroporto:

Pena – reclusão, de 5 (cinco) a 10 (dez) anos, e multa.

Parágrafo único. Quando o crime for cometido em instalação militar, a pena será acrescida de até um terço.

CAPÍTULO IX – DOS CRIMES CONTRA A SEGURANÇA DE PLATAFORMAS FIXAS

Art. 38. Praticar ato contra a segurança de plataforma fixa na plataforma continental por meio de:

I – assunção ou exercício de controle de plataforma fixa, mediante violência ou grave ameaça:

Pena – reclusão, de 6 (seis) a 12 (doze) anos, e multa;

II – violência ou grave ameaça contra pessoa:

Pena – reclusão, de 5 (cinco) a 10 (dez) anos, e multa;

III – destruição, deterioração ou inutilização de plataforma fixa:

Pena – reclusão, de 5 (cinco) a 12 (doze) anos, e multa;

IV – colocação, em plataforma fixa, por qualquer meio, de dispositivo ou substância capaz de destruí-la ou de pôr em perigo sua segurança:

Pena – reclusão, de 5 (cinco) a 10 (dez) anos, e multa.

CAPÍTULO X – DA COLABORAÇÃO COM O TERRORISMO

Art. 39. Trabalhar para grupo, pessoa física ou jurídica, ou prestar-lhe qualquer colaboração, tendo conhecimento de que sua atividade principal ou secundária é dirigida à prática de crime previsto nesta Lei:

Pena – reclusão, de 5 (cinco) a 8 (oito) anos, e multa.

CAPÍTULO XI – DA APOLOGIA AO TERRORISMO

Art. 40. Fazer apologia de fato tipificado como crime nesta lei ou de seu autor:

Pena – reclusão, de 5 (cinco) a 8 (oito) anos, e multa.

Parágrafo único. Nas mesmas penas incorre quem incitar a prática de fato tipificado como crime nesta lei.

TÍTULO II – DO FINANCIAMENTO AO TERRORISMO

Art. 41. Receber ou prover, direta ou indiretamente, recursos, ativos, bens, direitos, valores ou serviços de qualquer natureza, para o planejamento, a preparação ou a execução dos crimes previstos nesta Lei.

Pena – reclusão, de 8 (oito) a 20 (vinte) anos, e multa.

Parágrafo Único – Incorre na mesma pena quem financiar, direta ou indiretamente, total ou parcialmente pessoa, grupo de pessoas, associação, entidade, organização, quadrilha ou bando que tenha como atividade principal ou secundária, mesmo em caráter eventual, a prática dos crimes previstos nesta Lei.

TÍTULO III – DA JURISDIÇÃO

Art. 42. Sem prejuízo do disposto no art. 7º do Código Penal, é competente a autoridade judiciária brasileira para julgar os crimes estabelecidos nesta lei, mesmo cometidos no exterior, quando a vítima ou o agente for brasileiro ou, sendo de outra nacionalidade ou apátrida, tenha residência habitual ou ingresse em território nacional.

TÍTULO IV – DAS DISPOSIÇÕES PROCESSUAIS ESPECIAIS

Art. 43. O processo e julgamento dos crimes previstos nesta Lei obedecem às disposições relativas ao procedimento comum dos crimes punidos com reclusão, da competência do juiz singular.

Art. 44. O juiz, de ofício, a requerimento do Ministério Público ou mediante representação da autoridade policial, ouvido o Ministério Público em vinte e quatro horas, havendo indícios suficientes de infração penal, poderá decretar, no curso da investigação ou da ação penal, medidas assecuratórias de bens, direitos ou valores do investigado ou acusado, ou existentes em nome de interpostas pessoas, que sejam instrumento, produto ou proveito dos crimes previstos nesta Lei.

§1º – Proceder-se-á à alienação antecipada para preservação do valor dos bens sempre que estiverem sujeitos a qualquer grau de deterioração ou depreciação, ou quando houver dificuldade para sua manutenção.

§2º – O juiz determinará as liberações, total ou parcial, dos bens, direitos e valores quando comprovada a licitude de sua origem, mantendo-se a constrição dos bens, direitos e valores necessários e suficientes à reparação dos danos e ao pagamento de prestações pecuniárias, multas e custas decorrentes da infração penal.

§3º – Nenhum pedido de liberação será conhecido sem o comparecimento pessoal do acusado ou de interposta pessoa a que se refere o caput deste artigo, podendo o juiz determinar a prática de atos necessários à conservação de bens, direitos ou valores, sem prejuízo do disposto no §1º.

§4º – Poderão ser decretadas medidas assecuratórias sobre bens, direitos ou valores para reparação do dano decorrente da infração penal antecedente ou da prevista nesta Lei ou para pagamento de prestação pecuniária, multa e custas.

Art. 45. Quando as circunstâncias o aconselharem, o juiz, ouvido o Ministério Público, nomeará pessoa física ou jurídica qualificada para a administração dos bens, direitos ou valores sujeitos a medidas assecuratórias, mediante termo de compromisso.

Art. 46. A pessoa responsável pela administração dos bens:

I – fará jus a uma remuneração, fixada pelo juiz, que será satisfeita preferencialmente com o produto dos bens objeto da administração;

II – prestará, por determinação judicial, informações periódicas da situação dos bens sob sua administração, bem como explicações e detalhamentos sobre investimentos e reinvestimentos realizados.

