

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

VALDIR EDUARDO TUCKUMANTELL CODINHOTO

GRANDES EVENTOS, TERRORISMO E FORÇAS ARMADAS:

uma reflexão crítica

Rio de Janeiro

2013

ESCOLA DE GUERRA NAVAL
VALDIR EDUARDO TUCKUMANTELL CODINHOTO

GRANDES EVENTOS, TERRORISMO E FORÇAS ARMADAS:
uma reflexão crítica

Monografia apresentada à Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para a conclusão do Curso de Política e Estratégia Marítimas.

Orientador: CMG (RM1) CLÁUDIO ROGÉ-
RIO DE ANDRADE FLÔR

Rio de Janeiro
Escola de Guerra Naval

2013

Dedico à minha querida madrinha Regina De Carli que, na data da conclusão deste trabalho, completou sua missão neste mundo e partiu para outro plano, deixando seu legado de amor e exemplo, que muito contribuiu na formação de meu caráter. Descanse em paz.

AGRADECIMENTOS

À minha amada esposa Melissa, pelo companheirismo incondicional e pelo porto seguro que representou, não somente durante esta jornada, mas em todos os dias, desde que passou a fazer parte da minha vida.

Ao meu Orientador, Comandante Cláudio Rogério, pela serenidade, pelo inestimável apoio, incentivo e acima de tudo, pela confiança em minha capacidade.

À Escola de Guerra Naval e a todo o seu efetivo, pela acolhida, pelo profissionalismo de seus integrantes e por todo o suporte para o desenvolvimento dos trabalhos acadêmicos.

À Força Aérea Brasileira, pela oportunidade e pela confiança de representá-la no profícuo intercâmbio com a Marinha do Brasil, onde muito aprendi e continuo aprendendo.

Aos meus companheiros do CPEM-2013, pela maneira com que me receberam, pelo respeito, pela amizade e pelos momentos inesquecíveis que me proporcionaram.

Ao bom Deus, pelas grandes conquistas, vitórias e oportunidades com as quais tem me abençoado ao longo de minha vida pessoal e profissional.

RESUMO

Até 2016, o Brasil sediará, entre outros, seis dos mais importantes eventos do esporte mundial, o que revela a sua crescente projeção política no cenário internacional. O país, ao abrir suas portas ao mundo, torna-se vulnerável a novas ameaças, a exemplo do terrorismo. O objetivo deste estudo foi identificar, na legislação brasileira, as possibilidades de emprego das Forças Armadas em possíveis ações terroristas no território nacional, durante a realização de grandes eventos. Por meio de pesquisa bibliográfica e documental, esses eventos foram contextualizados, com suas vulnerabilidades e riscos. Apresentaram-se os conceitos básicos para a compreensão do terrorismo. O referencial teórico mostrou esse fenômeno como uma nova forma de conflito, que modificou os conceitos clássicos de Segurança e Defesa. A exploração, que se valeu do método hipotético-dedutivo para a análise das disposições legais, concluiu que as forças militares federais podem ser empregadas de forma plena nas atividades de prevenção e no combate ao terrorismo durante os grandes eventos, o que sugere uma tendência evolutiva na forma tradicional de empregar as Forças Armadas, que são cada vez mais envolvidas em atividades de “não-guerra”.

Palavras-chave: Forças Armadas, grandes eventos, emprego, terrorismo.

ABSTRACT

Till 2016 Brazil will host among others events six of the most important events of sport world, which reveals its growing political projection in the international arena. In its opening to the world, country becomes vulnerable to new threats such as terrorism. The goal of this study was to identify in the Brazilian legislation opportunities of employing Armed Forces against possible terrorist acts during those big events. Through research literature and documents, these events were contextualized within their vulnerabilities and risks. Basic concepts for understanding terrorism were presented. The theoretical reference showed this phenomenon as a new form of conflict, which modified the classical concepts of Security and Defense. This study which has applied the hypothetical-deductive method for the analysis of the legislation concluded that the federal military forces may be employed in preventing and combating terrorism during the big events suggesting an evolutionary trend in traditional way of employing the armed forces which are increasingly committed to activities of "non-war".

Key-words: Armed Forces, big events, employment, terrorism.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABIN	Agência Brasileira de Inteligência
ARENA	Análise de Risco com Ênfase na Ameaça
CF	Constituição Federal
COI	Comitê Olímpico Internacional
CS	Conselho de Segurança
DMD	Doutrina Militar de Defesa
EB	Exército Brasileiro
EGN	Escola de Guerra Naval
EMCFA	Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas
END	Estratégia Nacional de Defesa
ESG	Escola Superior de Guerra
EUA	Estados Unidos da América
FA	Forças Armadas
FAB	Força Aérea Brasileira
FARC	Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
FIFA	Federação Internacional de Futebol e Associados
GLO	Garantia da Lei e da Ordem
GSIPR	Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República
HE	Hipóteses de Emprego
IRA	<i>Irish Republican Army</i>
LC	Lei Complementar
MB	Marinha do Brasil
MD	Ministério da Defesa
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
PDN	Política de Defesa Nacional
PIB	Produto Interno Bruto
TIAR	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca

LISTA DE TABELAS

TABELA	1
FREQUÊNCIA DE ELEMENTOS DEFINIDORES DE TERRORISMO – SCHMID & JONGMAN (1984).....	30
TABELA	2
FREQUÊNCIA DE ELEMENTOS DEFINIDORES DE TERRORISMO – JONGMAN (2004)	31

LISTA DE QUADROS

QUADRO	1
DEFINIÇÕES DE SEGURANÇA E DEFESA ADOTADAS POR ESTADOS UNIDOS, ARGENTINA, PARAGUAI E COLÔMBIA.....	52
QUADRO	2
DESTINAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS.	59
QUADRO	3
AS FORÇAS ARMADAS E A DESTINAÇÃO CONSTITUCIONAL.....	63

SUMÁRIO

1INTRODUÇÃO.....	9
1.1DELIMITAÇÃO DO ESTUDO.....	11
1.2OBJETIVO, REFERENCIAL TEÓRICO E METODOLOGIA.....	12
2GRANDES EVENTOS.....	16
2.1O QUE SÃO OS GRANDES EVENTOS?.....	16
2.2INSTRUMENTOS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS.....	19
2.3ASPECTOS ECONÔMICOS.....	22
2.4A SEGURANÇA.....	25
3TERRORISMO.....	29
3.1O QUE É TERRORISMO?.....	29
3.2ALGUMAS FORMAS DE CLASSIFICAR O TERRORISMO.....	32
3.3O TERRORISMO ISLÂMICO.....	35
3.4COMBATE AO TERRORISMO.....	36
3.5O TERRORISMO E O BRASIL.....	39
4AS OUTRAS FACES DA GUERRA.....	45
4.1CLAUSEWITZ – DA GUERRA CLÁSSICA À CONTEMPORÂNEA.....	45
4.2OS CORONÉIS CHINESES E A GUERRA ALÉM DOS LIMITES.....	48
4.3SEGURANÇA, DEFESA E PODER MILITAR.....	52
5FORÇAS ARMADAS E O NOVO CENÁRIO.....	58
5.1O BRASIL NO NOVO CONTEXTO INTERNACIONAL.....	59
5.2AS FORÇAS ARMADAS E A CONSTITUIÇÃO.....	62
5.3AS LEIS COMPLEMENTARES.....	65
5.4POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL.....	68
5.5A ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA.....	70
5.6A GARANTIA DA LEI E DA ORDEM.....	72
5.7OS GRANDES EVENTOS.....	74
6CONCLUSÃO.....	78
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	84

1 INTRODUÇÃO

Grandes eventos, a exemplo de um torneio mundial de futebol, um *show de rock*, a posse de um chefe de Estado, uma edição dos Jogos Olímpicos, dado o seu vulto, podem mobilizar mais de um terço da população do planeta e movimentar significativamente a economia global e local, com incremento no consumo de bens, demanda de serviços de toda ordem, patrocínios, geração de empregos diretos e indiretos, entre outros efeitos.

A magnitude e o bom desempenho da economia nacional tem projetado o Brasil como um protagonista no cenário mundial. Dessa forma, o país tem atraído cada vez mais investimentos e eventos internacionais. Recentemente, aconteceram aqui os Jogos Pan-americanos de 2007, os Jogos Mundiais Militares e o Rock in Rio, em 2011, e a Rio + 20 em 2012. Neste e nos próximos anos, o Brasil também será o país sede de grandes acontecimentos sociais e do esporte mundial. Em 2013, ocorrerão a Jornada Mundial da Juventude e a Copa das Confederações. 2014 será o ano da Copa do Mundo, maior acontecimento do futebol no planeta. Os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos serão em 2016.

Os compromissos assumidos pelo Brasil para a realização desses eventos requerem a atuação do Estado, incluindo o poder público e a iniciativa privada, em diversas frentes de trabalho para o melhoramento da infraestrutura, a capacitação de pessoal, a adequação da capacidade hoteleira, o dimensionamento nos serviços a serem oferecidos, o aparelhamento e o treinamento das Forças de Segurança Pública, entre tantas outras ações decorrentes (BETING, 2011).

Dentre vasta gama de providências necessárias para criar um cenário adequado à realização de qualquer grande evento, o quesito Segurança assume grande relevância, pois permeia todas as atividades a serem desenvolvidas. É imperativo que tudo esteja protegido de perigos, para que um grande evento seja levado a termo. E, uma das dimensões desta

“segurança” está relacionada com a Segurança Pública e a Defesa do Estado, cujas ações competem às Forças de Segurança Pública e às Forças Armadas (FA).

Das diversas situações de risco que podem afetar um evento, o pior cenário considerado é a ocorrência de um atentado terrorista, pela sua grande visibilidade internacional desejada pelos autores. Este risco é fundamentado pelas características do evento e pela projeção atual do Brasil no cenário internacional (BRASIL, 2012c).

O terrorismo internacional é uma das grandes ameaças do mundo contemporâneo. Distinto dos conflitos convencionais, caracteriza-se pela imprevisibilidade de sua ação, por seus alvos serem indiscriminados e por seus atores não serem estatais. Com isso, nenhum país está isento de ser alvo de ataques terroristas, mesmo aqueles que não estejam nos eixos de tensão ou que não sejam objeto dos antagonismos extremistas (NAVES, 2002).

No Brasil, compete prioritariamente aos órgãos de Segurança Pública as ações relacionadas com a prevenção e com o combate ao terrorismo. As Forças Armadas, no cumprimento de sua destinação constitucional, devem ser consideradas, numa análise preliminar, como cooperadoras dos órgãos de Segurança Pública. Porém, o seu emprego em algumas ocasiões do cotidiano nacional tem sido objeto de divergência de opiniões, especialmente no campo político (JACINI, 2012).

E, neste contexto ainda pouco consolidado, para entender melhor o papel das Forças Armadas brasileiras quando designadas para atuar na Segurança e na Defesa de grandes eventos, considerando o risco de ações terroristas em território nacional, é que se desenvolveu este trabalho.

1.1 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

O subtema desta exploração científica enquadra-se no tema “Garantia da Lei e da Ordem” (GLO), na linha de pesquisa “Estudo de Operações Militares”, por abordar assunto relacionado com o emprego operacional das Forças Armadas na manutenção da segurança interna do país, de acordo com sua destinação constitucional.

É bastante provável que muitos estudos e trabalhos sobre o tema tenham sido desenvolvidos nos mais diversos segmentos da sociedade. É natural que, onde haja uma depressão na camada de conhecimentos sobre alguma coisa, essa lacuna venha a ser objeto de atenção e da busca de subsídios consistentes.

Diante disso, não se pretende que este trabalho venha a ser apenas mais um nessa linha, ou que siga um modismo temático atual. O propósito foi contribuir com a produção de conhecimentos valiosos, que possam ser aplicados de forma construtiva. Por meio de novas descobertas, da exploração de diferentes pontos de vista, do confronto com os juízos já existentes e da validação do que já foi construído ou está em construção, este trabalho buscou utilizar os resultados de outras pesquisas, como parâmetros ou plataformas para novas discussões.

No contexto apresentado, a inquietação que motivou o estudo foi: *à luz dos diplomas legais, quais as possibilidades de emprego das Forças Armadas brasileiras em possíveis ações terroristas no território nacional, durante a realização de grandes eventos?*

Diariamente, milhões de brasileiros protagonizam e participam de acontecimentos, rotineiros ou extraordinários, na economia, na cultura, na educação, na ecologia, no esporte, etc. Nesse espectro amplo de acontecimentos da sociedade nacional, escolheu-se realizar o estudo no cenário dos grandes eventos internacionais da atualidade, ocorridos recentemente e programados para os próximos anos. São cenários bem delineados

quanto à sua duração, são complexos no seu planejamento e na infraestrutura, envolvem grande quantidade de pessoas, ocasionam larga interação com os outros países e, mais relevante, aumentam as vulnerabilidades do país, com ameaças internas e externas.

Durante os grandes eventos, muitos fatores concorrem para colocar em risco a segurança local e do país, a exemplo da grande concentração de pessoas da presença de autoridades e do aumento da circulação de valores. Estas condições tornam-se propícias para ocorrência de delitos como contrabando, roubos, entrada ilegal de valores, comércio de produtos ilícitos, armas e substâncias entorpecentes.

O Brasil, pela sua composição geográfica, fica ainda mais exposto a essas situações indesejáveis. Dentre todas as possíveis, o risco de ações terroristas é uma realidade atual, especialmente pela importância crescente do país no panorama internacional.

A dimensão temporal do trabalho é a atualidade. A discussão se fez sobre o ordenamento legal em vigor no Brasil, relacionado com o emprego das Forças Armadas, comuns às três forças singulares.

1.2 OBJETIVO, REFERENCIAL TEÓRICO E METODOLOGIA

A partir do problema sobre o qual a pesquisa foi estruturada, definiu-se o objetivo geral, que foi *analisar, nos diplomas legais, as possibilidades de emprego das Forças Armadas brasileiras em possíveis ações terroristas em território nacional, durante a realização de grandes eventos.*

Para o alcance desse objetivo, traçaram-se os seguintes objetivos intermediários: definir e contextualizar um grande evento, apresentando suas características gerais; apresentar os grandes eventos realizados recentemente e que serão realizados nos próximos anos; discorrer sobre os aspectos de segurança num grande evento; apresentar os aspectos de

segurança no Brasil, de acordo com suas peculiaridades; entender e analisar os conceitos de terrorismo e suas características; identificar os riscos de ações terroristas no Brasil; interpretar a posição do governo brasileiro quanto a esses riscos; entender como o Brasil pretende empregar suas Forças Armadas diante do risco terrorista; identificar e selecionar os diplomas legais, comuns às três forças singulares, relacionados com o preparo e o emprego das Forças Armadas; identificar e analisar, nesses dispositivos legais, elementos que norteiam o preparo e o emprego das Forças Armadas no cenário em estudo; analisar a estrutura legal identificada, no sentido de delinear as possibilidades e restrições de emprego; analisar e apresentar as lacunas existentes entre possibilidades e necessidades; e criar uma proposta alinhada com que essas lacunas sugerem.

A ideia central do tema deste trabalho está relacionada com o conceito de segurança. E a exploração delimita um cenário cujas ameaças à segurança estão em várias dimensões. Uma delas é a ameaça de atos terroristas, viés tomada para esta pesquisa.

Assim, a fundamentação teórica busca explicar o terrorismo e suas formas de ocorrência, bem como descreve seus tipos e técnicas, seu *status* atual, com o objetivo de proporcionar uma visão mais pragmática dos riscos à segurança no cenário descrito.

Conceitos clássicos de Sun Tzu, da obra “A Arte da Guerra”, compõem os embasamentos teóricos do estudo. Clausewitz também fornece subsídios consistentes, ao vislumbrar, já na sua época, a guerra provocada por atores não-estatais, como evolução das formas de conflito.

As ações de não-guerra e a unificação dos dois ambientes, o de guerra e o de paz, são conceitos de uma nova concepção da guerra além dos limites, apresentados de forma brilhante pelos dois famosos Coronéis Chineses Qiao Liang e Wang Xiangsui que apontam, nessa nova ordem, o emprego de todos os recursos, não só os de natureza militar.

O sentimento de ameaça percebido pela sociedade e as ações estatais para anular essas ameaças são relacionados com os conceitos de Segurança e Defesa, temática relevante para este trabalho. A “securitização”, descrita por Buzan, é mostrada como a versão mais extrema da política relacionada com a Segurança.

Os pressupostos teóricos foram selecionados para proporcionar a melhor compreensão do tipo de ameaça que representa o terrorismo e as formas de combatê-la.

Para classificação deste trabalho, tem-se por base a taxionomia utilizada por Vergara (2007), que a faz utilizando dois critérios básicos: quanto aos fins e quanto aos meios. Segundo ela, a pesquisa é exploratória porque “é realizada em área na qual há pouco conhecimento acumulado e sistematizado”. Também, de acordo com aquela autora, trata-se de uma pesquisa bibliográfica porque “é um estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado”.

O método selecionado para o desenvolvimento desta pesquisa é o hipotético-dedutivo, com a construção de uma hipótese para ser confirmada ou refutada.