Parágrafo único. Os atos relativos à administração dos bens serão levados ao conhecimento do Ministério Público, que requererá o que entender cabível.”

Art. 47. O juiz determinará, na hipótese de existência de tratado ou convenção internacional e por solicitação de autoridade estrangeira competente, medidas assecuratórias sobre bens, direitos ou valores oriundos de crimes descritos no art. 1º, praticados no estrangeiro.

§ 1º – Aplica-se o disposto neste artigo, independentemente de tratado ou convenção internacional, quando o governo do país da autoridade solicitante prometer reciprocidade ao Brasil.

§ 2º – Na falta de tratado ou convenção, os bens, direitos ou valores sujeitos a medidas assecuratórias por solicitação de autoridade estrangeira competente ou os recursos provenientes da sua alienação serão repartidos entre o Estado requerente e o Brasil, na proporção de metade, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé.

TÍTULO V – DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 48. Se do ato resulta morte ou lesão corporal grave, a pena será acrescida de um terço até metade.

Parágrafo único. Se o resultado previsto no caput for produzido de forma culposa, a pena será acrescida de até um terço.

Art. 49. Se do ato resulta dano ambiental, pena é acrescida de um terço até a metade.

Art. 50. A pena será reduzida de um a dois terços e começará a ser cumprida em regime aberto, podendo o juiz deixar de aplicá-la ou substituí-la por pena restritiva de direitos, se o autor, co-autor ou partícipe colaborar espontaneamente com as autoridades, prestando esclarecimentos que conduzam à apuração das infrações penais e de sua autoria ou à localização dos bens, direitos ou valores objeto do crime.

Art. 51. São efeitos da condenação, além dos previstos no Código Penal:

I - a perda, em favor da União, dos bens, direitos e valores objeto de crime previsto nesta Lei, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé;

II - a interdição do exercício de cargo ou função pública de qualquer natureza e de diretor, de membro de conselho de administração ou de gerência das pessoas jurídicas referidas **no art. ___²**, pelo dobro do tempo da pena privativa de liberdade aplicada.

Art. 52. As pessoas referidas no art. 9º da Lei 9.613, de 3 de março de 1998:

I - dispensarão especial atenção às operações que, nos termos de instruções emanadas das autoridades competentes, possam constituir-se em sérios indícios dos crimes previstos nesta Lei, ou com eles relacionar-se;

II - deverão comunicar ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, abstendo-se de dar aos clientes ciência de tal ato, no prazo de vinte e quatro horas:

a) todas as transações, bem como a identificação dos respectivos clientes, realizadas em moeda nacional ou estrangeira, títulos e valores mobiliários, títulos de crédito, metais, ou qualquer ativo passível de ser convertido em dinheiro, que ultrapassem limites ou se enquadrarem em critérios fixados pelas autoridades competentes e na forma e condições por ela estabelecidas;

b) a proposta ou a realização de transação prevista no inciso I deste artigo.

§ 1º As autoridades competentes, nas instruções referidas no inciso I deste artigo, elaborarão relação de operações que, por suas características, no que se refere às partes envolvidas, valores, forma de realização, instrumentos utilizados, ou pela falta de fundamento econômico ou legal, possam configurar a hipótese nele prevista.

§ 2º As comunicações de boa-fé, feitas na forma prevista neste artigo, não acarretarão responsabilidade civil ou administrativa.

§ 3º As instruções referidas no inciso I, às pessoas para as quais não exista órgão próprio fiscalizador ou regulador, serão expedidas pelo Conselho de Controle das Atividades Financeiras – COAF.

² Aguardando informação do DRCI/MJ.

Art. 53. O artigo 2º da Lei n. 8072, de 25 de julho de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º Os crimes hediondos, a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, os crimes de terrorismo e seu financiamento são insuscetíveis de:”

Art. 54: O artigo 8º da Lei n. 8072, de 25 de julho de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 8º Será de três a seis anos de reclusão a pena prevista no art. 288 do Código Penal, quando se tratar de crimes hediondos, prática da tortura, tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins ou crimes de terrorismo e seu financiamento.”

Art. 55. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

APÊNDICE A - Quadro resumo das resoluções do Conselho de Segurança relacionadas ao terrorismo