Para Lakatos e Marconi (2010), o método hipotético-dedutivo defende o aparecimento, em primeiro lugar, do problema que será testado pela observação e experimentação. O método proposto por Karl Raimund Popper, filósofo austríaco naturalizado britânico, pressupõe que, quando os conhecimentos disponíveis sobre determinado assunto são insuficientes para explicar um fenômeno, surge um problema. Para tentar explicar as dificuldades expressas no problema, são formuladas conjecturas ou hipóteses. Das hipóteses, deduzem-se consequências que deverão ser testadas ou falseadas. Falsear significa tornar falsas as consequências deduzidas das hipóteses (BRASIL ESCOLA, 2013).

Enquanto no método dedutivo se busca a todo custo confirmar a hipótese, no método hipotético-dedutivo, ao contrário, procuram-se evidências empíricas para derrubá-la (GIL, 2010).

Assim, adotou-se a seguinte afirmação hipotética: *a estrutura legal em vigor no Brasil não possibilita o emprego pleno das Forças Armadas para se contrapor ao risco e a possíveis ações terroristas durante a realização de eventos internacionais no território nacional*. Esta hipótese, figurando em um plano secundário, serviu como um instrumento para as análises dos conteúdos legais estudados, de acordo com a metodologia selecionada.

O estudo reveste-se de importância, pois visou a ampliar os conhecimentos existentes relacionados com o emprego das Forças Armadas em ocasião específica, por meio da discussão das estruturas legais. Tal domínio é de grande valia para os oficiais dos postos mais avançados, em qualquer seguimento das forças singulares, pelo fato de contribuir para uma melhor compreensão do assunto, quando no exercício das funções decisórias, de assessoramento e de comando.

Para a Escola de Guerra Naval (EGN), instituição de altos estudos da Marinha do Brasil (MB), anseia-se que esta exploração se torne valiosa contribuição a ser incorporada ao seu acervo, servindo de inspiração e como objeto a ser submetido a outros juízos de valor, por aqueles que aqui hão de estudar.

2 GRANDES EVENTOS

Num período de dez anos, de 2007 a 2016, o Brasil terá sediado seis das mais importantes competições esportivas mundiais — os XV Jogos Pan-Americanos e III Jogos Parapan-Americanos Rio 2007; os V Jogos Mundiais Militares Rio 2011; a Copa das Confederações Brasil 2013; a Copa do Mundo de Futebol Brasil 2014; os XXXI Jogos Olímpicos e os XV Jogos Paraolímpicos, em 2016 –, além de outros grandes acontecimentos, como o Rock in Rio, em 2011 e 2013, a Rio+20 em 2012 e a Jornada Mundial da Juventude, em 2013.

Com uma grande agenda de eventos já realizados e por realizar, cujas atividades afetam direta ou indiretamente todos os brasileiros, com impactos em todos os setores da sociedade, é oportuno discorrer um pouco mais sobre esses acontecimentos que atraem a atenção do mundo.

2.1 O QUE SÃO OS GRANDES EVENTOS?

No dicionário da Língua Portuguesa, a palavra “evento” figura em dois sentidos: o primeiro, no significado de acontecimento, ocorrência, eventualidade; o segundo, na concepção de sucesso (FERREIRA, 2010). Os dois estão relacionados e delineiam muito bem, no sentido do uso comum da palavra, o entendimento do que seja um evento.

Difícil se faz conceituar o que é um “grande evento”. Na ausência de um termo técnico aceitável para esta definição, MESSINA¹ (2011), de forma interessante, vincula essa classificação ao público estimado, à área a ser utilizada, à infraestrutura urbana (malha viária,

¹ Vereador na cidade do Rio de Janeiro-RJ

edificações adequadas, serviços públicos disponíveis) e à quantidade de habitantes residentes na região do evento.

Evitando-se uma busca, provavelmente infrutífera, de uma definição incontroversa do que venha a ser um grande evento, opta-se por apresentar ideias que se relacionam fortemente com esse fenômeno. Embora isoladamente não traduzam o seu significado, somadas proporcionam um entendimento mais consistente. Aqui estão algumas considerações sobre o tema, selecionados em diversas literaturas:

- acontecimento planejado que ocorre num dado tempo e lugar que visa a promover a relação entre a organização anfitriã e público de interesse, com vista ao alcance de determinados objetivos (SANTIAGO, 2005 *apud* ESTIG, 2011);

- momento único no tempo celebrado através de uma cerimônia e ritual com vista a satisfazer necessidades específicas (GOLDBLATT, 1997 *apud* ESTIG, 2011);

- acontecimento único ou pouco frequente que ocorre fora de um programa normal de atividades (GETZ, 1997 *apud* ESTIG, 2011);

- para o cliente ou convidado, o evento é uma oportunidade para usufruir de uma experiência de lazer, cultural ou social fora do ciclo normal da vida diária (GETZ, 1997 *apud* ESTIG, 2011);

- o que diferencia um grande evento dos demais são os desafios envolvidos no gerenciamento de risco (JENNINGS; LODGE, 2009);

- eventos de curto prazo com consequências de longo prazo para os locais que os sediam (JENNINGS; LODGE, 2009);

- estão associados com a criação de infraestrutura e instalações, muitas vezes com dívidas de longo prazo (JENNINGS; LODGE, 2009).

Sanz (2003 *apud* DIAS, 2006) complementa que os grandes eventos estão relacionados com um alto nível de repercussão social, o que se traduz por uma forte presença

dos meios de comunicação e que gera benefícios econômicos.

Pode-se inferir que esses acontecimentos são eventuais ou esporádicos e que, pela sua natureza, requerem maior atenção e disponibilidade de recursos, materiais e humanos, do que os eventos habituais. Assim, os megaeventos estão associados com alguma interrupção ou modificação da rotina diária e da normalidade de um local, como transporte urbano, vias de acesso, forças policiais e serviços públicos, que são temporariamente desviados para os eventos.

Eventos de grande magnitude permitem pouco espaço para erros e pouco tempo para responder a fatores externos negativos ou a falhas nos processos internos. É vital o gerenciamento eficiente e eficaz para assegurar a continuidade dos serviços básicos, como alimentação, abastecimento de água, de energia e linhas de transporte.

Grandes eventos são de alto risco e vulneráveis a situações de crise por várias razões: o perfil mundial dos eventos e a concorrência internacional tornam o país um alvo para o terrorismo, para a erupção de tensões geopolíticas ou nacionalistas e outros incidentes críticos. Mesmo que essas ameaças sejam mínimas, há a suscetibilidade de falhas organizacionais e operacionais, devido à sua escala, que podem resultar em falhas de segunda ordem, que são os acidentes normais. No período de um grande evento, o estado de crise é permanente, devido a prazos desafiadores, à exposição política e ao surgimento contínuo de problemas, (JENNINGS; LODGE, 2009). Esses problemas podem se limitar ao âmbito doméstico ou assumir uma dimensão internacional.

Ainda, segundo esse autor, o montante de recursos necessários para garantir a realização de um megaevento é vulnerável ao ambiente político e econômico mais amplo. A exemplo, o atentado de 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos da América (EUA), provocou um aumento inesperado nas despesas com Segurança para os Jogos Olímpicos de Atenas, em 2004.

O Decreto 7.538, de 1º de agosto de 2011, com sua redação alterada pelo Decreto 7.682, de 12 de fevereiro de 2012, define o que o governo brasileiro considera grandes eventos, a saber: a Jornada Mundial da Juventude 2013, a Copa das Confederações FIFA 2013, a Copa do Mundo FIFA 2014, os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos 2016 e outros eventos designados pelo Presidente da República. (BRASIL, 2011a, 2012a).

Verificaram-se diversos conceitos sobre grandes eventos, de variadas fontes. Com base no que se observou e, distante da intenção de construir uma definição do que venha a ser um grande evento, arrisca-se a dizer que se trata de “acontecimento planejado de grande escala e de curto prazo, pouco frequente, fora da rotina normal de uma sociedade, que envolve grande público, com objetivo bem definido, que requer infraestrutura específica, muitas vezes de alto custo, com elevados riscos operacionais e de segurança, com grande repercussão social, econômica e política para o país que o promove”.

Além dos aspectos conceituais sobre o tema, importante se faz explorar alguns aspectos relevantes, relacionados com a realização desses eventos, como suas dimensões políticas, econômicas e de segurança.

2.2 INSTRUMENTOS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Cabo (2008) destaca que os jogos olímpicos e as copas do mundo transformaram-se, indiscutivelmente, em espetáculos globalizados e universais. Por esse motivo, são acontecimentos de grande importância para o Brasil no atual momento político e econômico, em que o País busca projetar sua imagem internacional como uma das maiores economias do mundo, em acelerado crescimento.

Silva (2012) comenta que a posição destacada do Brasil, por ter sido escolhido para sediar esses grandes eventos – Copa do Mundo e Jogos Olímpicos, num período de 2

anos, além de outros –, alinha-se com a aspiração do país em conquistar um assento permanente no Conselho de Segurança (CS) na Organização das Nações Unidas (ONU). Este órgão tem-se mostrado conservador e resistente em aceitar essa pretensão do Brasil, postura diferente do Comitê Olímpico Internacional (COI) e da FIFA.

Analisando as escolhas passadas para sediar esses eventos esportivos de grande vulto, os países eleitos como sedes foram, geralmente, grandes potências globais, com grande poder político e econômico em suas épocas. A FIFA e o COI parecem antecipar-se às novas configurações geopolíticas e dão oportunidade a novos países para sediar os eventos. Além do Brasil, uma potência econômica emergente da atualidade, outros países em desenvolvimento foram contemplados com essa oportunidade, como a China, que sediou os Jogos Olímpicos de 2008, a Rússia, com os Jogos Olímpicos de Inverno em 2014, Rússia e Qatar que receberão as Copas do Mundo em 2018 e 2022, respectivamente (SILVA, 2012).

Os grandes eventos, a exemplo da Copa do Mundo de Futebol, têm importante impacto nas relações internacionais do país que os promove. Vale afirmar que o futebol tornou-se o esporte mais popular do mundo.

Além disso, o evento consolidou-se, ao longo do século XX, em importante palco de congregação internacional, fazendo parte do calendário de atividades mundiais, e atraindo a atenção de praticamente todos os países do mundo. É importante ressaltar que atualmente a FIFA tem inclusive mais países filiados que a própria ONU, com 207 associados, e serve de importante esfera de legitimação internacional, inclusive para países que postulam ingressar nas Nações Unidas (CABO, 2008, p. 3).

Cabo (2008) acrescenta que, nas relações internacionais, a escolha das sedes de copas do mundo baseia-se em conjunturas específicas que ultrapassam o domínio esportivo e são influenciadas diretamente por questões econômicas, políticas e até mesmo geopolíticas.

O mesmo autor ainda comenta que eventos como jogos olímpicos são capazes de atrair uma plateia de mais de dois bilhões de pessoas como espectadores em todo o mundo. Mas existe um efeito ainda mais significativo no campo das relações internacionais. Nas três últimas décadas, países socialistas e capitalistas voltaram a competir juntos, refletindo a

reaproximação dos componentes do antigo Bloco Soviético com os Estados Unidos e seus principais aliados. Em 1996, nas Olimpíadas de Atlanta, os norte-americanos ratificaram sua hegemonia mundial, por terem tirado dos gregos a edição do centenário dos jogos olímpicos da era moderna. No ano 2000, em Sydney, Austrália, as delegações da Coreia do Norte e da do Sul apresentaram-se juntas no desfile de abertura dos jogos, mostrando o desejo mundial de paz. A China, em 2008, mostra ao mundo a sua condição de grande potência econômica do planeta.

Os grandes eventos futebolísticos também contribuem fortemente para as relações internacionais. Na Copa do Mundo realizada na Alemanha, em 2010, o país exibiu com orgulho, pela primeira vez depois da Segunda Guerra Mundial, a bandeira nacional de um país unificado e democrático.

As relações internacionais são uma ciência que trata das relações externas do estado como outros estados e com organismos independentes. Assim, é relevante compreender um pouco mais sobre a política externa brasileira. A atuação do Brasil no sentido de prestar apoio a países em dificuldades, como é o caso do Haiti, bem como sua posição pacifista, que defende a solução de conflitos por meio da diplomacia, tem grande repercussão na comunidade internacional e dá ao País uma projeção política destacada, fator de força na busca de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, e também para conquistar o direito de sediar eventos de grande magnitude, como os Jogos Pan-Americanos, a Copa do Mundo e as Olimpíadas. Os Jogos Olímpicos serão um evento inédito na América do Sul, onde também houve apenas duas edições da Copa do Mundo – no Brasil, em 1950, e na Argentina, em 1978 (SILVA, 2010 *apud* SILVA, 2012).

Ao abrir suas fronteiras para a realização desses megaeventos, de grande relevância a nível mundial, especialmente os acontecimentos esportivos, o Brasil assume enorme responsabilidade. Pertencer ao rol dos países que sediam grandes eventos requer o

cumprimento de uma extensa agenda doméstica, como a consolidação da democracia, a redução dos problemas sociais, a estabilidade econômica, adequação da infraestrutura, entre muitas outras ações de Estado.

Assim, ao tornar-se o palco de importantes acontecimentos internacionais, o país está atraindo os olhos do mundo, não apenas para assistir aos grandes espetáculos sociais e do esporte, mas para ver o que o Brasil tem para mostrar e oferecer, ou seja, a imagem que se pretende consolidar diante do mundo.

Com isso, surge a expectativa de reverter todo o esforço em um grande legado, como a melhoria na infraestrutura turística, o incremento de investimentos internos e externos na economia, o estreitamento das relações com diversos governos e empresas internacionais e outras derivações positivas.

2.3 ASPECTOS ECONÔMICOS

Segundo a Federação Internacional de Futebol e Associados (FIFA), a Copa do Mundo realizada na África do Sul no ano de 2010 foi a mais bem sucedida de todas. Segundo dados da própria Federação, foram arrecadados, ainda antes do primeiro jogo, US\$ 3,2 bilhões, oriundos de direitos de transmissão, de uso de marcas e contratos de propaganda e publicidade. Esse valor recorde superou em 50% o montante que foi arrecadado na Copa da Alemanha, quatro anos antes. Todo esse recurso foi destinado à FIFA, entidade que organizou o evento. Apesar de a África do Sul ter sediado um dos eventos esportivos mais lucrativos do mundo, o efeito na economia do país foi limitado, segundo a opinião de empresários e economistas, corroborando os dados oficiais (TCE, 2011).

Questiona-se sobre os resultados na economia dos países que sediam grandes eventos, como Copa do Mundo e Olimpíadas. Verifica-se, pelos dados estatísticos, que os

ganhos econômicos não são de grandes dimensões, como se é levado a pensar. Por exemplo, os EUA que sediaram a Copa do Mundo em 1994, tiveram um aumento do Produto Interno Bruto (PIB) de 1,4%; na França, em 1998, o PIB evoluiu 1,3%; na Coreia, em 2002, o crescimento foi de 3,1%, enquanto que o Japão registrou um decréscimo de 0,3%; a Alemanha elevou o seu PIB em 1,7%, em 2006; na África do Sul, o campeonato mundial contribuiu para um acréscimo de 0,5% no PIB (TCE, 2011).

Mesmo que tenha sido constatada uma elevação no PIB desses países sede, não há estudos que comprovem que essas variações se deram por conta dos eventos ou se houve outros fatores que influenciaram esses índices. A estimativa do governo brasileiro é de que a Copa do Mundo ocasione um impacto positivo de 0,26% no PIB médio, no período de 2010 a 2014 (DACOSTA *et al.*, 2008).

Quanto aos jogos olímpicos, que é realizado em uma determinada cidade, diferente das copas, os resultados figuram em outras dimensões. Uma pesquisa sobre o legado dos jogos realizados em Barcelona, em 1992, mostrou um saldo mais abrangente em todos os setores da economia da cidade, refletidos nos investimentos realizados, no bom desempenho econômico, no baixo índice de desemprego, um bom nível de bem-estar social, verificados no período subsequente (ALVES, s.d. *apud* SILVA, 2012).

As Olimpíadas de 2008 em Pequim, na China, contribuíram com USD 13,4 bilhões para o PIB da cidade nos quatro anos que antecederam o evento. No período de 2001 até 2006, quando Pequim ganhou o direito de sediar os Jogos Olímpicos de 2008, a taxa de crescimento econômico local atingiu 12,2%. Nesse mesmo período, o PIB per capita da cidade mais do que dobrou, chegando a 6.300 dólares. O salário per capita dos trabalhadores urbanos, em Pequim, aumentou de 3.050 dólares, em 2001, para 5.840 dólares, em 2006 (TCE, 2011).

Silva (2012) argumenta que o fato de os jogos olímpicos terem apresentados melhores impactos nos índices de suas sedes, em relação às copas, explica-se pela concentração dos investimentos em uma única cidade. No Brasil, 12 capitais receberão os jogos da Copa do Mundo de 2014. Assim, haverá uma diluição de investimentos e uma desconcentração dos resultados.

O caso da Grécia, cuja capital Atenas sediou as Olimpíadas de 2004, foi muito diferente dos fatos apresentados anteriormente. O país mergulhou numa crise financeira, impulsionada pela promoção do grande evento, que custou muito caro para o estado grego. Dados do Ministério das Finanças daquele país, divulgados em novembro de 2004, mostraram que os custos foram de 8,9 bilhões de euros (R\$21,3 bilhões), quase o dobro do que foi planejado. E também, próximo do dobro dos gastos da edição anterior dos jogos, realizados em Sydney, na Austrália, que foi da ordem de 6,65 bilhões de dólares australianos (R\$11,8 bilhões).