Ano de emissão	Número da resolução	Ênfase relacionada ao terrorismo	Principais propósitos ou posicionamentos relacionados ao terrorismo
1985	579	- Impedir a condução de atos de ingerência cometidos contra a aviação civil internacional; e - Impedir a tomada de reféns considerada como ato terrorista.	- Condenar sequestros e tomadas de reféns; - Equiparar a tomada de reféns como ato terrorista; e - Instar uma maior cooperação entre os Estados.
1988	618	- Impedir a tomada de reféns.	- Faz referência à Resolução 579 (1985); e - Condena o sequestro do Tenente Coronel Higgins no Líbano e exige sua libertação.
1989	<u>635</u>	- Impedir a condução de atos de ingerência cometidos contra a aviação civil internacional; - Impedir o emprego de explosivos em ações consideradas de terrorismo.	- Estimular a elaboração de medidas eficazes para prevenir o terrorismo, especialmente os que empregam explosivos plásticos ou em lâminas.
1989	638	- Impedir a tomada de reféns consideradas como ato terrorista.	- Condenar sequestros e tomadas de reféns; - Equiparar a tomada de reféns como ato terrorista; e - Instar uma maior cooperação entre os Estados.
1991	<u>687</u>	- Impedir a condução de terrorismo de Estado (ameaça, por parte do Iraque, de tomada de reféns e ações terroristas fora do Iraque).	- Deliberar as sanções sobre o Iraque, em face de sua invasão sobre o Kuwait.
1992	<u>731</u>	- Impedir a condução de atos de ingerência cometidos contra a aviação civil internacional; e - Impedir a condução de terrorismo de Estado (por parte da Líbia).	- Exigir resposta do governo da Líbia aos questionamentos referentes ao envolvimento de funcionários do governo líbio nos ataques aos voos 103 da companhia PAN AM e 772 da companhia <i>Union de Transports Aériens</i> .
1992	<u>748</u>	- Impedir a condução de atos de ingerência	- Impor sanções ao governo da Líbia por sua ligação com os ataques aos voos 103 da

		cometidos contra a aviação civil internacional; e	companhia PAN AM e 772 da companhia <i>Union de Transports Aériens</i> .
		- Impedir a condução de terrorismo de Estado (por parte da Líbia).	
1993	883	- Impedir a condução de atos de ingerência cometidos contra a aviação civil internacional; e	- Impor sanções ao governo da Líbia por sua ligação com os ataques aos voos 103 da companhia PAN AM e 772 da companhia <i>Union de Transports Aériens</i> .
		- Impedir a condução de terrorismo de Estado (por parte da Líbia).	
1996	<u>1044</u>	- Impedir a condução de terrorismo de Estado (por parte do Sudão).	- Exigir explicações do governo do Sudão sobre sua suposta participação na tentativa de assassinato do Presidente da República Árabe do Egito; e
			- Instar o governo do Sudão a desistir de ajudar, apoiar e oferecer facilidades aos terroristas, bem como, conceder-lhes refúgio e asilo.
1996	<u>1054</u>	- Impedir a condução de terrorismo de Estado (por parte do Sudão).	- Impor sanções ao governo do Sudão e exigir o cumprimento das exigências do Conselho de Segurança da ONU, estabelecidas na Resolução 1044 (1996).
1998	1160	- Condenação dos atos de terrorismo no Kosovo.	- Condenar o uso da força pelas forças policiais da Sérvia sobre os civis e manifestantes civis; e
			- Condenar as ações do Exército de Libertação de Kosovo, que considera como terroristas.
1996	1070	- Impedir a condução de terrorismo de Estado (por parte do Sudão).	- Impor novas sanções ao governo do Sudão.
1998	<u>1189</u>	- Condenação dos atentados contra representações dos Estados Unidos (por parte da <i>Al Qaeda</i>).	- Condenação aos ataques realizados contra as embaixadas dos Estados Unidos em Nairóbi (Quênia) e <i>Dar-es-Salaam</i> (Tanzânia), ambos em sete de agosto de 1998.
1998	1193	- Impedir o apoio a grupos terroristas (por parte do Talibã).	- Exigir o fim do apoio prestado por facções afegãs (Talibã) a grupos terroristas e suas organizações.
1998	<u>1214</u>	- Impedir o apoio a grupos terroristas	- Exigir que o Talibã e demais facções afegãs ponham fim aos enfrentamentos; e

		(por parte do Talibã).	- Exigir que os talibãs se abstenham de oferecer santuário e adestramento a terroristas internacionais e suas organizações.
1999	<u>1267</u>	- Impedir o apoio a grupos terroristas (por parte do Talibã).	- Exigir a entrega de Osama bin Laden às autoridades competentes, para responder às acusações de seu envolvimento nos ataques às embaixadas dos Estados Unidos em Nairóbi (Quênia) e <i>Dar-es-Salaam</i> (Tanzânia), ambos em sete de agosto de 1998; - Exigir que os talibãs se abstenham de oferecer santuário e adestramento a terroristas internacionais e suas organizações; - Impor sanções ao grupo Talibã; e - Criar um Comitê composto por todos os membros do Conselho de Segurança para acompanhar as sanções.
1999	<u>1269</u>	- Buscar uma maior coordenação entre os Estados, de modo a prevenir e combater o terrorismo.	- Condenar todos os atos, métodos e práticas terroristas por considerá-los criminosos e injustificáveis; e - Fazer um chamamento aos Estados para: cooperar entre si, prevenir e reprimir o terrorismo em seus territórios, negar refúgio àqueles que planejem, financiem ou cometam atos terroristas e intercambiar informações.
2000	<u>1333</u>	- Impedir o apoio a grupos terroristas (por parte do Talibã).	- Exigir a entrega de Osama bin Laden às autoridades competentes, para responder às acusações de seu envolvimento nos ataques às embaixadas dos Estados Unidos em Nairóbi (Quênia) e <i>Dar-es-Salaam</i> (Tanzânia), ambos em sete de agosto de 1998; - Exigir que os talibãs se abstenham de oferecer santuário e adestramento a terroristas internacionais e suas organizações; - Exigir o fechamento de todos os acampamentos de treinamento de terroristas localizados dentro de território sobre seu domínio; e - Impor novas sanções ao grupo Talibã.
2001	<u>1363</u>	- Impedir o apoio a grupos terroristas (por parte do Talibã).	- Vigiar a aplicação das sanções impostas pelas Resoluções 1267 (1999) e 1333 (2000).
2001	<u>1368</u>	- Condenação dos atentados ocorridos em Nova York, em 11 de setembro de 2001.	- Condenar os atentados terroristas ocorridos na cidade de Nova York, em 11 de setembro de 2001; e - Exortar a comunidade internacional a redobrar os esforços de prevenção e repressão aos atos de terrorismo, especialmente pelo cumprimento das Resoluções 1267 (1999) e 1333 (2000).