Importante ressaltar que, do valor investido pela Grécia, 7,2 bilhões de euros saíram dos cofres governamentais. O evento internacional expôs um país frágil, sem capacidade de planejamento, que deu oportunidade para muita corrupção. Os jogos permitiram arrecadar uma quantia bem menor do que a esperada e o governo recuperou apenas um quarto do capital empregado. Assim, a partir de 2003 a Grécia elevou sua dívida pública, já alta (100,2% do PIB), para 144,9% em 2010, atingindo 170% em 2011 e com previsão de crescimento para os próximos anos (SILVA, 2012).

Diante do que se apresentou, há que se avaliar com bastante critério a viabilidade econômica de promover um evento dessa natureza. Os países têm perfis e situações particulares de sua economia. Com os altos investimentos para a Copa do Mundo de 2014, o Brasil enfrenta hoje uma crise política interna, na qual a população não aquiesceu os elevados

custos de construção e de reformas de estádios de futebol, em detrimento de serviços públicos deficientes, como saúde, educação e segurança.

2.4 A SEGURANÇA

Os megaeventos têm um perfil bastante excepcional de risco devido à sua natureza icônica e vulto global, por atrair uma audiência de milhões, bilhões de espectadores e amplo interesse da mídia. São plataformas ideais para manifestações de classes e reivindicações, com pressões de cunho político, por haver um maior poder de negociação. Ameaças de greve, manifestações antiglobalização, ações de ativistas, intenções de interromper serviços e a realização dos eventos, são situações de risco para o empreendimento, entre tantas outras (JENNINGS; LODGE, 2009).

Os aspectos relacionados com Segurança são extremamente importantes. Ocorrências maculam a reputação do anfitrião e abalam a confiança do público, difícil de recuperar a curto prazo. Embora a importância simbólica de um megaevento gere um elevado estado de atenção, o grande volume de espectadores e participantes é propício à ocorrência de crimes cotidianos, como furto e roubo, tráfico de drogas, falsificações de ingressos e mercadorias, etc.

A América Latina é atualmente o berço de quatro mega-cidades, das quais duas, São Paulo e Rio de Janeiro, são brasileiras. Como uma das maiores economias do mundo, o Brasil tem um papel cada vez mais importante nos assuntos globais. Além disso, é dotado de uma das maiores reservas de petróleo do planeta.

Apesar de seu desenvolvimento, o Brasil ainda mantém um cenário de injustiças sociais e econômicas, constatado pela deficiente distribuição de renda e exclusão social. A violência é um elemento inerente à pobreza, afetando desproporcionalmente as comunidades

mais pobres, nas áreas urbanas e rurais. As questões relacionadas com Segurança parecem ser um grande óbice para o desenvolvimento potencial do país. E, da mesma forma, constituem fator de grande preocupação com a ocorrência dos grandes eventos.

Além de problemas de segurança internos, a proteção de fronteiras e o adequado controle de acesso e movimentação de pessoas, bagagens, mercadorias e veículos é uma preocupação mundial. Com as ações terroristas de 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos, aumentaram exponencialmente os temores públicos de potenciais ataques, que desencadearam, em todo o mundo, ações de segurança com investimentos gigantescos. Assim, os organizadores dos grandes eventos internacionais são levados a impor grandes exigências aos anfitriões, para que seja proporcionado um ambiente de elevado grau de segurança durante sua realização (MARTIN, 2012).

No Brasil, as fronteiras terrestres ultrapassam 15 mil quilômetros de extensão, que colocam o País em contato com dez outras nações sul-americanas. Pouco mais da metade dessas fronteiras é constituída por rios e lagos, 25% de serras e o restante por linhas geodésicas. A faixa costeira brasileira estende-se por 7.367 km, que representam 32% de toda a extensão fronteiriça.

Essas características geográficas do Brasil, somadas aos problemas internos já existentes e conhecidos, relacionados com Segurança, impõem às autoridades brasileiras e à sociedade um enorme desafio estratégico para a execução de uma extensa agenda de eventos internacionais de grande monta.

O documento “Planejamento Estratégico de Segurança Pública e de Defesa para a Copa do Mundo FIFA Brasil 2014”², elaborado em conjunto pelo Ministério da Justiça, Ministério da Defesa e Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República,

²O plano foi assinado pelos ministros da Defesa, Celso Amorim, da Justiça, José Eduardo Cardozo, e o secretário-executivo do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSIPR), General Roberto Sebastião Peternelli Junior. Apresenta diretrizes específicas de atuação, com destaque para a integração entre os diversos ministérios e outros setores do governo federal, estadual e municipal.

considerado bastante representativo das diretrizes governamentais para grandes eventos, por ser a Copa do Mundo um dos acontecimentos de maior porte e de maior visibilidade no planeta, apresenta em seu conteúdo várias situações de risco à segurança, identificados na análise dos cenários.

Das diversas situações de risco que podem afetar um evento, um dos piores cenários considerados é a ocorrência de um atentado terrorista, pela sua grande visibilidade internacional. Este risco é fundamentado pelas características do País, pela magnitude e natureza dos eventos e pela projeção atual do Brasil no cenário internacional (BRASIL, 2012c).

Grandes eventos podem ser descritos como acontecimentos planejados de grande escala e de curto prazo, pouco frequentes, fora da rotina normal de uma sociedade, que envolvem grande público, com objetivos bem definidos, que requerem infraestrutura específica, muitas vezes de alto custo, com elevados riscos operacionais e de segurança, com grande repercussão social, econômica e política para o país que os promove. E o Brasil, no período de 2007 a 2016 terá sediado uma dezena desses eventos, em sua maioria, esportivos.

Há pouco tempo, esses acontecimentos eram direcionados apenas para as grandes potências mundiais, não só pelo seu poder político de influenciar as escolhas, mas também pelo aporte financeiro que garantiam a realização dos eventos. Com as recentes mudanças na ordem econômica mundial, na qual potências tradicionais entraram em profunda crise e, ao mesmo tempo, surgiram economias emergentes, em acelerado crescimento, entre elas o Brasil, eventos internacionais passaram a ser distribuídos em um círculo mais amplo.

O Brasil, pela sua crescente importância política no cenário internacional e pela magnitude de sua economia, conquistou o direito de sediar vários desses eventos. No período de 2007 a 2016, uma dezena deles ocorrerão em território nacional, o que já mantém e continuará mantendo o País na vitrine do mundo nos próximos anos.

Porém, nem tudo são fatores positivos. Os altos investimentos do Brasil na infraestrutura para receber esses megaeventos contrastaram com a realidade social do País, que conta com recursos e serviços públicos deficientes e de baixa qualidade, o que provocou uma grande reação popular, no período da realização da Copa das Confederações 2013, com uma onda de protestos exigindo melhoria nas condições sociais, especialmente em saúde e educação, bem como uma atuação mais austera dos governantes.

Pelo que se verificou, não há garantia e nem regra de que os investimentos do país se convertem totalmente em benefícios para a população, como se viu no caso da Grécia. Os fatos apontam a necessidade de se fazer um estudo mais criterioso antes de se propor a sediar um grande evento.

Também, o Brasil, ao abrir suas portas para o mundo, expõe suas debilidades relacionadas com Segurança e, pelo caráter internacional dos grandes eventos, estará vulnerável a novas ameaças, com as quais a sociedade brasileira não está familiarizada. Entre essas ameaças está o risco de ações terroristas em território nacional. O terrorismo, por estar no escopo deste estudo, como uma ameaça latente, é objeto de discussão no capítulo que se segue.

3 TERRORISMO

Para que seja possível discutir com propriedade a atuação das Forças de Segurança Pública e das Forças Armadas frente às ações de natureza terrorista ou às suas ameaças, faz-se indispensável explorar o conceito de terrorismo e seus fatores característicos para que se possa identificar, com satisfatória clareza, o tipo de ameaça ou de efeito que representa.

Assim, não se pretende realizar aqui um estudo aprofundado ou uma tipificação completa do assunto. Porém, por meio de uma revisão da literatura disponível sobre o tema, busca-se apresentar alguns resultados de estudos e pesquisas, opiniões, classificações e outras experiências que contribuam para o necessário entendimento do fenômeno.

3.1 O QUE É TERRORISMO?

O terrorismo é uma prática tão antiga quanto a própria humanidade. No ano 3 a.C. registrou-se um claro fenômeno terrorista, quando um grupo de judeus assassinou transeuntes na cidade de Jerusalém, com o propósito de promover uma revolta popular contra a ocupação romana (RUDZIT, 2005).

Na comunidade internacional, uma definição unânime do que venha a ser terrorismo tem sido uma das maiores dificuldades, assim como na literatura sobre o assunto. Como afirma Buzanelli (2010), não se verifica, ainda, uma definição de terrorismo amplamente aceita e nem mesmo os organismos internacionais chegam a um consenso.

Durante a Idade Média, os cavaleiros praticavam pilhagem e ataques a inocentes sem possibilidade de defesa, incluindo mulheres e crianças. Porém, a palavra “terrorismo” foi

usada pela primeira vez durante a Revolução Francesa, quando o governo da França, buscando a manutenção do Estado, empregou a força contra os revolucionários do povo, atribuindo uma conotação política ao significado de terrorismo (ALVARES, 2013).

Wardlan (1982 *apud* GUIMARÃES, 2012), há mais de trinta anos, mencionou “terrorismo político” como o uso, ou apenas a ameaça do uso de violência, por um grupo ou por um indivíduo, quer esteja agindo a favor ou contra a autoridade estabelecida, quando a ação objetiva criar extrema ansiedade ou induzir o sentimento de medo em um público-alvo maior que as vítimas imediatas, para coagir as pessoas a aderir às demandas políticas dos autores.

Os Estados Unidos definem terrorismo como sendo “violência premeditada, politicamente motivada e dirigida contra alvos não-combatentes, por grupos sub-nacionais ou agentes clandestinos, geralmente com a intenção de influenciar um público” (US Department of State, 2001, *in*: WILLIAMS, 2008).

Schmid e Jongman (2005) analisaram 109 definições acadêmicas de terrorismo e traçaram um mapa dos principais aspectos que influenciam o seu significado. Schmid, mais recente, realizou um estudo similar, desta vez com 165 amostras. Nas tabelas estão apresentados os resultados dessas análises e é possível observar com que frequência cada pressuposto figura na composição do conceito de terrorismo. Na ausência de uma definição amplamente aceita, este estudo muito agrega na sua compreensão.

TABELA 1
Frequência de elementos definidores de terrorismo – Schmid & Jongman (1984)

	Elementos	Frequência (%)
1	Violência e força	83,5
2	Razões políticas	65,0
3	Medo, terror enfatizado	51,0
4	Ameaça	47,0
5	Efeitos psicológicos e reações antecipadas	41,5

6	Diferenciação de vítima e alvo	37,5
7	Ação intencional, planejada, sistemática e organizada	32,0
8	Método de combate, estratégia, tática	30,5
9	Sem restrições humanitárias	30,0
1	Coerção, extorsão, induzir comportamento	28,0

Fonte: Schmid & Jongman (2005)

TABELA 2
Frequência de elementos definidores de terrorismo – Jongman (2004)

	Elementos	Frequência (%)
1	Caráter político	68,0
2	Terror (população)	59,0
3	Ameaça	42,0
4	Coerção	38,0
5	Civis	36,0
6	Tática, estratégia	35,0
7	Ilegal, criminoso	30,0
8	Uso demonstrativo	28,0
9	Comunicação	27,0
1	Guerra psicológica	12,0

Fonte: Schmid & Jongman (2005)

Analisando as Tabelas 1 e 2, observa-se que as variáveis mais frequentes nas definições estudadas são o caráter político, a ameaça, a violência e o terror. Estes principais fatores são seguidos de outros relevantes, como os efeitos psicológicos negativos e os relacionados com tática, estratégia e planejamento. A percepção desses elementos, ao explorar o tema, contribui sobremaneira com a compreensão do que vem a ser o terrorismo.

3.2 ALGUMAS FORMAS DE CLASSIFICAR O TERRORISMO

Quanto aos tipos de terrorismo, Rogers (*in*: WILLIAMS, 2008) apresenta dois: o terrorismo estatal e o terrorismo sub-estatal. No primeiro, o Estado utiliza táticas terroristas contra sua própria população, como tortura, execuções, prisões sem julgamento, desaparecimentos, entre outros atos arbitrários. Algumas dessas técnicas de terrorismo estatal foram empregadas por Stalin, na extinta União Soviética, por Mao Tse Tung, na China, como forma de manter o controle das colônias.

Sobre o terrorismo sub-estatal, toma-se como exemplo as ações do IRA (*Irish Republican Army*), o Exército Revolucionário Irlandês, tida pelo governo britânico como organização terrorista, a qual busca a união da Irlanda por meio de uma campanha de violência. No entanto, aqueles que apoiam a unidade irlandesa, veem o IRA como lutadores da liberdade.

O mesmo autor também aponta que o terrorismo do tipo sub-estatal pode ter sua origem em sociedades muito diferentes, com motivações subjacentes, que busca mudanças fundamentais na sociedade ou no Estado, com base em uma ideologia política ou compromisso religioso.

É possível classificar a ação de um grupo terrorista quanto à sua amplitude, que pode ser nacional ou internacional. Neste, a preparação, as ramificações, o financiamento e as consequências transcendem as fronteiras, enquanto que naquele, os atos de violência são estruturados e praticados pelos terroristas em seus próprios países, contra seus compatriotas.

As ações terroristas podem, também, ser classificadas quanto à sua motivação. Visacro (2009) o faz distinguindo o terrorismo de Estado, o político-ideológico, o político-religioso, o narcoterrorismo e o autotélico.

O terrorismo de Estado caracteriza-se pelo emprego ilegítimo da força por meio de suas agências estatais de segurança, com o objetivo de neutralizar as oposições políticas e reprimir os opositores. Há um termo similar para isso, denominado “terror patrocinado pelo Estado”. Este tipo ocorre, geralmente, quando as Forças Armadas são fracas ou o seu emprego não é conveniente. Compreende assistência financeira, apoio ideológico, suporte de armas e munições, apoio operacional e outras formas de suporte aos atores e às ações de terror. (VISACRO, 2009).

O de motivação político-ideológica, diferente do modelo anterior, é direcionado contra o Estado, contra o patrimônio público e a propriedade privada, utilizando-se da violência política de caráter subversivo ou revolucionário.

O terrorismo político-religioso é considerado um subproduto da Revolução Iraniana³, normalmente associado à militância islâmica fundamentalista, de fortes apelos religiosos, porém motivado por fatores políticos, como por exemplo, a existência do Estado de Israel e a ingerência de potências ocidentais sobre o Oriente Médio.

Financiado pelo tráfico de drogas e sua indústria, o narcoterrorismo é favorecido pelos lucros dessa atividade. É muito utilizado na disputa entre facções rivais por áreas de cultivo de droga ou por mercados consumidores. O narcoterrorismo também é uma forma de enfrentamento aos órgãos de Segurança Pública, comum e necessário ao mercado de entorpecentes. Visacro (2009) cita como exemplo o caso da Colômbia, maior produtor mundial de cocaína, onde os cartéis de Cali e de Medellín dominaram a guerra das drogas na década de 1980. Recentemente, essa função vem sendo desempenhada pelos paramilitares de direita e pelos guerrilheiros das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – FARC.

³ A Revolução Iraniana, ocorrida em 1979, transformou o Irã - até então comandado pelo Xá Mohammad Reza Pahlevi - de uma [monarquia autocrática](#) pró-Occidente, em uma [república islâmica](#) sob o comando do [Aiatolá Ruhollah Khomeini](#). Para efeito de análise histórica, a [Revolução](#) Iraniana é dividida em duas fases: na primeira fase, houve uma aliança entre grupos liberais, grupos de esquerda e religiosos para depor o Xá; na segunda, frequentemente chamada Revolução Islâmica, viu-se a chegada dos Aiatolás ao poder.

O terrorismo autotélico não tem motivação política, ideológica ou religiosa. Está relacionado com o banditismo, com o fanatismo de seitas radicais, com a segregação racial ou com disputas de poder entre tribos e grupos étnicos.

Quanto ao alvo, o terrorismo pode ser classificado como seletivo ou indiscriminado. O seletivo direciona seus ataques a alvos específicos, limitando os danos a vítimas inocentes. O fato de o alvo ser restringido é motivado pelo interesse de não obter a reprovação da opinião pública. O indiscriminado é justamente o oposto do seletivo e tem o propósito de vitimar o maior número possível de inocentes. Este foi o caso do ataque aos dois prédios do *World Trade Center*, em setembro de 2001.

Ainda, é possível classificar esses atos, segundo Visacro (2009), quanto ao contexto das organizações terroristas, de quatro formas. A primeira está inserida no contexto de movimentos revolucionários conjugados a ações de guerrilha e atos subversivos, com o objetivo de derrubar um governo vigente.

O segundo contexto é caracterizado pela ação de células terroristas engajadas com “causas justas”, mas são incapazes de convencer a opinião pública, dado o radicalismo de suas motivações.

O terceiro diz respeito à predominância de organizações criminosas orientadas em função de governos de Estados nacionais. O quarto contexto é caracterizado por organização terrorista que tem o apoio de mais de um governo simpatizante, que operam de forma independente, não restringindo suas bases e ações a territórios ou a determinadas ideologias.

Estas não são as únicas formas de se classificar o terrorismo. Por se tratar de um fenômeno complexo e controverso, existem inúmeras maneiras de analisá-lo. As classificações apresentadas foram selecionadas na literatura sobre o tema e seu estudo visa a facilitar a identificação da ameaça, no cenário em estudo. A sua motivação, autoria e alvos são pontos importantes para o trabalho.

3.3 O TERRORISMO ISLÂMICO

Segundo Rapoport (1984 *apud* BUZANELLI, 2010), um estudioso do assunto, existem quatro ondas de terrorismo: a anarquista, a nacionalista (ou anticolonialista), a das organizações revolucionárias de esquerda e a de motivação islâmica.

O autor citado explica que o terrorismo de motivação islâmica origina-se de uma interpretação distorcida do livro sagrado, o Alcorão, que é difundido com concepções radicais por todo o mundo, por seus seguidores. Os militantes dessa causa defendem a volta ao islã autêntico, aquele que ainda não foi corrompido. Na interpretação radical do princípio religioso, defendem o uso da violência para atingir seus fins.

A estruturação das redes terroristas não é formal e não obedece a uma setorização convencional. São constituídas, basicamente, de relações parentais e ciclos de amizade. As ações são geralmente desencadeadas pelas estruturas inferiores das organizações, nas bases locais, o que contribui para a redução do custo operacional de um ato terrorista (BUZANELLI, 2010).

De acordo com esse mesmo autor, o fato dessas células serem compostas de núcleos familiares e de relações de amizade, são pouco permeáveis, o que dificulta as ações de detecção, identificação e neutralização pelos serviços de inteligência. Por outro lado, Buzanelli (2010) afirma que essa característica também representa uma vulnerabilidade dessas células pois, dada a sua natureza, incorporam certo grau de amadorismo.

No cenário internacional, os Estados Unidos e seus maiores aliados constituem o principal alvo dos grupos terroristas. Após vários ataques bem sucedidos, os radicais sentem-se encorajados pela constatação da vulnerabilidade da segurança. Atualmente, a estratégia das organizações terroristas para o Ocidente visa à intimidação e à desmoralização, explica Buzanelli (2010).

Em sua atuação nítida de resistência à cultura capitalista ocidental, a *Al Qaeda* luta contra a fixação das forças estadunidenses nas “terras sagradas” da Arábia Saudita e o suporte daquele país a Israel, oprimindo os Palestinos (BUZAN, 2002). O choque de culturas parece funcionar como um catalizador para os antagonismos entre o oriente e o ocidente.

3.4 COMBATE AO TERRORISMO

Como foi visto, o terrorismo é uma prática que geralmente utiliza-se de violência física ou psicológica contra alvos não combatentes. Consiste em instrumento para impor o medo sobre uma determinada população ou um governo.

Expondo de maneira mais específica e simplista, as ações terroristas empregam meios ordinários, mas de forma danosa à sociedade. Os seus agentes se valem de armas de pequeno porte, granadas e outros explosivos, muitas vezes em ataques suicidas, raptos e assassinatos, com o propósito de dissipar o temor. O terrorismo não almeja controle de território, fazendo do mundo o seu cenário. Seus atores não usam uniformes e atuam em pequenos grupos.

Para o terrorismo não há fronteiras nacionais, tampouco convenções e acordos internacionais que se constituam óbices ao seu poder. De igual modo, não há distâncias e limites territoriais em uma era globalizada onde os meios de transporte e de comunicação conectam lugares e pessoas, num mundo de rápidas transformações tecnológicas.

Os debates sobre esse tema têm-se intensificado no momento atual, pela percepção de novas ameaças e ocorrências de novos atos, apesar de não ser um fenômeno recente no cenário internacional. Os conflitos entre atores não-estatais têm sido frequentes nas relações internacionais. A expansão desses grupos armados desafia as ações centradas no

Estado, pois tais formas irregulares transbordam a Segurança regional (GUIMARÃES; SOUZA, 2012).

Os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, no coração financeiro dos Estados Unidos, representaram um importante marco histórico. Atingiram gravemente três edifícios simbólicos do país: as torres gêmeas do *World Trade Center*, em Nova Iorque, e o Pentágono, na capital Washington, provocando a morte de mais de três mil pessoas e distúrbio massivo em todo o país. Em decorrência, passaram a vigorar novas leis nacionais, acordos internacionais, mudanças nas comunicações, no serviço de tráfego aéreo, além de significativas mudanças no comportamento da sociedade norte-americana.

Ackerman (2007) afirma que a luta contra o terror não é uma guerra e nem um simples combate ao crime. De acordo com o autor, a situação de combate ao terrorismo internacional deve ser considerada como estado de urgência limitado pelo tempo e pelo conteúdo. Ele argumenta que a origem do terrorismo contemporâneo não é ideológica ou religiosa, mas resultante de mudanças ao nível das relações entre os Estados, os mercados e as tecnologias de destruição.

Após as intervenções americanas no Iraque e no Afeganistão, resposta aos atentados de 2001, a compreensão sobre o uso da força volta a ter um importante impacto nas relações internacionais, onde o emprego do recurso militar não deve ocorrer isoladamente, devendo estar associado a outras políticas (RUDZIT, 2005).

No direito internacional, Sarah Pellet (*in*: BRANT, 2003), afirma que nenhuma convenção internacional definiu o termo “terrorismo”. De acordo com ela, o tema tem sido abordado somente em função de suas consequências. Desde a década de 20, a comunidade internacional busca uma definição genérica para o terrorismo, com o escopo de proibi-lo e criminalizá-lo, ressaltando a relevância desse assunto para o mundo.

O terrorismo tem-se fortalecido nas últimas décadas e há tendências para que continue ocorrendo nas próximas. Tal prognóstico surge devido às intensas conexões internacionais, às estruturas operacionais em rede, ao estreitamento das relações com o crime organizado, ao tráfico de armas e de drogas, à lavagem de dinheiro e às novas formas de atuação (a exemplo de ataques cibernéticos). Tudo isso amplia a capacidade de produzir vítimas, além do acesso ao desenvolvimento de armas de destruição em massa (GUIMARÃES; SOUZA, 2012).

Definir o terrorismo não consiste apenas em uma ação teórica, mas em um passo significativo para combatê-lo com eficácia. Se em tempos passados esse fenômeno era tratado como um problema regional, envolvendo países específicos, atualmente adota contornos internacionais. As organizações terroristas têm capacidade de executar ações fora das fronteiras de seus países, produzindo vítimas de diferentes nacionalidades. Suas estruturas de comando e controle e seus locais de treinamento encontram suporte em diversos Estados, onde também há fontes de financiamento e apoio de várias origens étnicas (MENDES, 2010).

Desde que o terrorismo adquiriu dimensões internacionais, passou a demandar respostas na mesma escala. Uma estratégia global se mostra cada vez mais necessária. Dessa forma é imperativo estabelecer uma definição consensual sobre o significado de terrorismo em âmbito internacional, para que se possam identificar com clareza as organizações terroristas e para que as medidas estatais possam mitigar esse mal. Sem uma tipificação adequada, prevalecerá a impunidade e as ações de terror continuarão a encontrar caminhos sem obstáculos.

3.5 O TERRORISMO E O BRASIL

A arte da guerra nos ensina a não confiar na probabilidade de o inimigo não vir, mas na nossa presteza em recebê-lo; não na chance de ele não atacar, mas em vez disso, no fato de que tomamos nossa posição invulnerável (SUN TZU, s.d. *apud* CLAVELL, 1994, p. 54).

As características do Brasil induzem a uma conclusão preliminar de que o país está distante do risco de ataques terroristas. Esta impressão advém do fato de que a grande diversidade racial, cultural e religiosa, que coabitam o seu território, fazem deste um país reconhecidamente tolerante a essa multiplicidade humana. Também, a sua política nacional, estampada na Carta Magna, do não intervencionismo em assuntos de outros Estados, com total respeito à sua soberania, soma-se à vocação brasileira de sempre buscar a solução pacífica de controvérsias, fator de reconhecimento internacional. Ao contrário da postura intervencionista norte-americana e de alguns países europeus, o Brasil é contrário à intervenção armada. Ainda, está afastado geograficamente dos focos de instabilidade política e de tensões, geradoras de causas terroristas.

A mentalidade de Segurança da população é determinante para a prevenção e o combate ao terrorismo. Enquanto que nos países que são potenciais alvos para essas ações, as pessoas têm uma percepção e uma mentalidade mais acurada, no sentido de identificar situações perigosas e de ameaça, no Brasil verifica-se uma atitude coletiva inversa, de total tranquilidade e nível de atenção visivelmente baixo, ou até inexistente, com relação ao risco terrorista.

O elevado número de ilícitos que ocorrem diariamente em todo o país, com acontecimentos que transbordam os noticiários nas mais diversas mídias, nacionais e internacionais, é um indicador do precário nível de Segurança Pública no país.

O Brasil, pelas proporções continentais em todos os aspectos, tem grande presença de representações diplomáticas de muitas nações. Por ser uma das maiores economias do

mundo atual, abriga empresários, funcionários, empresas e filiais oriundos de todos os quadrantes do planeta, inclusive de países considerados inimigos por organizações terroristas. Também, há milhões de estrangeiros vivendo no território brasileiro, compondo um número muito significativo de comunidades oriundas de outros países, como a judaica, a japonesa, a árabe, entre outras, que já fazem parte da rotina e da cultura nacionais.

Os países que constituem, por sua projeção política no cenário internacional, alvos preferenciais para ações de natureza terrorista, adotam medidas rigorosas de segurança, conhecedores que são dos riscos que correm constantemente. Isso pode significar que eles tornam-se mais acessíveis em “outros territórios”, nem tão protegidos. Países com estrutura de segurança debilitada são ótimos palcos para intenções terroristas.

Numa breve discussão, é possível observar com bastante clareza que o Brasil apresenta fatores que minimizam o risco de ações terroristas em seu território e, da mesma forma, outros que o tornam suscetíveis a elas.

Um estudo de situação, mesmo sumário, indica que existem facilidades para atuação do terrorismo no Brasil: território amplo; rios de penetração; fronteiras permeáveis; dificuldades para o exercício de fiscalização e controle; ausência de antecedentes históricos; falta de compreensão do fenômeno terrorista; e dificuldade de percebê-lo como uma ameaça real [mesmo dentro do próprio Estado] (BUZANELLI, 2010, p. 49).

Diante da disposição de agentes terroristas em conquistar seus objetivos e promover ataques onde quer que isso seja adequado às suas causas, a possibilidade de o Brasil sofrer, em seu território, um atentado terrorista, não deve ser descartado.

Também considerando baixa, mas não improvável, um potencial atentado no Brasil, Buzanelli (2010) elenca dez situações que poderiam envolver o país na questão do terrorismo:

– atentado fora do território brasileiro, atingindo circunstancialmente nacionais ou interesses do Brasil, como foi o caso do diplomata Sérgio Vieira de Mello, morto em Bagdá, no Iraque, em 2003;

- atentado no exterior contra nacionais, empresas brasileiras ou representações oficiais, decorrente de uma maior projeção do país na cena internacional;
- atentado no Brasil contra alvos tradicionais do terrorismo;
- atentado em território brasileiro por ocasião de grandes eventos;
- atentado no Brasil contra autoridades estrangeiras em visita;
- atentado no Brasil contra autoridades nacionais, no caso de o autor buscar notoriedade súbita;
- atentado ou sabotagem contra infraestrutura crítica e recursos essenciais, incluindo o terrorismo cibernético;
- atentado contra instalações e meios de transporte, abastecimento ou lazer;
- utilização do território nacional como área de homizio, trânsito, recrutamento e captação de recursos; e
- reflexos de medidas antiterroristas adotadas pelos países centrais.

Como se pode concluir, os grandes eventos são situações de vasta vulnerabilidade. Espaços onde existe a concentração de alvos potenciais, uma quantidade maior de pessoas, infraestrutura de massa ou específica, presença maciça dos meios de mídia transmitindo para todo o planeta, além das dificuldades e debilidades de Segurança, passam a ser privilegiados para a realização de atos terroristas.

Dantas (2010) defende a teoria de que o Brasil não representa alvo e sim palco das ações, por abrigar, mesmo que momentaneamente, temas de interesses dos grupos terroristas, corroborando tudo o que foi apresentado até aqui.

A matriz social brasileira, citada neste capítulo, faz com que o país mantenha relações diplomáticas e de cordialidade com os Estados de seu interesse, cujos representantes legais, estando em território nacional, recebem a devida proteção e segurança por parte do Brasil. Um ataque terrorista em terra brasileira, mesmo que tenha como objetivo alvos não

nacionais, de qualquer forma atinge o Estado brasileiro, que é corresponsável pela segurança dos visitantes, por força de legislação e de acordos internacionais.

Para a Copa do Mundo de 2014, no Brasil, o terrorismo foi considerado com um risco no mais alto dos quatro níveis adotados pelo Planejamento Estratégico de Segurança Pública e de Defesa, elaborado pelo governo federal. Neste nível estão classificadas as ocorrências que podem impedir a continuidade dos eventos.

Nesse Planejamento, os riscos identificados para o Brasil foram apresentados em função da experiência dos agentes da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), por meio da utilização do Sistema de Análise de Risco com Ênfase na Ameaça – ARENA, bem como com informações dos estados federados, levando em consideração, entre muitos, os riscos observados em outros eventos de mesma natureza (BRASIL, 2012c). Um dos pontos focais para a elaboração da análise de riscos está assim apresentado:

Terrorismo e Organizações Extremistas: o pior cenário para a Copa do Mundo é a ocorrência de um atentado terrorista. Tal modalidade de risco deve ser seriamente considerada, já que uma de suas características é a visibilidade procurada pelos grupos extremistas. Assim, a realização de um grande evento é acontecimento altamente atrativo para ação de grupos terroristas. Os cuidados com o terrorismo devem abranger tanto o período do evento como sua fase preparatória, já que toda ação terrorista necessita de providências preliminares, que podem ser detectadas e neutralizadas (BRASIL, 2012c, p. 30)

Buzanelli (2010) compara a possibilidade de uma ação terrorista no Brasil a um raio em céu azul, uma trovoada sem nuvens; apesar de remota, pode ocorrer subitamente, de forma inopinada.

Verificou-se que não existe uma tipificação do terrorismo que seja aceita em âmbito internacional, o que constitui óbice ao seu combate a nível global. Ações isoladas dos Estados se mostram ineficazes para a sua erradicação, considerando que o terrorismo se transformou em uma prática transnacional.

Também, apresentaram-se algumas formas de classificar o terrorismo, levando em consideração suas várias faces e dimensões. Dissecá-lo quanto aos seus tipos, sua amplitude, a

motivação, os seus alvos e o contexto de seus atores, não esgota as possibilidades de outras análises, dada a sua complexidade. Buscar o seu estudo de uma forma mais estruturada é um caminho mais adequado para compreendê-lo melhor.

O terrorismo de motivação religiosa, com interpretações radicais das doutrinas, com destaque ao fundamentalismo islâmico, tem sido motivo de grande preocupação no mundo ocidental, particularmente para os norte-americanos.

A violência, principal característica do terrorismo, tem-se mostrado crescente, extrapolando a Segurança regional dos Estados, eliminando todos os tipos de fronteiras num mundo globalizado onde recursos tecnológicos reduzem distâncias e ampliam a capacidade de comunicação.

A luta contra o terror não é uma guerra, não utiliza os meios regulares de emprego de força, pelas características irregulares de seus métodos e de atuação de seus agentes. Da mesma forma, não pode ser comparada à repressão rotineira aos crimes comuns, com os mecanismos estatais de Segurança.

As tendências apontam que a atividade terrorista deve continuar nas próximas décadas, em várias partes do mundo, o que reforça a necessidade de uma estratégia global que promova a convergência de esforços para mitigar esse mal.

O Brasil, apresenta características populacionais e políticas que o afastam do risco de ações terroristas, como a multiplicidade étnica, a tolerância racial, cultural e religiosa, a reconhecida vocação para a solução pacífica de conflitos, além de estar afastado geograficamente dos pontos de tensão e instabilidade.

Por outro lado, a magnitude da economia brasileira, uma das maiores do mundo, bem como a sua crescente importância política no cenário internacional, somados às suas particularidades territoriais de extensa região de fronteiras e de uma debilidade na infraestrutura de Segurança, o aproximam desse risco.

Especialistas arriscam afirmar que a probabilidade de o Brasil vir a sofrer ações terroristas em seu território é baixa. E que, por suas características, descritas neste capítulo, o país poderia vir a figurar como palco e não como alvo, no caso de ocorrer um atentado.

Apesar de um cenário otimista, durante a realização de grandes eventos esportivos, religiosos, culturais e sociais, os quais lotam a agenda nacional nos próximos anos, não há como garantir que não ocorram ações de cunho terrorista em território nacional. Por isso, não se pode abrir mão do planejamento e da capacidade de prevenir e combater eventuais atentados. Nas análises de riscos efetuadas pelo poder público, verificou-se que o terrorismo está identificado como um fenômeno potencial.

Porém, na contramão dessas considerações, está o fato de que o tema terrorismo não encontra previsão jurídica que criminalize sua prática, na legislação brasileira. Embora se considere que um atentado terrorista pode ser enquadrado em outras tipificações penais (formação de quadrilha, homicídio, sequestro, danos ao patrimônio, entre outros crimes), a falta de um enquadramento próprio favorece a impunidade, por não encontrar amparo para a complexa dimensão criminosa do terrorismo. A Constituição Federal e outros diplomas de menor hierarquia fazem menção e repudiam o terrorismo sem no entanto, tipificá-lo.