2001	<u>1372</u>	- Impedir a condução de terrorismo de Estado (por parte do Sudão).	- Por fim às sanções impostas ao governo do Sudão, estabelecidas nas Resoluções 1054 (1996) e 1070 (1996).
2001	<u>1373</u>	- Buscar uma maior coordenação entre os Estados, de modo a prevenir e combater o terrorismo; - Impedir o apoio a grupos terroristas (impedir o financiamento de grupos e ações terroristas); e - Impedir a condução de Terrorismo de Estado.	- Prevenir e reprimir o financiamento de todo ato terrorista; - Congelar fundos e demais ativos financeiros ou recursos econômicos de pessoas que cometeram, ou intentem cometer, atos de terrorismo; - Impedir a circulação de terroristas ou grupos terroristas impondo controle de fronteira eficaz e controle na expedição de documentos de identidade e viagem; - Intercambiar informações; - Cooperar para prevenir e reprimir ataques terroristas; - Declarar que os atos e métodos terroristas são contrários aos propósitos e princípios das Nações Unidas; e - Estabelecer um Comitê no Conselho de Segurança para verificar a aplicação desta Resolução.
2001	<u>1377</u>	- Identificar o terrorismo como uma das ameaças mais graves do século XXI; e - Buscar uma maior coordenação entre os Estados, de modo a prevenir e combater o terrorismo.	- Expressar sua determinação em levar adiante a luta contra o terrorismo; e - Afirmar que para combater o terrorismo internacional é imprescindível a aplicação de um enfoque coerente e amplo, com a participação e colaboração dos Estados Membros.
2001	1378	- Buscar um maior apoio aos esforços internacionais para eliminar o terrorismo.	- Expressar o forte apoio ao povo afegão no estabelecimento de uma administração de transição para a formação de um governo.
2001	1383	- Por fim ao uso do Afeganistão como base para o terrorismo.	- Ajudar o povo afegão a por fim aos conflitos em seu território e promover a reconciliação nacional.
2001	1386	- Buscar um maior apoio aos esforços internacionais para eliminar o terrorismo.	- Autorizar o estabelecimento da Força Internacional de Assistência de Segurança no Afeganistão.
2002	1390	- Impedir o apoio a grupos terroristas (Talibã, Osama bin	- Aplicar as seguintes sanções ao Talibã, membros da <i>Al Qaeda</i> e Osama bin Laden: • Congelar fundos e demais ativos

		Laden e <i>Al Qaeda</i>).	financeiros; <ul style="list-style-type: none"> • Impedir a entrada nos territórios dos Estados Membros; e • Impedir o fornecimento, a venda ou transferência de armas, equipamentos militares, peças sobressalentes daqueles, e consultoria técnica.
2002	1397	- Impedir a condução de atos terroristas no conflito entre Israel e palestinos.	- Exige a cessação de atos de terrorismo no conflito Israelense-Palestino.
2002	1402	- Impedir a condução de atos terroristas no conflito entre Israel e palestinos.	- Exige a cessação de atos de terrorismo no conflito Israelense-Palestino; - Exorta a retirada das tropas israelenses das cidades palestinas; e - Exorta o cessar fogo das partes envolvidas.
2002	1435	- Impedir a condução de atos terroristas no conflito entre Israel e palestinos.	- Exige a cessação de atos de terrorismo no conflito Israelense-Palestino; - Exorta a retirada das tropas israelenses das cidades palestinas; e - Exorta o cessar fogo das partes envolvidas.
2002	<u>1438</u>	- Condenação dos atentados ocorridos em Bali.	- Condena o atentado ocorrido em Bali (Indonésia), em 12 de outubro de 2002.
2002	<u>1440</u>	- Condenação da tomada de reféns em Moscou (Rússia),.	- Condena o ato terrorista de tomada de reféns, ocorrida em 23 de outubro de 2002, em Moscou (Rússia); - Exige a liberação incondicional dos reféns.
2002	<u>1450</u>	- Condenação ao ataque ao Paradise Hotel em Kikambala (Quênia).	- Condena o ataque a bomba no Paradise Hotel em Kikambala (Quênia), em 28 de novembro de 2002, e a tentativa de ataque ao voo 582 (saindo de Mombasa, Quênia) da <i>Arkia Israeli Airlines</i> . Ambos assumidos pela <i>Al Qaeda</i> .
2002	<u>1452</u>	- Impedir o apoio a grupos terroristas (financiamento de grupos e ações terroristas).	- Introduz alterações nas disposições das resoluções 1267 (1999) e 1390 (2002).
2003	<u>1455</u>	- Buscar uma maior coordenação entre os Estados, de modo a prevenir e combater o terrorismo.	- Aprimorar as medidas impostas pelas Resoluções 1267 (1999), 1333 (2000) e 1390 (2002); e - Instar a todos os Estados que cooperem com o Comitê (1267); e - Estreitar a coordenação e intensificar a troca de informações entre os Comitês (1267 e 1373).
2003	<u>1456</u>	- Buscar uma maior coordenação entre os Estados, de modo a	- Reafirmar que existe um perigo grave e cada vez maior que os terroristas tenham acesso a materiais nucleares, químicos, biológicos, e