4 AS OUTRAS FACES DA GUERRA

O presente capítulo é dedicado a discutir, de forma conceitual, a trajetória evolutiva dos conflitos e os novos tipos de ameaças à Segurança das sociedades e dos Estados, e as suas consequências na forma de combatê-los. Para este trabalho, além de proporcionar uma melhor compreensão da guerra fora dos campos de batalha tradicionais, os conceitos apresentados formam a plataforma teórica para o estudo que se propõe a relacionar as capacidades de defesa com as novas formas de ameaça.

Antes, é oportuno e imperativo comentar que o termo “guerra” é amplamente utilizado pelos teóricos selecionados, e também nas discussões do autor. O seu entendimento não deve se limitar ao confronto entre exércitos, nos campos de batalha, e sim para ser tomado como a representação de toda forma de agressão, perigo, ameaça, enfrentamento e choques de poder, em todo tipo de ambiente, por todos os tipos de agentes. Nas entrelinhas, será possível perceber as ilimitadas faces da guerra.

4.1 CLAUSEWITZ – DA GUERRA CLÁSSICA À CONTEMPORÂNEA

Carl Von Clausewitz, que ingressou no exército prussiano quando tinha apenas doze anos, foi um soldado por excelência. Foi promovido a general aos trinta e oito anos, em 1792. Tendo sido instrutor da Escola de Guerra, foi um dos maiores estudiosos desse fenômeno, tão presente na história da humanidade. Provavelmente o mais profundo e brilhante teórico sobre guerra, foi um dos primeiros a identificar a subordinação do emprego da força pelo Estado como forma de ação política, buscando estudar o conflito como atividade social dos homens (FIGUEIREDO *et al.*, 2004 *apud* SÁ, 2011).

Estudando um pouco mais a fundo a obra desse ilustre estrategista, percebe-se que Clausewitz não buscou apresentar um modelo de solução, receitas para se chegar à vitória ou uma doutrina de ação. O seu pensamento ultrapassou este propósito e adotou um aspecto filosófico, no qual o escopo é a compreensão da natureza da guerra.

Ao apresentar a sua descrição do que seja a guerra, Clausewitz o fez comparando-a a um duelo entre dois lutadores em uma escala mais ampla, onde um tenta submeter o outro mediante sua força física. Assim, afirma que a guerra é um ato de violência empregado para forçar a outra parte, a quem chama de adversário, a submeter-se a uma vontade. E a vontade é o que existe de comum entre os dois polos e funciona como força motriz do conflito. Impor a vontade ao inimigo constitui o propósito da guerra. Para atingir esse propósito, faz-se necessário que o inimigo fique impotente, o que é o verdadeiro intuito da guerra. E esse intuito toma o lugar do propósito, praticamente descartando-o como algo que não faz parte da guerra (CLAUSEWITZ, 1999).

Compreender o ofuscamento do propósito pelo intuito da guerra, apesar de conceitos praticamente sinônimos, é indispensável ao entendimento da conexão entre guerra e política. E também, é parte da base conceitual para a compreensão deste estudo.

Para Clausewitz (1999), a guerra não existe isoladamente, não é um fim em si. A guerra pela guerra não faz sentido. Ela é um instrumento para um propósito (chama-se a atenção para o emprego deste termo em consonância com o que foi apresentado anteriormente) maior. Este propósito é a política. E a guerra está submetida aos interesses maiores da política como um instrumento para se alcançar um propósito político.

Ao escrever sobre a guerra, em sua principal obra, “Da Guerra”, Clausewitz fazia referência ao confronto entre atores estatais, realidade sobre a qual foi desenvolvido o seu estudo. Porém, o brilhantismo de sua visão, muito além de seu tempo, o fez desenvolver

fundamentos teóricos que ultrapassaram o aspecto temporal, a despeito do desenvolvimento tecnológico, social, político e cultural limitados à sua época.

São considerados válidos até os dias atuais os preceitos anunciados por ele sobre o choque de vontades e o uso da violência, pelo Estado ou não, visando a um propósito político. Outro elemento da época, que figurou nas considerações apresentadas em “Da Guerra” foi a predominância das forças regulares. A despeito disso, a guerra irregular também está presente nas considerações sobre o fenômeno. Na sua obra, Clausewitz aborda o armamento e a ação do povo, percebendo a guerra levada a termo por atores não-estatais, como consequência da crescente dimensão assumida pelo conflito.

As inovações mencionadas inicialmente foram as consequências naturais e inevitáveis do rompimento de barreiras. Elas acrescentaram uma força tão imensa ao lado que as empregou primeiro que o oponente foi arrastado por ela e teve que fazer o mesmo. Isto também será verdadeiro na guerra da população. Qualquer nação que a utilizar de uma maneira inteligente obterá, de uma maneira geral, alguma superioridade sobre aqueles que desprezarem a sua utilização. Sendo assim, só permanece a questão de saber se a humanidade em geral terá algum benefício com mais esta expansão do elemento da guerra (CLAUSEWITZ, 1999, p. 568).

Clausewitz consegue captar a essência da guerra irregular, quando descreve o fenômeno com uma abordagem mais ampla.

Além disto, existem outros três métodos voltados diretamente para aumentar o dispêndio de esforços do inimigo. O primeiro deles é a *invasão*, que consiste na *tomada do território inimigo, não com o propósito de mantê-lo*, mas para exigir uma contribuição financeira, ou até mesmo para devastá-lo. Aqui, o propósito imediato não é conquistar o país inimigo nem destruir o seu exército, mas simplesmente *causar grandes danos*. O segundo método é dar prioridade a operações que aumentem o sofrimento do inimigo. É fácil imaginar duas alternativas: uma operação será muito mais vantajosa se o seu propósito for derrotar o inimigo. A outra será mais proveitosa se isto não puder ser realizado. A primeira tende a ser apresentada como sendo a alternativa mais militar, a segunda como sendo a mais política. Do ponto de vista mais elevado, entretanto, uma é tão militar quanto a outra e nenhuma delas será adequada, a menos que convenha às condições específicas. O terceiro método, e de longe o mais importante a julgar pela frequência da sua utilização, é *desgastar* o inimigo. Esta expressão é mais do que um rótulo, representa precisamente o processo, e não é tão metafórica quanto possa parecer à primeira vista. Desgastar o inimigo num conflito significa utilizar *a duração da guerra para provocar uma exaustão gradual da sua resistência física e moral* (CLAUSEWITZ, 1999, p. 98).

As conjecturas de Carl Von Clausewitz, como se pode observar, dá à guerra um pano de fundo para que se possa compreender o seu verdadeiro sentido como uma extensão da vontade representada pelo poder político. A guerra não existe sem a política. Ele também conseguiu, através de uma visão que permeou o tempo, perceber a “guerra” além dos campos de batalha e os “guerreiros” que não fazem parte dos exércitos, que não usam uniformes, mas empunham armas.

4.2 OS CORONÉIS CHINESES E A GUERRA ALÉM DOS LIMITES

O homem, desde os primórdios da civilização, pratica a matança de sua própria espécie e, ao longo da história, tem mantido os militares em incontáveis batalhas sangrentas. Por essa razão, tem sido universalmente aceito que a guerra é assunto restrito aos militares e que três elementos são básicos para esse fenômeno: o soldado, o armamento e o campo de batalha (LIANG; XIANGSUI, 1999).

Numa comparação moderna, esses elementos seriam o *hardware* da guerra. Mas, para que funcionem, deve haver um *software* que permeie esses três elementos – o propósito. Não faz sentido um conflito sem um propósito.

Os autores também observam que as guerras empreendidas por nossos ancestrais eram bastante simples em relação aos seus propósitos pois, em tempos mais remotos, os horizontes eram limitados, com necessidades de subsistência mais modestas, além de suas armas não serem tão letais. Quando algo não podia ser conquistado pelos meios normais, recorria-se ao uso da força, sem hesitação.

Tal observação corrobora o famoso adágio do grande general prussiano Carl Von Clausewitz: “A guerra é a continuação da política por outros meios”.

Liang e Xiangsui (1999) citam que a guerra, tal qual outros fenômenos, submeteu-se às mudanças das modernas tecnologias e das economias de mercado e passou cada vez mais a ser desencadeada de formas mais atípicas. Até então, não se havia questionado que os elementos básicos da guerra, aparentemente perenes, pudessem ser flexíveis e assumir outros contornos. O que se verificou foi uma relativa diminuição da violência militar em contraposição a uma crescente na violência política, econômica e tecnológica.

Porém, independente da forma que a violência possa assumir no mundo contemporâneo, guerra continua sendo guerra e sua nova roupagem não impede que ela continue a ser regida pelos tradicionais princípios de guerra, enumerados pelos estudiosos clássicos e adotadas pelas Forças Armadas dos países – e que podem variar, não serem os mesmos.

A tendência do novo perfil da guerra não prescreve mais o emprego da força militar para compelir um oponente a submeter-se à nossa vontade e sim a utilização de todos os meios militares e não militares, letais e não letais. Isso significa, de fato, uma mudança no modelo da guerra, como afirmam Liang e Xiangsui (1999).

Com base no entendimento tradicional sobre a guerra, os autores entendem que fica difícil abordar essa nova concepção. As ações de não-guerra tornaram-se elementos constituintes de uma nova concepção de guerra – a guerra além dos limites. Nesse novo conceito, o conflito prescreve a prontidão de todos os meios, não somente os recursos militares, o amplo emprego da informação e a multiplicidade do campo de batalha, que estende sua dimensão em todos os ambientes. Infere-se que isso significa a possibilidade de emprego de todos os recursos, não só os de natureza tipicamente militar, e a unificação dos dois ambientes: o de guerra e o de paz.

Um grande desafio tem sido para os estudiosos de Segurança e Defesa entender as mudanças ocorridas na natureza dos conflitos que empregam a violência e avaliar o impacto

disso na ordem internacional.

A violência se manifesta de várias formas e constitui fonte de insegurança em vários estágios de uma escala, que vai desde a interpessoal até a internacional. As políticas públicas de Segurança devem considerar quem ou o que é objeto da segurança, quem ou o que constitui ameaça à Segurança (NASSER *in*: FILHO; MORAES, 2012).

A ideia de fortes e valentes soldados já está ultrapassada. Hoje, é bem provável que um jovem com pouco vigor físico, mesmo com restrições motoras ou baixa acuidade visual, esteja mais bem preparado para ser um soldado moderno do que um jovem atlético e com habilidades físicas.

Os campos de batalha se modificaram. A exemplo, cita-se o fato de um oficial da Força Aérea dos EUA, durante um exercício militar, utilizando um computador doméstico ligado à internet por meio de uma linha discada comum, conseguiu acessar a rede de computadores do Comando Combinado do Atlântico, anulando o poderio de uma divisão naval inteira. Este exemplo é perfeitamente adequado para mostrar um novo tipo de “guerreiro” e uma nova dimensão do “campo de batalha”, frutos da evolução do mundo e das recentes tecnologias (LIANG; XIANGSUI, 1999).

Mais incisivo que os *hackers*, que combatem no mundo virtual, são os organismos não-estatais, a ameaça mais presente no mundo real. Essas organizações que possuem, de certa forma, algumas características militares, são geralmente motivadas pelo extremismo religioso e causas políticas exacerbadas. Um grupo bem representativo é a *Al Qaeda*, cujo famoso líder, *Osama Bin Laden*, foi caçado e morto pelos norte-americanos após aterrorizar o mundo com seus ataques. Os diversos atos de natureza terrorista praticados por esses tipos de organizações parecem provocar resultados mais avassaladores do que a aparentemente solitária ação dos *hackers*, no novo ambiente das guerras contemporâneas. O emprego das Forças Armadas de um país contra essas estruturas irregulares parece não alcançar êxito ou

superioridade. As primeiras atuam sob regras rígidas e objetivos limitados. E estas combatem sem regras, empregando meios limitados numa guerra sem limites (LIANG; XIANGSUI, 1999).

Devido às características do terrorismo tradicional, o número de vítimas é, em tese, menor do que em um conflito convencional, com forças regulares. Mesmo assim, o terrorismo incorpora um conteúdo mais intenso de violência. Além disso, os agentes do terror não estão cerceados por regras da sociedade. O terrorismo caracteriza-se pelo uso ilimitado de recursos limitados. Esta característica coloca as Forças Armadas de qualquer Estado em situação bastante desfavorável, considerando o seu emprego contra ações terroristas, visto que essas forças regulares devem conduzir-se sempre de acordo com as leis, podendo usar seus recursos ilimitados para uma guerra limitada.

Essa contraposição que se verifica entre as forças regulares e irregulares parece apontar o motivo das organizações terroristas, apesar de serem compostas, em grande parte, por pessoas sem preparo ou experiência militar, conseguem subjugar nações poderosas militarmente.

O advento do terrorismo estilo *Bin Laden* revelou que uma Força Armada, mesmo considerando seu poderio, encontra grande dificuldade para estabelecer uma superioridade num campo onde não existem regras. Mesmo que um país se transforme em uma “força terrorista”, linha de ação que passou a ser adotada pelos norte-americanos, isso não assegura capacitação e estrutura para obter sucesso, pois sempre haverá limitações de ordem legal (LIANG; XIANGSUI, 1999).

O terrorismo ilustra de forma mais completa que os limites da guerra que o mundo conhecia foram ultrapassados. E isso impacta intensamente nos temas relacionados com Segurança e Defesa.

4.3 SEGURANÇA, DEFESA E PODER MILITAR

Ao se discorrer sobre ameaças, torna-se inevitável falar de Segurança e Defesa. Estes conceitos, sem sombra de dúvidas, estão intimamente ligados. Quando se percebe a evolução dos tipos de ameaças, que ao longo do tempo transbordaram o modelo convencional de conflito, não é incoerente sugerir que os conceitos de Segurança e Defesa também experimentaram essa mutação.

O tema “Defesa” sempre foi amplamente confundido com “Segurança”. Nos dias atuais, quando estes conceitos requerem uma discussão “além dos limites”, depreende-se que os equívocos se acentuem, levando diversas Forças Armadas nacionais a atuarem além de suas funções convencionais, diante das novas ameaças. (SILVA, Francisco *in*: FILHO; MORAES, 2012).

Assim, é interessante que se apresentem os conceitos de Segurança e Defesa. Para melhor compreensão, uma vez que não se trata de um modelo matemático absoluto, a tabela a seguir estampa as definições de Segurança e Defesa segundo alguns países do continente.

QUADRO 1
Definições de Segurança e Defesa adotadas por Estados Unidos, Argentina, Paraguai e Colômbia

País	Definição política	
	Segurança	Defesa
Estados Unidos	É a política dos Estados Unidos que busca garantir e apoiar movimentos e instituições democráticas em cada nação e cultura, com o objetivo de combater a tirania em nosso mundo (...) (Estratégia Nacional de Segurança/2006).	Os Estados Unidos irão desenvolver iniciativas estratégicas em todas as áreas da defesa – garantindo, dissuadindo, contendo e derrotando. Nossa prioridade é derrotar as ameaças diretas aos Estados Unidos. Terroristas têm demonstrado que podem realizar ataques devastadores (...) (Estratégia Nacional de Defesa/2005).
Argentina	A ação baseada no direito no qual se encontram resguardadas a liberdade, a vida e o patrimônio dos habitantes, seus direitos e garantias e a plena vigência das instituições do sistema representativo, republicano e federal que estabelece a Constituição Nacional (Lei de	A defesa nacional é a integração e a ação coordenada de todas as forças da Nação para a solução daqueles conflitos que demandem o emprego das forças armadas, de maneira dissuasiva ou efetiva, para enfrentar as agressões de origem externa (Lei de Defesa Nacional,

	Segurança Interna, Artigo 2º, nº 24.059 – 6/1/1992).	Artigo 2º, nº 23.554 – 13/04/1988).
Paraguai	Estado de direito no qual a ordem pública está resguardada, assim como a vida, a liberdade e os direitos das pessoas e entidades e seus bens, num marco de plena vigência estabelecida na Constituição Nacional (Lei de Defesa Nacional e Segurança Interna, Artigo 37, nº 1.337/1997 – 5/9/1998).	Sistema de políticas, procedimentos e ações desenvolvidas pelo Estado para enfrentar qualquer forma de agressão externa que ponha em perigo a soberania, a independência e a integridade territorial da República ou o ordenamento constitucional democrático vigente (Lei de Defesa Nacional e Segurança Interna, Artigo 2º, nº 1337/1997 – 5/9/1998).
Colômbia	A segurança não se compreende, em primeira instância, como a segurança do Estado nem como a segurança do cidadão sem o concurso do Estado, senão como a proteção do cidadão e da democracia por parte do Estado, com a cooperação solidária e o compromisso de toda a sociedade. A segurança democrática se funda em três pilares: a proteção de todos os direitos do cidadão; a proteção dos valores, da pluralidade e das instituições; e da solidariedade e da cooperação de todos os cidadãos na defesa dos valores democráticos (Política de Defesa e Segurança Democrática/2003).	A necessidade de atender a segurança interior não implica o descuido da defesa nacional, a qual se outorgará a devida prioridade. A Colômbia seguirá sendo fiel a sua tradição de país que respeita o direito internacional, mas manterá capacidade dissuasiva, com a projeção necessária para a manutenção do respeito a sua soberania nacional e integridade territorial, dentro de uma postura estratégica defensiva (Política de Defesa e Segurança Democrática/2003).

Fonte: OEA *apud* SUAREZ, 2012.

A Política de Defesa Nacional (PDN) do Brasil também estabelece a diferença entre estes dois conceitos:

I – Segurança é a condição que permite ao País a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais; II – 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).

Segurança está relacionada com o sentimento de ameaça percebido pela sociedade, ao passo que Defesa consiste nas ações estatais para anular as ameaças, empregando preponderantemente o poder militar.

A Escola Superior de Guerra (ESG) tem o entendimento de que o poder militar é componente do poder nacional e que este é a conjunção interdependente da vontade dos

cidadãos e dos meios que a sociedade tem disponível para atingir um objetivo comum (BRASIL, 2011).

O poder militar comporta uma dimensão coercitiva (*hard power*) e uma dimensão persuasiva (*soft power*), sendo este poder um dos pilares para o emprego em situação de conflito. Pode ser usado de forma direta (uso de violência) ou indireta (métodos não violentos). A solução pacífica de conflitos tem sido atualmente, no cenário internacional, a opção majoritária. Mas verifica-se que os países que têm liderança nesse cenário são os que melhor estão preparados para empregar o seu aparato militar. Isso implica que o poder militar é de extrema importância para a solução de controvérsias externas (SILVA, Fernando *in*: FILHO; MORAES, 2012).

Buzan, Waever e Wilde (1998) estabelecem uma estrutura de análise para a Defesa que considera os novos atores internacionais. Sua teoria buscou respostas às questões tradicionalistas, incorporando os setores econômico, ambiental e social nos assuntos de Defesa, além dos setores militar e político. Seu objetivo é analisar as novas questões dentro de um universo de estudo multipolarizado, sem perder a coerência original, que consistia em estudar a Defesa em âmbito internacional. O propósito da desagregação em diversos setores é reduzir a complexidade da análise das questões de Segurança e Defesa.

Assim, Buzan *et al* (1998) considera adequado manter sempre aberta a agenda de Segurança para as novas ameaças, evitando que o foco de estudo da Defesa sejam apenas os assuntos da área militar, como defendem os tradicionalistas. Defende também a necessidade de estudar a lógica da Segurança e o processo de securitização em outras áreas, além da tradicional ótica política.

O setor militar é o mais tradicional no estudo das questões de Defesa. Mas considerando apenas este setor, o objeto de referência será o Estado. As teorias tradicionais tendem a considerar as forças militares como instrumento para a Defesa, entretanto, algumas

Forças Armadas têm sido empregadas em missões de paz e em atividades subsidiárias que não se relacionam com ameaças ao Estado. Esta constatação pode representar uma tendência das democracias avançadas, onde a Defesa do Estado é uma destinação constitucional das Forças Armadas, contudo, não é a sua única função, podendo ser empregadas em atividades de “não-guerra”. Entende-se por atividades de não-guerra alguns tipos de operações militares incluídas no emprego político do poder militar, onde o preparo para essas operações é distinto da operação de guerra, mas a sua realização contribui como treinamento para as missões bélicas.

Problemas transfronteiriços, como contrabando, narcotráfico, lavagem de dinheiro, grupos insurgentes, entre outros problemas, são uma preocupante realidade no mundo, porém não são questões de Defesa. São problemas relacionados com Segurança, afetos diretamente aos órgãos de Segurança Pública. No caso do Brasil, cabe às Forças Armadas o papel de auxiliar nessa tarefa, sempre que houver necessidade (SILVA, Francisco *in*: FILHO; MORAES, 2012).

Buzan apresenta uma interessante análise de como se dá o processo, o qual ele denomina “securitização”. Para ele, Segurança é a motivação que impulsiona a política para além das regras comuns em vigência, ao ponto de transformar esse motivo em um tipo especial de política. Assim, securitização pode ser compreendida como uma versão mais extremada da politização. Qualquer tema público pode ser posicionado em uma escala, que varia do “não-politizado”, que significa que o Estado não lida com ele, passando por “politizado”, onde requer uma política pública, decisões governamentais e alocação de recursos, indo até o “securitizado”, que apresenta o assunto como uma ameaça que requer medidas de emergência, que justifica ações além dos limites normais do processo político (RUDZIT, 2005).

Esta seção do trabalho procurou apresentar considerações que evidenciam que as ameaças à Segurança dos Estados, das sociedades e das pessoas evoluíram no decorrer do tempo, adquirindo novos formatos de seus atores, de seus métodos e de seus ambientes.

O grande General Clausewitz, que foi um dos primeiros a mencionar a guerra como uma ferramenta da política, vínculo indiscutível que amplia a compreensão sobre o uso da força pelo Estado, mostrou que a guerra não é um fim em si, e sim um caminho para a submissão de outrem à vontade coletiva, levada a termo pelo poder político.

Com a ampliação da forma tradicional e limitada de compreender a guerra, Clausewitz rompeu as amarras temporais e, já no Século XVIII, considerou que os conflitos poderiam extrapolar os limites dos campos de batalha, adquirindo uma roupagem irregular na forma de combater.

Mais recente, os dois famosos Coronéis chineses, Qiao Liang e Wang Xiangsui, complementaram a concepção irregular do conflito, atribuída por Clausewitz, defendendo que as ações de não-guerra tornaram-se elementos constituintes da guerra além dos limites. Também, buscaram mostrar que o ambiente do conflito e o perfil do soldado moderno nada lembram os elementos clássicos da guerra e podem ser ainda mais letais. Destacaram que nessa moderna concepção, organizações não-estatais enfrentam forças regulares poderosas com meios limitados, mas numa forma de atuar ilimitada.

O terrorismo representa a forma mais avassaladora da guerra além dos limites. Os seus atores, a amplitude de seus métodos e o seu cenário global desafiam qualquer força estatal, que buscam freneticamente adaptar-se e estar preparadas para os novos tipos de ameaça.

Com a mutação das ameaças, intensificam-se os debates sobre Segurança e Defesa, ampliando a dimensão de sua análise para outros ambientes, como o econômico, o ambiental e o social, ao invés de prender-se apenas aos tradicionais campos político e militar.

Essa transformação sugere que haja uma disposição a perceber e aceitar que a forma de empregar as Forças de Segurança Pública e as Forças Armadas deve sofrer conseqüentes evoluções, para além dos limites tradicionais.

5 FORÇAS ARMADAS E O NOVO CENÁRIO

A ousada ação terrorista [de 11 de setembro de 2001] veio, por assim dizer, atestar o fracasso da globalização como projeto político de conservação da hegemonia dos Estados Unidos e, simultaneamente, despertar as áreas periféricas, especialmente a América Latina, para retomar a luta pelo desenvolvimento, pela defesa da soberania nacional e pela autonomia no meio internacional (GONÇALVES *in*: FILHO; MORAES, 2012, p. 44).

Os atentados de 11 de setembro de 2001 parecem ter sido um marco na conjuntura internacional, no campo da Segurança e Defesa, áreas já marcadas por grandes incertezas ao longo da década de noventa, após o final da Guerra Fria. O término do conflito bipolar entre os Estados Unidos e a União Soviética não fez do mundo um lugar mais seguro. Ao contrário, a nova ordem mundial fez surgir outras ameaças, eventos em sua maioria desassociados de um país agressor, como era o cenário clássico.

Segundo argumenta Gonçalves (*in*: FILHO; MORAES, 2012), essa nova ordem criou condições para uma nova concepção de Segurança internacional, na qual o objeto deixou de ser apenas o Estado e converteu-se para o indivíduo. As ameaças estatais migraram para segundo plano e as novas ameaças, a exemplo do terrorismo, tornaram-se uma realidade inevitável.

O estabelecimento da Lei de Reorganização⁴ nos Estados Unidos, e os efeitos que produziu no âmbito das Forças Armadas norte-americanas constituem um tema para análise, e qualquer nação que pretenda vencer as guerras no século XXI deverá, inevitavelmente, encarar as opções de se “reorganizar”, ou, ser derrotada. Não existe alternativa (LIANG; XIANGSUI, 1999, p. 77).

⁴Proposta por dois congressistas chamados Goldwater e Nichols, em 1986, a Lei de Reorganização do Departamento de Defesa criou um instrumento legislativo para resolver o problema do comando unificado de forças singulares, quando empregadas de forma combinada em combate.

5.1 O BRASIL NO NOVO CONTEXTO INTERNACIONAL

O Brasil não foi exceção a essa reação ao novo contexto internacional e as Forças Armadas nacionais, que não têm um histórico de participação em conflitos, sentem o peso dos questionamentos sobre sua finalidade, aguçados pelo fim recente de um governo militar no país. É indiscutível a necessidade de justificar custos e investimentos militares, ou até mesmo a existência de Forças Armadas em um Estado onde não se percebem ameaças regionais e que tem índole pacífica nas relações internacionais.

A destinação histórica das Forças Armadas no Brasil, como se pode observar no quadro a seguir, mostra a sua característica de preparo e emprego prioritariamente com vistas a garantir a Segurança do Estado, dentro da ótica clássica.

QUADRO 2
Destinação das Forças Armadas nas Constituições brasileiras

Constituição	Missão das Forças Armadas ⁵
1824	Art. 145. Todos os Brasileiros são obrigados a pegar em armas, para sustentar a Independência, e integridade do Imperio, e defendel-o dos seus inimigos externos, ou internos. [...] Art. 148. Ao Poder Executivo compete privativamente empregar a Força Armada de Mar, e Terra, como bem lhe parecer conveniente á Segurança, e defesa do Imperio.
1891	Art. 14. As forças de terra e mar são instituições nacionais permanentes, destinadas à defesa da Pátria no exterior e à manutenção das leis no interior.
1934	Art. 162. As forças armadas são instituições nacionais permanentes, e, dentro da lei, essencialmente obedientes aos seus superiores hierárquicos. Destinam-se a defender a Pátria e garantir os poderes constitucionais, a ordem e a lei.
1937 ⁶	Art. 161. As forças armadas são instituições nacionais permanentes, organizadas sobre a base da disciplina hierárquica e da fiel obediência à autoridade do Presidente da República.
1946	Art. 176. As forças armadas, constituídas essencialmente pelo Exército, Marinha e Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e dentro dos limites da lei. Art. 177. Destinamse as forças armadas a defender a Pátria e a garantir os poderes cons-

⁵ Transcrição dos textos originais.

⁶ A única Carta Magna que não atribui aos militares, explicitamente, a missão de garantir a lei e a ordem internamente, foi a de 1937, outorgada por Getúlio Vargas.

	titucionais, a lei e a ordem.
1967	Art. 92. As forças armadas, constituídas pela Marinha de Guerra, Exército e Aeronáutica Militar, são instituições nacionais, permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e dentro dos limites da lei. § 1º Destinam-se as forças armadas a defender a Pátria e a garantir os Poderes constituídos, a lei e a ordem.
1988	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.

Fonte: CAVALCANTI, s.d., p. 10.

O ataque às Torres Gêmeas, em 2001, levou o Brasil a interpretar o evento como um fenômeno de cunho militar, o que o conduziu a propor o acionamento do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), cuja concepção era a Defesa coletiva da região contra a agressão de algum país de fora do hemisfério (SÁ, 2011). O terrorismo internacional como materialização das “novas ameaças” mostrou-se, naquele momento, como forte motivação para a existência das forças militares, adequado à problemática nacional.

Como consequência desses impactos a nível global, o regionalismo predominante na visão de Segurança e Defesa no Brasil foi perdendo força, com o crescente viés da política externa brasileira para um novo protagonismo internacional. Por sua vez, a redistribuição do poder na nova ordem mundial induz o país a assumir, cada vez mais, tarefas nas suas relações internacionais. Um importante passo na projeção do Brasil no ambiente internacional foram as operações de paz, sob o patrocínio da ONU e em cooperação com outros organismos internacionais.

Na opinião de Francisco Carlos Teixeira da Silva (*in*: FILHO; MORAES, 2012), há uma polêmica sobre a forma pela qual o Brasil deveria aparecer no cenário mundial, pois um país engajado apenas em forças de paz remete ao entendimento de desprovida capacidade bélica, estando moldado para “serviços sociais”, utilizando equipamentos de grandes potências para cumprir sua missão. Ainda, o autor argumenta que os corpos militares

brasileiros capazes de projetar força acabam sendo treinados para salvamento, ação policial, controle de manifestações de massa e outras tarefas mais pacíficas. Isso faz com que o combate, atribuição precípua das Forças Armadas, fique restrito às maiores potências, cabendo aos países periféricos (entende-se também o Brasil!) as tarefas sociais, evitando o desgaste daquelas.

A contextualização apresentada até agora propicia uma visão do Brasil no cenário internacional, considerando as novas concepções de ameaças e a necessidade de uma postura evoluída nos assuntos de Segurança e Defesa, particularmente diante do terrorismo, uma forma de conflito desassociada dos campos tradicionais de batalha, tema central deste estudo.

É possível verificar como as Forças Armadas brasileiras estão atuando no contexto mundial, que aparentemente apresenta uma distribuição de tarefas às diversas nações, na qual coube ao Brasil uma atuação predominantemente pacifista, com destaque nas missões de paz da ONU, em diversos pontos do planeta.

Mas, nas proximidades do Brasil abrir as suas portas ao mundo para sediar vários grandes eventos internacionais, as Forças Armadas estão em condições de ser empregadas contra possíveis ameaças terroristas durante a sua realização? Como avaliar, mesmo de maneira preliminar, este condicionamento, se as tropas nacionais vêm sendo empregadas em missões de paz, e não para contrapor ameaças dessa natureza? Como avaliar o preparo para o emprego, sem que haja emprego?

Se não há um modelo prático, que é o desempenho em missão, para ser analisado, este estudo buscou um modelo teórico, na dimensão política e estratégica, que é o ordenamento jurídico vigente relacionado com as Forças Armadas, uma vez que, num Estado democrático de direito, as forças militares somente poderão agir dentro do escopo legal.

5.2 AS FORÇAS ARMADAS E A CONSTITUIÇÃO

As Forças Armadas do Brasil têm a seguinte destinação, de acordo com a Constituição Federal (CF), em seu Artigo 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.

No texto da Carta Magna, verifica-se que a missão atribuída às Forças Armadas se faz em três vertentes: a defesa da Pátria, a garantia dos poderes constituídos e a garantia da lei e da ordem.

Na primeira vertente, a Defesa da Pátria, segundo a Doutrina Militar de Defesa (DMD), é a atividade precípua das instituições militares e objetiva garantir a soberania do país, da integridade territorial e patrimonial, bem como os interesses maiores da nação no sistema internacional. Está relacionada com a guerra propriamente dita (BRASIL, 2007).

Na segunda, a garantia dos poderes constituídos, ainda de acordo com a mesma doutrina, a ação das FA possui caráter excepcional e destina-se a assegurar, em última instância, a integridade e o funcionamento harmônico dos poderes da União. As ações são de natureza de não-guerra.

A terceira vertente da atribuição constitucional é a garantia da lei e da ordem interna (GLO) pelas Forças Armadas. Tem caráter excepcional, episódico e temporário. Aplica-se depois de esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da segurança das pessoas e do patrimônio. O emprego é motivado por iniciativa de um dos poderes constitucionais.

O quadro a seguir proporciona uma visão dessas três vertentes:

QUADRO 3
As Forças Armadas e a destinação constitucional

Destinação constitucional	Classificação quanto ao emprego e atuação das Forças Armadas	Finalidade
Defesa da pátria	Originário / Essencial (Competência Primária)	Atuar contra agressões estrangeiras em caso de guerra
Garantia dos poderes constitucionais	Derivado / Essencial (Competência Primária)	Defesa das Instituições Democráticas
Defesa (garantia) da Lei e da Ordem	Derivado / Subsidiária (eventualmente) (Competência Secundária)	Cooperar com os instrumentos de Segurança Pública

Fonte: LIMA, 2006 (representação do pensamento de SILVA, 2005).

A interpretação do Artigo 142 leva ao entendimento de que o emprego das FA nas ações de Segurança Pública está condicionado à requisição dos poderes constitucionais e sob a autoridade do Presidente da República. Portanto, trata-se de uma atuação reativa, dependente de um processo (requisição, análise e autorização).

Apesar da previsão legal do emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, em operações internas relacionadas com a Segurança Pública, a Constituição Federal conduz à interpretação de que esse emprego deve dar-se como recurso adicional, não ordinário, quando todos os demais não se mostrarem suficientes. O Artigo 144 do texto constitucional lista os órgãos destinados a preservar a ordem pública:

A Segurança Pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares. [...]

Além dos órgãos de segurança elencados neste artigo, existe a Força Nacional de Segurança, entidade de caráter federal que tem a atribuição de atuar em "atividades de policiamento ostensivo destinadas à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio" (BRASIL, 2004).

Ao que se vê, as Forças Armadas não figuram nos incisos do Artigo 144 da CF e também não fazem parte da estrutura da Força Nacional de Segurança. Isto reforça o caráter subsidiário de participação dos militares federais nas operações de Segurança Pública.