		prevenir e combater o terrorismo.	outros materiais potencialmente letais; - Pedir que todos os Estados Membros adotem medidas urgentes para impedir e reprimir o apoio ativo ou passivo ao terrorismo; e - Reafirmar a urgência em fazer mais estritas as medidas para detectar e deter as correntes de financiamento e fundos para fins terroristas.
2003	<u>1465</u>	- Condenação o atentado a bomba em Bogotá (Colômbia).	- Condenar o ataque a bomba em Bogotá (Colômbia) ocorrido em sete de fevereiro de 2003.
2003	1506	- Impedir a condução de atos de ingerência cometidos contra a aviação civil internacional; e - Impedir a condução de terrorismo de Estado (por parte da Líbia).	- Suspender as sanções à Líbia.
2003	1511	- Condenação dos atentados no Iraque.	- Condenar atentados ocorridos no Iraque contra embaixadas e ONU; e - Destaca a importância de estabelecer forças policiais e de segurança no Iraque para a manutenção da ordem pública e da luta contra o terrorismo.
2003	1515	- Impedir a condução de atos terroristas no conflito entre Israel e palestinos.	- Fazer sua a busca por um caminho que leve à solução biestatal permanente do conflito entre Israel e palestinos.
2003	<u>1516</u>	- Condenação dos atentados a bomba em Istambul (Turquia).	- Condenar os atentados a bomba em Istambul (Turquia), em 15 e 20 de novembro de 2003.
2004	<u>1526</u>	- Buscar uma maior coordenação entre os Estados, de modo a prevenir e combater o terrorismo.	- Melhorar as medidas impostas pelas Resoluções 1267 (1999), 1333 (2000) e 1390 (2002); e - Instar a todos os Estados que cooperem com o Comitê (1267); e - Decidir pela criação de uma Equipe de Vigilância para prestar apoio analítico e vigiar as sanções, por um período de 18 meses.
2004	<u>1530</u>	- Atentados a bomba em Madri (Espanha).	- Condenar os atentados a bomba em Madri (Espanha), em 11 de março de 2004.
2004	<u>1535</u>	- Buscar uma maior coordenação entre os Estados, de modo a prevenir e combater o terrorismo.	- Revitalizar o Comitê (1373) como missão política especial até 31 de março de 2007.

2004	<u>1540</u>	- Impedir o acesso a armas nucleares, químicas ou bacteriológicas e seus sistemas vetores por agentes não estatais.	<ul style="list-style-type: none"> - Decidir que os Estados devem abster-se de qualquer apoio aos agentes não estatais que tratem de desenvolver, adquirir, fabricar, possuir, transportar, transferir ou empregar armas nucleares, químicas ou bacteriológicas e seus sistemas vetores; - Decidir que os Estados devem adotar e aplicar leis eficazes que proíbam a todos os agentes não estatais a fabricação, a aquisição, a posse, o desenvolvimento, o transporte, a transferência ou o emprego de armas nucleares, químicas ou bacteriológicas e seus sistemas vetores; e - Criar um Comitê do Conselho de Segurança que apresente informes sobre a aplicação da presente resolução.
2004	1544	- Condenação de todos os atos de violência, terror e destruição.	<ul style="list-style-type: none"> - Condena a matança de civis palestinos; e - Mostra-se gravemente preocupado com a demolição de residências de palestinos conduzida por Israel.
2004	<u>1546</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Condenação dos atentados no Iraque; - Expressar o compromisso do Iraque em prevenir e combater o terrorismo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Destacar a importância de se estabelecer forças policiais e de segurança no Iraque para a manutenção da ordem pública e da luta contra o terrorismo; e - Autorizar a Força Multinacional a tomar todas as medidas necessárias para contribuir para a manutenção da segurança e estabilidade no Iraque, estando voltada para a prevenção e dissuasão do terrorismo.
2004	<u>1566</u>	- Buscar uma Maior coordenação entre os Estados, de modo a prevenir e combater o terrorismo.	<ul style="list-style-type: none"> - Estabelecer um Grupo de Trabalho integrado para estabelecer os procedimentos mais eficazes que se considerem adequados para: submeter as pessoas, os grupos ou as entidades envolvidas em atividades terroristas a justiça, mediante julgamento ou extradição; congelar seus ativos financeiros; e impedir seu deslocamento pelos territórios dos Estados Membros; e - Pedir ao Grupo de Trabalho que considere a possibilidade de estabelecer um fundo internacional para indenizar as vítimas de atos de terrorismo e suas famílias, a ser financiado por doações voluntárias e por parte dos bens confiscados de organizações terroristas, seus membros e patrocinadores.
2005	<u>1611</u>	- Condenação dos atentados em Londres (Reino Unido).	- Condenar os atentados terroristas em Londres (Reino Unido), ocorridos em sete de julho de 2005.
2005	<u>1617</u>	- Impedir o apoio a	- Impor sanções ao Talibã, membros da <i>Al</i>