A Constituição, lei maior do país, à qual todas os demais componentes legais estão subordinadas para detalhar e normatizar suas diretrizes primeiras, atribui às Forças Armadas a tarefa primordial de proteger a integridade da nação, tanto física quanto na sua organização e estabilidade política e social. E, como tarefa secundária, mas não sem importância, a atuação em complemento às ações de Segurança Pública visando à observação dos preceitos legais e à manutenção da ordem interna do país.

Como foi apresentado neste estudo, o terrorismo, como agressão que não conhece regras ou limites, pode apresentar-se de diversas formas, originar-se de qualquer direção e resultar danos imprevisíveis. E o país deve dispor de capacidade para defender-se contra todos os tipos de agressão ao seu território, ao seu patrimônio e ao seu povo. E essa capacidade deve ter uma previsão legal, por meio da qual a nação legitima e atribui o uso controlado da violência às Forças Armadas.

Por uma interpretação isolada do texto constitucional, relacionado com a missão das Forças Armadas, a lei maior proporciona a possibilidade de emprego militar contra agressões de natureza terrorista, de caráter estatal ou não, originada do meio externo às suas fronteiras. Mas verifica-se que, no caso de essas ações ofensivas ocorrerem a partir do ambiente interno, as Forças Armadas, em condições normais, necessitam ser requisitadas por iniciativa de pelo menos um dos poderes constituídos. Sua atuação é possível somente “após” a autorização da esfera política, com possibilidades apenas reativas. E isto pode significar um possível prejuízo da oportunidade, descartando possíveis ações anteriores à agressão ou ameaça, de caráter preventivo ou de monitoramento.

Assim, a Constituição Federal, ao mesmo tempo que propicia o emprego das Forças Armadas brasileiras para se contrapor a ações terroristas, apresenta uma restrição de sua liberdade de ação, ao condicionar a sua iniciativa de atuar na Segurança Pública a uma autorização da esfera política. Mas, existem outros instrumentos infraconstitucionais que, sem divergir da Carta Magna, podem adequar o emprego das Forças Armadas.

5.3 AS LEIS COMPLEMENTARES

A orientação e a “liberdade” deixada pelo § 1º do Art. 142 da Constituição de 1988, culminou na edição da Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, diploma normativo que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”.

A LC 97, cumprindo a sua finalidade, complementa a orientação constitucional para o emprego das FA na garantia da lei e da ordem, uma das três vertentes identificadas na CF. O § 2º do Art. 15 dessa lei dispõe o seguinte:

A atuação das Forças Armadas, na garantia da lei e da ordem, por iniciativa de quaisquer dos poderes constitucionais, 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, relacionados no art. 144 da Constituição Federal.

Além de agregar orientações para o emprego em GLO, a Lei Complementar 97/1999 cria mais duas vertentes para a atuação das Forças Armadas: a participação em operações de paz e atividades subsidiárias.

As atuações em operação de paz, geralmente sob a égide da ONU, não isenta os contingentes e equipamentos das FA do risco de atentados terroristas, até porque o ambiente

das operações, pela sua natureza, são áreas de tensão e de instabilidade. Porém, não será explorada essa vertente, por não ser objeto deste estudo.

As atividades subsidiárias, que são aquelas realizadas com prioridade secundária, sem prejuízo das principais e também, em apoio às atividades primárias, ampliam as possibilidades de emprego das Forças Armadas frente as ameaças terroristas, pelo fato de, rotineiramente, desenvolverem tarefas que possam contribuir com a prevenção e o monitoramento dos riscos potenciais, relacionados com o terrorismo. O Capítulo VI da LC 97, tal como está escrito, remete a esta compreensão:

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. 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. 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 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. [...]

Ao tratar das atribuições subsidiárias, a Lei Complementar 97 define a cada uma das Forças Singulares suas missões adicionais. Várias dessas atribuições estão relacionadas com a prevenção e com o combate ao terrorismo.

O Artigo 17, em seus incisos I, II e V, atribui à Marinha do Brasil (MB):

I - orientar e controlar a Marinha Mercante e suas atividades correlatas, no que interessa à defesa nacional; II - prover a segurança da navegação aquaviária; [...] 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.

Ao Exército Brasileiro (EB), como atribuição subsidiária particular prevista no inciso III do Artigo 17^a, cabe “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”.

Ainda, como atribuições subsidiárias particulares que possam relacionar-se com capacidade de oposição a ameaças terroristas, os incisos II, VI e VII do Art. 18 da LC 97 define que compete à Força Aérea Brasileira (FAB):

[...] II - prover a segurança da navegação aérea; [...] 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 - 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 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, podendo, na ausência destes, revistar pessoas, veículos terrestres, embarcações e aeronaves, bem como efetuar prisões em flagrante delito.

As Leis Complementares 117 e 136, de 2 de setembro de 2004 e 25 de agosto de 2010, respectivamente, alteram o conteúdo da LC 97. A LC 117, em resumo, estabelece novas atribuições subsidiárias às Forças Armadas. A Lei Complementar 136 cria o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) e amplia as ações sob a responsabilidade das Forças Armadas na fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores no que diz respeito ao combate a delitos transfronteiriços e crimes ambientais.

As leis complementares em comento neste estudo, além de outras alterações, ampliam as atividades subsidiárias das três Forças, atribuindo às mesmas uma gama de missões de realização continuada, sem que haja a requisição episódica dos representantes dos poderes constituídos, como prevê o texto isolado da Constituição Federal. A atuação no controle, segurança, inteligência e cooperação sistêmica com os órgãos de Segurança Pública, nas fronteiras, no espaço aéreo e no mar, ampliam a possibilidade de emprego das forças militares federais na prevenção e combate a possíveis ações terroristas em território nacional.

5.4 POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL

A Política de Defesa Nacional (PDN), aprovada pelo Decreto 5.484, de 30 de junho de 2005, condiciona o planejamento de Defesa no seu mais alto nível, considerando no plano primário as ameaças externas. Sua finalidade é delinear objetivos e diretrizes para o preparo e emprego da capacidade nacional, quer militar ou civil (BRASIL, 2005).

Ao contextualizar o ambiente internacional, a PDN considera que o mundo vive desafios mais complexos do que os enfrentados durante o período de confrontação ideológica bipolar (Guerra Fria) e ressalta as vulnerabilidades advindas das novas tecnologias da informação, por meio das quais os sistemas administrativos e de Defesa do país podem ser anulados. Também, refere-se ao terrorismo internacional como grande ameaça da atualidade no contexto global:

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

A Política de Defesa Nacional enfatiza o repúdio e a necessidade de ações de prevenção e de combate ao terrorismo:

4.8 [...] O Brasil considera que o terrorismo internacional constitui risco à paz e à segurança mundiais. Condena enfaticamente suas ações e apóia as resoluções emanadas pela ONU, reconhecendo a necessidade de que as nações trabalhem em conjunto no sentido de prevenir e combater as ameaças terroristas.

As orientações estratégicas da PDN, considerando a vertente reativa da Defesa Nacional, ressaltam a necessidade de uma capacidade militar dissuasória para fazer frente às consideradas novas ameaças:

6.8 A ausência de litígios bélicos manifestos, a natureza difusa das atuais ameaças e o elevado grau de incertezas, produto da velocidade com que as mudanças ocorrem, exigem ênfase na atividade de inteligência e na capacidade de pronta resposta das Forças Armadas, às quais estão subjacentes características, tais como versatilidade, interoperabilidade, sustentabilidade e mobilidade estratégica, por meio de forças leves e flexíveis, aptas a atuarem de modo combinado e a cumprirem diferentes tipos de missões.

Essas orientações estratégicas ainda apontam que o país deve dispor de estrutura que permita agilidade de ação para prevenir atos de natureza terrorista e de conduzir operações de contraterrorismo; que deve buscar constantemente aperfeiçoar dispositivos de Segurança e adotar medidas que visem à redução da vulnerabilidade dos sistemas corporativos e governamentais e ao seu pronto restabelecimento em caso de ataques cibernéticos; e que é essencial o desenvolvimento de uma mentalidade de defesa visando ao comprometimento da sociedade nas questões de Segurança e Defesa nacionais.

Dessas orientações, decorrem vinte e seis diretrizes, dentre as quais identificam-se aquelas que norteiam o preparo das Forças Armadas para fazer frente ao risco terrorista:

[...] III - aperfeiçoar a capacidade de comando e controle e do *sistema de inteligência* dos órgãos envolvidos na Defesa Nacional; [...] XI - dispor de estrutura capaz de contribuir para a *prevenção* de atos terroristas e de conduzir operações de contraterrorismo; XII - aperfeiçoar os dispositivos e procedimentos de segurança que reduzam a *vulnerabilidade* dos sistemas relacionados à Defesa Nacional contra ataques cibernéticos e, se for o caso, permitam seu pronto restabelecimento; [...] (BRASIL, 2005).

A Política de Defesa Nacional diferencia-se das demais políticas nacionais não apenas pela essência de seu conteúdo, mas também por considerar o uso das Forças Armadas como um instrumento para a consecução de seus objetivos, relacionados com a Defesa do Estado.

Diferente de um diploma normativo, como a Constituição e as Leis Complementares, aqui apresentadas, a PDN não define o emprego das Forças Armadas, mas estabelece uma base que orienta o seu preparo e a sua capacitação, bem como traz à luz a concepção do país para o emprego de suas forças militares. Na análise simples e direta do seu

conteúdo, é possível constatar que o Brasil, para efeito de estruturar a sua Defesa, considera o contexto da nova ordem mundial e suas formas não-estatais de ameaças, bem como o emprego de recursos de não-guerra, em cenários que extrapolam os campos tradicionais de combate.

Dessa forma, a Política de Defesa Nacional, ao considerar o emprego das Forças Armadas como um dos instrumentos para proteger o país dos riscos terroristas, confere às mesmas diretrizes formais que norteiam o seu preparo e a sua capacitação para esse tipo específico de atuação, enfatizando as ações de inteligência, prevenção e redução das vulnerabilidades, determinantes para neutralizar ameaças antes do dano consumado.

5.5 A ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA

A Estratégia Nacional de Defesa é o vínculo entre o conceito e a política de independência nacional, de um lado, e as Forças Armadas para resguardar essa independência, de outro. Trata de questões políticas e institucionais decisivas para a defesa do País, como os objetivos da sua “grande estratégia” e os meios para fazer com que a Nação participe da defesa. Aborda, também, problemas propriamente militares, derivados da influência dessa “grande estratégia” na orientação e nas práticas operacionais das três Forças (BRASIL, 2008, p. 9)

A natureza e o âmbito da Estratégia Nacional de Defesa (END), aprovada pelo Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008, para melhor compreensão, estão bem representados pelo texto transcrito do próprio documento.

A END está organizada em três eixos estruturantes: o primeiro aborda como as Forças Armadas devem ser organizadas e preparadas para o melhor desempenho de sua destinação constitucional e de suas atribuições na paz e na guerra; o segundo eixo refere-se à reorganização da indústria nacional de material de Defesa; e o terceiro eixo estruturante trata da composição dos efetivos das Forças Armadas. O presente estudo abordará somente aspectos relacionados com o primeiro eixo.

A atividade de Inteligência recebe especial atenção da END, ao citar o emprego conjunto das Forças Armadas em atendimento às Hipóteses de Emprego (HE) em tempo de paz, visando ao acompanhamento de situações e de atores que possam representar potenciais ameaças ao Estado. Também, como ferramenta de alerta antecipado à concretização dessas ameaças. Quando a situação evoluir para o estado de crise, a Estratégia orienta a intensificação dessa atividade.

O documento destaca que a Inteligência é instrumento indispensável à superação das incertezas e que a precisão dos conhecimentos é condição essencial para o emprego eficaz dos recursos militares.

Nos ambientes operacionais apontados na Estratégia Nacional de Defesa não é possível identificar ameaças militares concretas e definidas, representadas por forças regulares de países potencialmente inimigos ou de outros agentes não-estatais. Em virtude da incerteza que caracteriza essas ameaças ao Estado, entre elas o terrorismo, as Forças Armadas devem ser preparadas e adestradas para atuar no cumprimento de missões variadas, em diferentes áreas e cenários, em respaldo à ação política do Estado (BRASIL, 2008).

Com relação à Segurança Nacional a END orienta que “todas as instâncias do Estado deverão contribuir para o incremento do nível de Segurança Nacional [...]”, enfatizando:

- a prevenção de atos terroristas e de atentados massivos aos Direitos Humanos, bem como a condução de operações contra-terrorismo, a cargo dos Ministérios da Defesa e da Justiça e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI-PR);

Outras ações definidas pela END na esfera da Segurança Nacional que estão relacionadas, direta ou indiretamente, com a prevenção e o combate ao terrorismo:

- o aperfeiçoamento de processos para o gerenciamento de crises; - a integração de todos os órgãos do Sistema de Inteligência Nacional (SISBIN49); - as medidas para a segurança das áreas de infraestruturas críticas, incluindo serviços, em especial no que se refere à energia, transporte, água e telecomunicações, a cargo dos Ministérios

da Defesa, das Minas e Energia, dos Transportes, da Integração Nacional e das Comunicações, e ao trabalho de coordenação, avaliação, monitoramento e redução de riscos, desempenhado pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR); - as medidas de defesa química, bacteriológica e nuclear, a cargo da Casa Civil da Presidência da República, dos Ministérios da Defesa, da Saúde, da Integração Nacional, das Minas e Energia e da Ciência e Tecnologia, e do GSI-PR, para as ações de proteção à população e às instalações em território nacional, decorrentes de possíveis efeitos do emprego de armas dessa natureza; - as ações de defesa civil, a cargo do Ministério da Integração Nacional; - o aperfeiçoamento dos dispositivos e procedimentos de segurança que reduzam a vulnerabilidade dos sistemas relacionados à Defesa Nacional contra ataques cibernéticos e, se for o caso, que permitam seu pronto restabelecimento, a cargo da Casa Civil da Presidência da República, dos Ministérios da Defesa, das Comunicações e da Ciência e Tecnologia, e do GSI-PR; - o atendimento aos compromissos internacionais relativos à salvaguarda da vida humana no mar e ao tráfego aéreo internacional, a cargo do Ministério da Defesa, por intermédio dos Comandos da Marinha e da Aeronáutica, respectivamente, e do Ministério das Relações Exteriores.

Assim, a Estratégia Nacional de Defesa reserva às Forças Armadas do Brasil orientações para o seu preparo e atuação em ambientes distintos e contra ameaças não convencionais, com o desenvolvimento de capacidade para realizar múltiplas missões. Esse diploma reforça e amplia os mecanismos legais, nos níveis político e estratégico, que legitimam a possibilidade de emprego das FA frente a ameaças terroristas.

5.6 A GARANTIA DA LEI E DA ORDEM

O Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001, disciplinou as condições de emprego das Forças Armadas em operações de garantia da lei e da ordem, ressaltando os seguintes aspectos:

Art. 3º Na hipótese de emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem, objetivando a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, porque *esgotados os instrumentos a isso previstos no art. 144 da Constituição*, lhes incumbirá, sempre que se faça necessário, desenvolver as ações de polícia ostensiva, como as demais, de natureza preventiva ou repressiva, que se incluem na competência, constitucional e legal, das Polícias Militares, observados os termos e limites impostos, a estas últimas, pelo ordenamento jurídico. Parágrafo único. Consideram-se esgotados os meios previstos no art. 144 da Constituição, inclusive no que concerne às Polícias Militares, quando, em determinado momento, *indisponíveis, inexistentes, ou insuficientes* ao desempenho regular de sua missão constitucional.

Como expressa bem o texto do diploma legal, a indisponibilidade, a inexistência ou a insuficiência dos meios de Segurança Pública é a base motivadora e legítima para o emprego das forças militares federais na garantia da lei e da ordem, cuja decisão de fazê-lo é de competência exclusiva do Presidente da República. Essa decisão, de empregar as Forças Armadas na GLO, poderá ser por sua própria iniciativa (que pode ser em atendimento à solicitação de governadores de estados ou do Distrito Federal), ou dos outros poderes constitucionais, representados pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, pelo Presidente do Senado Federal ou pelo Presidente da Câmara dos Deputados.

Além da possibilidade de serem utilizadas as Forças Armadas com essa destinação, motivada pelo déficit dos recursos de Segurança Pública, o que no Brasil não é raro, a legislação em apreço, em seu Art. 5º, adiciona outras ocasiões para o emprego dessas Forças:

O emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, que deverá ser episódico, em área previamente definida e ter a menor duração possível, abrange, ademais da hipótese objeto dos arts. 3º e 4º, outras em que se presume ser possível a perturbação da ordem, tais como as relativas a *eventos oficiais ou públicos*, particularmente os que contem com a participação de Chefe de Estado, ou de Governo, estrangeiro, e à realização de *pleitos eleitorais*, nesse caso quando solicitado.

Ressaltam-se as limitações no espaço e no tempo, mantidas por esse instrumento infraconstitucional, que condiciona o emprego das FA em ocasiões não rotineiras, durante um período que seja apenas o suficiente e em área de atuação delimitada, de forma a não vulgarizar a utilização do último recurso de emprego de força.

O mesmo artigo traz a possibilidade de, mesmo sem a existência de fatos que perturbem a ordem, presumir a sua grande probabilidade de ocorrência e, diante do risco identificado, empregar as FA em complemento ou substituição às Forças de Segurança Pública, dadas as características desses eventos. Como foi visto neste estudo, os grandes

eventos são ocasiões onde o risco de ocorrência de fatos que comprometam a ordem e contrariem as leis são aumentados exponencialmente.