		grupos terroristas (Talibã, Osama bin Laden e <i>Al Qaeda</i>).	<i>Qaeda</i> e Osama bin Laden; - Decidir que todos os Estados devem adotar algumas das medidas previstas nas Resoluções 1267 (1999), 1333 (2000) e 1390 (2002), sobre o Talibã, Osama bin Laden e integrantes da “lista consolidada” elaborada pelo Comitê; - Estabelecer outros parâmetros para a inclusão de pessoas, empresas ou entidades na “lista consolidada”, como “associados” a <i>Al Qaeda</i> ; e - Prorrogar a vigência da Equipe de Vigilância por um período de mais 17 meses.
2005	<u>1618</u>	- Condenação dos atentados terroristas cometidos no Iraque.	- Condenar atentados terroristas cometidos no Iraque.
2005	<u>1624</u>	- Buscar uma maior coordenação entre os Estados, de modo a prevenir e combater o terrorismo.	- Instar a todos os Estados que adotem as medidas necessárias e adequadas para: proibir a incitação ao cometimento de um ato terrorista; impedir tal conduta; e negar proteção a toda pessoa a respeito da qual se disponha informações fidedignas e pertinentes de que é culpada dessa conduta.
2005	<u>1625</u>	- Impedir a ameaça a paz e segurança causadas pelo terrorismo	- Aumentar a eficácia das Nações Unidas em prevenir conflitos armados, especialmente na África.
2006	<u>1735</u>	- Impedir o apoio a grupos terroristas (Talibã, Osama bin Laden e <i>Al Qaeda</i>); e - Buscar uma maior coordenação entre os Estados, de modo a prevenir e combater o terrorismo.	- Impor sanções ao Talibã, membros da <i>Al Qaeda</i> e Osama bin Laden; - Decidir que todos os Estados devem adotar algumas das medidas previstas nas Resoluções 1267 (1999), 1333 (2000) e 1390 (2002), sobre o Talibã, Osama bin Laden e integrantes da “lista consolidada” elaborada pelo Comitê; - Estabelecer parâmetros para a inclusão e exclusão de pessoas, empresas ou entidades na “lista consolidada”, como “associados” a <i>Al Qaeda</i> ; - Reiterar a importância de coordenação entre os três Comitês (os criados pela Resoluções 1267 (1999), 1373 (2001) e 1540 (2004)); e - Prorrogar a vigência da Equipe de Vigilância por um período de mais 18 meses.
2007	<u>1787</u>	- Buscar uma maior coordenação entre os Estados, de modo a prevenir e combater o terrorismo.	- Prorrogar a data do Comitê contra o Terrorismo, como missão política especial, até 31 de março de 2008.
2008	<u>1805</u>	- Buscar uma maior	- Prorrogar a data do Comitê contra o

		coordenação entre os Estados, de modo a prevenir e combater o terrorismo.	Terrorismo, como missão política especial, até 31 de dezembro de 2010.
2008	1822	- Impedir o apoio a grupos terroristas (Talibã, Osama bin Laden e <i>Al Qaeda</i>); e - Buscar uma maior coordenação entre os Estados, de modo a prevenir e combater o terrorismo.	- Impor sanções ao Talibã, membros da <i>Al Qaeda</i> e Osama bin Laden; - Decidir que todos os Estados devem adotar algumas das medidas previstas nas Resoluções 1267 (1999), 1333 (2000) e 1390 (2002), sobre o Talibã, Osama bin Laden e integrantes da “lista consolidada” elaborada pelo Comitê; - Estabelecer parâmetros e procedimentos para: inclusão; exclusão; revisão e manutenção; e aplicação de medidas sobre pessoas, empresas ou entidades da “lista consolidada”; - Reiterar a importância de coordenação entre os três Comitês (os criados pela Resoluções 1267 (1999), 1373 (2001) e 1540 (2004)); e - Prorrogar a vigência da Equipe de Vigilância por um período de mais 18 meses.
2009	1868	- Expor a preocupação pelo aumento das atividades violentas e terroristas no Afeganistão.	- Prorrogar a Missão de Assistência das Nações Unidas no Afeganistão.
2009	1890	- Expor a preocupação pelo aumento das atividades violentas e terroristas no Afeganistão.	- Prorrogar a autorização concedida à Força Internacional de Assistência de Segurança no Afeganistão.
2009	<u>1904</u>	- Impedir o apoio a grupos terroristas (Talibã, Osama bin Laden e <i>Al Qaeda</i>); e - Buscar uma maior coordenação entre os Estados, de modo a prevenir e combater o terrorismo.	- Impor sanções ao Talibã, membros da <i>Al Qaeda</i> e Osama bin Laden; - Decidir que todos os Estados devem adotar algumas das medidas previstas nas Resoluções 1267 (1999), 1333 (2000) e 1390 (2002), sobre o Talibã, Osama bin Laden e integrantes da “lista consolidada” elaborada pelo Comitê; e - Estabelecer parâmetros e procedimentos para: inclusão; exclusão; revisão e manutenção; e aplicação de medidas sobre pessoas, empresas ou entidades da “lista consolidada”.
2009	1907	- Negar refúgio, facilitação e apoio a grupos terroristas na	- Aplicar sanções aos dirigentes políticos e militares da Eritreia, bem como, pessoas e entidades governamentais, paraestatais e

região da Eritréia e privadas de nacionais da Eritréia, designadas
Somália. pelo Comitê criado pela Resolução 751.

Fonte: UNITED NATIONS, 2010.

Nota: As resoluções em que o Conselho de Segurança atua em conformidade com o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, apresentam o número dessas resoluções realçado em negrito.

A ONU, em sua listagem de “ações contra o terrorismo”, apresenta as resoluções do Conselho de Segurança que ela considera serem voltadas para esta finalidade. As resoluções constantes desta listagem apresentam o número da resolução sublinhado neste APÊNDICE. Todas as resoluções constantes da listagem feita pela ONU encontram-se incluídas neste APÊNDICE.

APÊNDICE B - Resumo comparativo entre intervenção, estado de defesa e estado de sítio

Aspecto	Intervenção	Estado de defesa	Estado de sítio	Estado de sítio
Artigo	Art. 34, I, II e III	Art. 136	Art. 137, I	Art. 137, II
Causas para a decretação	1. Manter a integridade nacional; 2. Repelir invasão estrangeira; e 3. Comprometimento da ordem pública.	1. Ordem pública ou paz social ameaçada; 2. Instabilidade institucional iminente; e 3. Calamidade natural.	1. Comoção grave de repercussão nacional; e 2. Ineficácia do estado de defesa.	1. Declaração de guerra; e 2. Resposta à agressão estrangeira.
Atribuição para a decretação	Presidente da República	Presidente da República	Presidente da República	Presidente da República
Controle político	Posterior. O decreto de intervenção especificará a amplitude, o prazo e as condições de execução e, se couber, nomeará o interventor, devendo ser submetido à apreciação do Congresso Nacional, no prazo de vinte e quatro horas.	Posterior. Uma vez decretado, o Presidente submeterá o ato ao Congresso Nacional em um prazo de 24 horas.	Prévio. O Presidente da República solicita autorização ao Congresso Nacional, relatando os motivos determinantes do pedido de decretação ou prorrogação.	O mesmo do art. 137, I.
Tempo de duração	Prazo estipulado no decreto presidencial submetido à aprovação do Congresso Nacional.	Máximo de 30 dias, prorrogado por mais 30 dias uma única vez.	Máximo de 30 dias, prorrogado por mais 30 dias, de cada vez.	O tempo que perdurar a guerra ou a agressão armada estrangeira.
Restrições aos direitos	Não há.	Poderão ser restringidos: o sigilo de correspondência e de comunicações telegráficas e telefônicas; direito de reunião; e exigibilidade de prisão somente em flagrante delito ou por ordem da autoridade judicial competente.	Poderão ser restringidos: a inviolabilidade domiciliar; o sigilo de correspondência e de comunicações telegráficas e telefônicas; direito de reunião; direito de propriedade; liberdade de manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação; e exigibilidade de prisão somente em flagrante delito ou por ordem da autoridade judicial competente.	Poderão ser restringidas, em tese, todas as garantias constitucionais, desde de que presentes três requisitos constitucionais: 1. Necessidade de efetivação da medida; 2. Tenham sido objeto de deliberação por parte do

Áreas abrangidas	Locais restritos e determinados.	Locais restritos e determinados.	Âmbito nacional. Após o decreto, o Presidente especificará as medidas específicas e as áreas abrangidas.	Congresso Nacional no momento da autorização da medida; e 3. Devem estar expressamente previstos no Decreto presidencial. A mesma do art. 137, I.
Fiscalização política	O art. 49, IV, concede ao Congresso Nacional a prerrogativa de suspender a intervenção a qualquer momento.	A mesa do Congresso Nacional, ouvidos os líderes partidários, designará Comissão composta de cinco de seus membros para acompanhar e fiscalizar as medidas referentes ao estado de defesa e ao estado de sítio. O art. 49, IV, concede ao Congresso Nacional a prerrogativa de suspender o estado de defesa a qualquer momento.	A mesma prevista para o estado de defesa.	A mesma prevista para o estado de defesa.

Fontes: BRASIL, 1988.

LENZA, 2009, p. 323-328.

MORAES, 2005, p. 704-706.

Nota: As considerações referentes à intervenção restringiram-se ao caso específico da intervenção federal para as hipóteses previstas nos parágrafos I, II e III do artigo 34 da Constituição Federal.

APÊNDICE C - Quadro resumo das alterações impostas ao Capítulo VI (Das Disposições Complementares) da Lei Complementar nº 97 de 1999

Documento	Comum às três Forças	Marinha	Exército	Aeronáutica
Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999.	<p><u>Original:</u> Art. 16. Cabe às Forças Armadas, como atribuição subsidiária geral, cooperar com o desenvolvimento nacional e a defesa civil, na forma determinada pelo Presidente da República.</p>	<p><u>Original:</u> Art. 17. Cabe à Marinha, como atribuições subsidiárias particulares: I - orientar e controlar a Marinha Mercante e suas atividades correlatas, no que interessa à defesa nacional; II - prover a segurança da navegação aquaviária; III - contribuir para a formulação e condução de políticas nacionais que digam respeito ao mar; IV - implementar e fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos, no mar e nas águas interiores, em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, federal ou estadual, quando se fizer necessária, em razão de competências específicas. Parágrafo único. Pela especificidade dessas atribuições, é da competência do Comandante da Marinha o trato dos assuntos dispostos neste artigo, ficando designado como "Autoridade Marítima", para esse fim.</p>	<p><u>Original:</u> Não há.</p>	<p><u>Original:</u> Art. 18. Cabe à Aeronáutica, como atribuições subsidiárias particulares: I - orientar, coordenar e controlar as atividades de Aviação Civil; II - prover a segurança da navegação aérea; III - contribuir para a formação e condução de Política Aeroespacial Nacional; IV - estabelecer, equipar e operar, diretamente ou mediante concessão, a infraestrutura aeroespacial, aeronáutica e aeroportuária; V - operar o Correio Aéreo Nacional. Parágrafo único. Pela especificidade dessas atribuições, é da competência do Comandante da Aeronáutica o trato dos assuntos dispostos neste artigo, ficando designado como "Autoridade Aeronáutica", para esse fim.</p>

Lei Complementar nº 117, de 2 de setembro de 2004.

Incluído ao artigo 16:

Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo, integra as referidas ações de caráter geral a participação em campanhas institucionais de utilidade pública ou de interesse social.

Incluído ao artigo 17:

V – cooperar com os órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional ou internacional, quanto ao uso do mar, águas interiores e de áreas portuárias, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução.

Incluído novo artigo 17-A:

Art. 17-A. Cabe ao Exército, além de outras ações pertinentes, como atribuições subsidiárias particulares:

I – contribuir para a formulação e condução de políticas nacionais que digam respeito ao Poder Militar Terrestre;

II – cooperar com órgãos públicos federais, estaduais e municipais e, excepcionalmente, com empresas privadas, na execução de obras e serviços de engenharia, sendo os recursos advindos do órgão solicitante;

III – **cooperar com órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional e internacional, no território nacional, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução;**

IV – **atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros**

Incluído ao artigo 18:

VI – cooperar com os órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional e internacional, quanto ao uso do espaço aéreo e de áreas aeroportuárias, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução;
VII – atuar, de maneira contínua e permanente, por meio das ações de controle do espaço aéreo brasileiro, contra todos os tipos de tráfego aéreo ilícito, com ênfase nos envolvidos no tráfico de drogas, armas, munições e passageiros ilegais, agindo em operação combinada com organismos de fiscalização competentes, aos quais caberá a tarefa de agir após a aterragem das aeronaves envolvidas em tráfego aéreo ilícito.

Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010.	<p><u>Incluído novo artigo 16-A:</u></p> <p>Art. 16-A. Cabe às Forças Armadas, além de outras ações pertinentes, também como atribuições subsidiárias, preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, independentemente da posse, da propriedade, da finalidade ou de qualquer gravame que sobre ela recaia, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros</p>	<u>Sem alteração.</u>	<p>órgãos do Poder Executivo, executando, dentre outras, as ações de:</p> <p>a) patrulhamento;</p> <p>b) revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves;</p> <p>e</p> <p>c) prisões em flagrante delito.</p>	<p><u>O item IV do artigo 17-A revogado.</u></p>	<p><u>Nova redação ao item VII do artigo 18:</u></p> <p>VII – preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, atuar, de maneira contínua e permanente, por meio das ações de controle do espaço aéreo brasileiro, contra todos os tipos de tráfico aéreo ilícito, com ênfase nos envolvidos no tráfico de drogas, armas, munições e passageiros ilegais, agindo em operação combinada com organismos de fiscalização competentes, aos quais caberá a tarefa de agir após a aterragem das aeronaves envolvidas em tráfico aéreo ilícito, podendo, na ausência destes, revistar pessoas, veículos terrestres, embarcações e aeronaves, bem como efetuar prisões em</p>
---	--	-----------------------	--	--	---

órgãos do Poder Executivo, executando, dentre outras, as ações de: I - patrulhamento; II - revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves; e III - prisões em flagrante delito.

Parágrafo único. As Forças Armadas, ao zelar pela segurança pessoal das autoridades nacionais e estrangeiras em missões oficiais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, poderão exercer as ações previstas nos incisos II e III deste artigo.

flagrante delito.

Incluído ao artigo 18:

Parágrafo único. Pela especificidade dessas atribuições, é da competência do Comandante da Aeronáutica o trato dos assuntos dispostos neste artigo, ficando designado como Autoridade Aeronáutica Militar, para esse fim.

Fontes: BRASIL, 1999.

BRASIL, 2004b.

BRASIL, 2010.

Nota: Os grifos destacam as passagens relacionadas ao emprego das Forças Armadas em GLO na prática de suas atribuições subsidiárias.