Dessa forma, o Decreto em comento reproduz com mais detalhes as condições de emprego expressas na Constituição Federal e ainda acrescenta a possibilidade de empregar as Forças Armadas em ocasiões específicas, quando se presume uma maior probabilidade de distúrbios relacionados com as leis e com a ordem social.

5.7 OS GRANDES EVENTOS

O Decreto nº 3.897, discutido no item anterior, ampliou as oportunidades do Estado dispor de suas Forças Armadas em eventos oficiais ou públicos, com altas autoridades, e em eleições, considerando a elevação do grau de risco à observância das leis e da ordem.

Por intermédio da Portaria Normativa nº 2.221, de 20 de agosto de 2012, o Ministro da Defesa aprovou a Diretriz Ministerial que orienta a atuação do MD nos grandes eventos determinados pela Presidência da República, estabelecendo algumas premissas:

[...] Neste contexto, o Ministério da Defesa está autorizado a realizar o planejamento para o *emprego temporário das Forças Armadas* para atuar: nas áreas de Defesa Aeroespacial, de Controle do Espaço Aéreo, de Defesa de Áreas Marítima, Fluvial e Portuária, de Segurança e Defesa Cibernéticas, de Preparo e Emprego, de Comando e Controle, *de Defesa Contra Terrorismo*, de Fiscalização de Explosivos, de Forças de Contingência e de Defesa Contra Agentes Químicos, Biológicos, Radiológicos ou Nucleares; em ações complementares, quando for o caso; e em outras *atribuições constitucionais* das Forças Armadas, *em todas as cidades-sede, durante os Grandes Eventos*. [...]

O trecho apresentado mostra o alinhamento da diretriz com os demais diplomas legais discutidos neste trabalho, quando cita as formas de emprego das Forças Armadas convergentes com sua destinação constitucional de Defesa do Estado (incluídas as ações contra terrorismo), bem como suas atribuições subsidiárias definidas nas Leis Complementares. Também, em fiel observância aos preceitos legais de maior hierarquia,

pode-se observar o caráter temporário da atuação das forças militares, definidas para o período dos grandes eventos, e delimitadas às cidades-sede dos mesmos.

Desse modo, o Ministro de Estado da Defesa atende ao que o prescreve o inciso II do Art. 15 da Lei Complementar 97, de 9 de junho de 1999, já considerando suas alterações:

Art. 15. O emprego das Forças Armadas na defesa da Pátria e na garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, e na participação em operações de paz, é de responsabilidade do Presidente da República, que determinará ao Ministro de Estado da Defesa a ativação de órgãos operacionais, observada a seguinte forma de subordinação: [...] II - diretamente ao Ministro de Estado da Defesa, para fim de adestramento, em operações conjuntas, ou por ocasião da participação brasileira em operações de paz;

O Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001, que vislumbrou o emprego das FA em eventos oficiais ou públicos, presumindo a possível perturbação da ordem, no inciso I de seu Art. 7º, estabelece o seguinte:

Art. 7º Nas hipóteses de emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, constitui incumbência: I - do Ministério da Defesa, especialmente: a) empregar as Forças Armadas em operações decorrentes de decisão do Presidente da República;

Assim, a Diretriz aprovada pela Portaria Normativa nº 2.221, tem como baliza os diplomas legais relacionados com o preparo e emprego das Forças Armadas nacionais, na competência do Ministro da Defesa e na forma de empregá-las. O documento detalha as competências de cada uma das Forças singulares durante os grandes eventos definidos pela Presidência da República, delineando sua temporalidade e seus locais de atuação.

Mas, em relação ao emprego das FA contra o terrorismo, em que contribui essa Diretriz Ministerial? Numa análise direta e simples de seu conteúdo, pode-se dizer que a grande contribuição para ampliar a capacidade de emprego dos recursos militares federais contra ameaças terroristas é a previsibilidade, a definição antecipada que permite às Forças o seu preparo para atuar.

Até o presente momento, o “Planejamento Estratégico de Segurança Pública e de Defesa para a Copa do Mundo FIFA Brasil 2014” foi assinado pelos Ministros da Defesa, da Justiça e pelo Secretário-Executivo do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSIPR) e apresenta as diretrizes específicas de atuação e integração entre os diversos setores governamentais (federais, estaduais e municipais) na preparação e na realização do evento (BRASIL, 2012c). As Forças Armadas têm grande participação:

O esforço principal das Forças Armadas será caracterizado no nível estratégico, considerado o importante conceito de segurança estratégica, contemplando ações de defesa em apoio à matriz de segurança com base em suas capacidades e relacionadas às seguintes áreas temáticas identificadas como constitucionais e específicas para atuarem diretamente ou em conjunto: Comando e Controle; Defesa Aeroespacial e Controle do Espaço Aéreo; Defesa de Áreas Marítimas e Fluviais; Defesa de Estruturas Estratégicas; Ações de Inteligência Estratégica e Operacional; Prevenção, *Repressão e Combate ao Terrorismo*; Preparo e Emprego de Força de Contingência; Fiscalização de Explosivos e Cooperação nas Fronteiras; Segurança e Defesa Cibernética; Defesa Química, Biológica, Radiológica e Nuclear; e, quando for o caso, outras áreas funcionais de apoio ao grande evento (BRASIL, 2012c, p.25).

Ressalta-se a previsão do emprego estratégico das Forças Armadas na repressão e combate ao terrorismo, durante a realização do evento. O Planejamento utilizou-se de um processo de identificação e avaliação de riscos potenciais, no qual figura o terrorismo, embora não tipificado no arcabouço legal brasileiro:

f. Terrorismo e Organizações Extremistas: o pior cenário para a Copa do Mundo é a ocorrência de um atentado terrorista. Tal modalidade de risco deve ser seriamente considerada, já que uma de suas características é a visibilidade procurada pelos grupos extremistas. Assim, a realização de um grande evento é acontecimento altamente atrativo para ação de grupos terroristas. Os cuidados na prevenção, repressão e combate ao terrorismo devem abranger tanto o período do evento como sua fase preparatória, já que toda ação terrorista necessita de providências preliminares, que podem ser detectadas e neutralizadas;

O Planejamento Estratégico acrescenta, tal qual a Diretriz Ministerial apresentada, um fator de previsibilidade de emprego para fins de preparo das Forças, além do detalhamento das tarefas e protocolos de interação com os demais segmentos envolvidos. Este planejamento é específico para a Copa do Mundo de 2014, porém, é bastante provável que outros

expedientes de mesma concepção sejam produzidos visando a orientar ações para os próximos eventos.

A análise que se fez dos diplomas legais, apresentados nos itens anteriores deste capítulo, pautou-se por ordená-los obedecendo-se a uma hierarquia, uma ordem de importância, na qual as leis de menor grau devem obedecer às de maior grau. Esta hierarquia é uma escala de valor, à semelhança de um triângulo, também conhecido como Pirâmide de Kelsen⁷.

Este trabalho pesquisou, na legislação do Brasil, as possibilidades de empregarem-se as Forças Armadas contra possíveis ações terroristas durante grandes eventos realizados no Brasil. O estudo partiu da Constituição Federal, lei maior da Nação, da qual se ramificam todos os demais diplomas da legislação nacional. No texto, tal qual se apresenta, a atuação das FA é secundária em relação à Segurança Pública e o seu emprego é limitado, de caráter reativo em relação aos acontecimentos que agredem a lei e a ordem na sociedade.

Nos degraus mais baixos da pirâmide das leis, outros diplomas como leis complementares, decretos, políticas, estratégias, portarias, diretrizes e planejamentos, encontram-se disposições legais que buscam superar as limitações originárias da Carta Magna, possibilitando o preparo e o emprego das Forças Armadas, considerando a ameaça terrorista, durante a realização de grandes eventos. O próximo capítulo, que conclui o presente estudo, apresenta as considerações sobre as possibilidades e restrições impostas pelo arcabouço legal, relacionado com o tema.

⁷Segundo Hans Kelsen, uma norma inferior só é legalmente válida se estiver em conformidade com as normas hierarquicamente superiores a ela, não sendo necessário que esta norma seja imediatamente superior a ela. Hans Kelsen (Praga, 11 de outubro de 1881 — Berkeley, 19 de abril de 1973) foi um jurista e filósofo austríaco, um dos mais importantes e influentes do século XX.

6 CONCLUSÃO

Os grandes eventos são acontecimentos planejados de grande escala e de curta duração, pouco frequentes, fora da rotina normal de uma sociedade. Envolvem grande público, têm objetivos bem definidos e utilizam infraestrutura específica, muitas vezes de elevado custo. Causam grande repercussão social, econômica e política para o país que os promove e, pela sua natureza, são caracterizados por elevados riscos operacionais e principalmente de Segurança.

O Brasil, pela sua importância política crescente no cenário internacional e pela relevância de sua economia e de sua atuação nos assuntos mundiais, conquistou o direito de sediar um número considerável de eventos dessa natureza. De 2007 a 2016, uma dezena desses acontecimentos internacionais terá ocorrido em território nacional, entre os quais se destacam a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016.

O país, ao abrir suas portas ao mundo, expõe suas debilidades relacionadas com Segurança e, pelo caráter internacional dos grandes eventos, estará vulnerável a novas ameaças, com as quais a sociedade brasileira não está familiarizada. Dentre essas ameaças figura o risco de ações terroristas em território nacional.

Nesse contexto, o presente estudo se propôs a identificar, nos diplomas legais, as possibilidades de emprego das Forças Armadas brasileiras em possíveis ações terroristas em território nacional, durante a realização de grandes eventos. Com isso, delineou-se o problema de pesquisa e, como baliza para o alcance do objetivo principal, foram estabelecidos alguns passos intermediários, por meio de objetivos específicos.

Esses passos consistiram inicialmente na contextualização dos grandes eventos internacionais, com abordagens nas diversas dimensões desses fenômenos, como ferramentas de relações internacionais, seus aspectos e impactos econômicos e suas características de risco

elevado, especialmente na área de Segurança, buscando ressaltar o cenário brasileiro com suas peculiaridades e vulnerabilidades, que não tornam o país imune às ameaças de natureza terrorista.

Com relação a esse tipo de ameaça, potencializada na ocasião dos grandes eventos, foi explorada a difícil tarefa de se conceituar o terrorismo, com a argumentação necessária à compreensão do tema. Apresentaram-se algumas formas de classificá-lo, selecionadas entre outras muitas maneiras de fazê-lo. O terrorismo de motivação islâmica foi apresentado como uma grande ameaça ao mundo capitalista ocidental, tendo os Estados Unidos da América como principal inimigo. A grande dificuldade de combatê-lo também foi comentada, pelas suas características de ameaça não-estatal e a inexistência de fronteiras, tornando o emprego convencional das forças regulares uma reação ineficaz. O contexto do Brasil também foi explorado, por apresentar fatores que minimizam o risco de ações terroristas em seu território e, da mesma forma, outros que o tornam suscetíveis a elas.

Como uma das referências teóricas do estudo, parte da obra do grande General prussiano Clausewitz foi utilizada para caracterizar a guerra, uma extensão da política, como ato de violência empregado para submeter o inimigo a uma vontade e que, tal qual outros fenômenos, sofreu as mudanças das tecnologias modernas e das economias de mercado, passando a ser cada vez mais desencadeada de formas atípicas. Clausewitz, muito à frente de sua época, vislumbrou a guerra realizada por atores não-estatais como consequência da crescente evolução das formas de conflito.

Os dois famosos Coronéis Chineses, Qiao Liang e Wang Xiangsui, também tomados como baliza teórica da pesquisa, mostram que as ações de não-guerra transformaram-se em elementos constituintes de uma nova concepção de guerra além dos limites, possibilitando o emprego de todos os recursos, não só os de natureza militar, e também a unificação dos dois ambientes: o de guerra e o de paz.

O conceito de Segurança, relacionado com o sentimento de ameaça percebido pela sociedade, e o de Defesa, com as ações estatais para anular as ameaças, também são relevantes à abordagem deste trabalho, bem como a securitização, que é a versão mais extremada da política para a Segurança.

A abordagem teórica buscou proporcionar o melhor entendimento do que representa a ameaça e as formas de empregar forças para combatê-la, tema central deste estudo. O terrorismo, caracterizado pelo uso ilimitado de recursos limitados, representa a forma mais avassaladora da guerra além dos limites.

Na indisponibilidade de um modelo prático de análise, que é o desempenho das Forças Armadas em missões de combate ao terrorismo, buscou-se um processo teórico, na dimensão política e estratégica, que é a interpretação analítica do ordenamento jurídico vigente relacionado com as Forças Armadas nacionais.

Na legislação brasileira, o combate ao terrorismo, de caráter estatal ou não, originado do meio externo, é atribuição precípua das Forças Armadas. Essas ameaças, a partir do ambiente interno, enquadram-se na Garantia da Lei e da Ordem, cujo texto constitucional lastreia o emprego das forças militares federais à requisição episódica dos poderes constituídos, por intermédio de seus representantes, com limites definidos de espaço e de tempo. Assim, na Constituição Federal, interpretada isoladamente, verifica-se uma restrição ao condicionar o emprego das FA na segurança interna a uma iniciativa formal da esfera política, o que pode significar a negativa da oportunidade, descartando possíveis ações anteriores à agressão ou ameaça, de caráter preventivo ou de monitoramento.

As Leis Complementares têm a finalidade de detalhar a orientação constitucional. Nessa direção, a LC 97, alterada pelas LC 117 e 136, normatiza o emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem, uma das três vertentes de atuação identificadas na Constituição.

Além de refinar as orientações para o emprego em GLO, a Lei Complementar 97/1999 apresenta mais duas vertentes para a atuação das Forças Armadas, quais sejam, a participação em operações de paz e realização de atividades subsidiárias. Ao dispor sobre as atribuições subsidiárias, a LC 97 define a cada uma das Forças Singulares suas missões adicionais, onde várias dessas atribuições estão relacionadas com a prevenção e com o combate ao terrorismo.

Dessa maneira, as Leis Complementares, atribuem às Forças Armadas um espectro de missões de realização continuada, sem que haja a requisição episódica dos representantes dos poderes constituídos, o que flui no sentido de ampliar as possibilidades de emprego militar federal contra atividades terroristas.

A Política de Defesa Nacional, diferente de um diploma normativo, tem a finalidade de delinear objetivos e diretrizes para o preparo e emprego da capacidade nacional, quer militar ou civil. Nas orientações constantes na PDN, o país deve dispor de estrutura que permita agilidade de ação para prevenir atos de natureza terrorista e de conduzir operações de contraterrorismo. Dessas orientações, decorre uma série de diretrizes que norteiam o preparo das Forças Armadas para fazer frente ao risco terrorista.

Com isso, a Política de Defesa Nacional, ao considerar as Forças Armadas instrumentos de proteção do país contra ameaças terroristas, confere às mesmas diretrizes formais que orientam o seu preparo e sua articulação para esse tipo específico de emprego.

Alinhada com a PDN, e também aprovada por um Decreto Presidencial, a Estratégia Nacional de Defesa dedica às Forças Armadas do Brasil orientações para o seu preparo e atuação em ambientes distintos e contra ameaças não-convencionais, com o desenvolvimento de capacidade para realizar múltiplas missões. Em virtude da incerteza que caracteriza as ameaças ao Estado, entre elas o terrorismo, as Forças Armadas devem ser preparadas e adestradas para atuar em diferentes áreas e cenários, em respaldo à ação política

do Estado e ampliando os mecanismos legais que legitimam a possibilidade de emprego das FA frente a ameaças terroristas.

O Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001, além de disciplinar as condições de emprego das Forças Armadas em operações de GLO, trouxe a possibilidade de, ainda sem a ocorrência de fatos que prejudiquem a ordem, presumir a sua grande probabilidade e, considerando o risco identificado, empregar as FA em complemento ou em substituição às Forças de Segurança Pública, e também em eventos públicos ou oficiais, onde o risco de ocorrência de fatos que comprometam a ordem e contrariem as leis são aumentados exponencialmente.

A Portaria Normativa nº 2.221, de 20 de agosto de 2012, aprovou a Diretriz Ministerial que orienta a atuação do Ministério da Defesa nos grandes eventos determinados pela Presidência da República. Em estrita observância às disposições legais de maior hierarquia, ratifica-se o caráter temporário da atuação das forças militares, delineado para o período dos grandes eventos, e os limites locais de ação. Este instrumento ampliou de forma relevante as possibilidades de emprego dos recursos militares federais contra ameaças terroristas, por privilegiar a previsibilidade e as definições antecipadas que permitem às Forças o seu preparo para atuar.

O estudo e a discussão dos diplomas legais relacionados com a destinação, o preparo e o emprego das Forças Armadas brasileiras permitiu constatar que a hipótese inicialmente formulada – a estrutura legal em vigor no Brasil não possibilita o emprego pleno das Forças Armadas para se contrapor ao risco e a possíveis ações terroristas durante a realização de grandes eventos no território nacional – acabou por ser refutada. As possibilidades de emprego das FA no cenário estudado, pouco significativas no texto da Carta Magna, foram gradativamente ampliadas por intermédio dos instrumentos infraconstitucionais.

Com isso, torna-se possível responder ao problema de pesquisa formulado – à luz dos diplomas legais, quais as possibilidades de emprego das Forças Armadas brasileiras em possíveis ações terroristas no território nacional, durante a realização de grandes eventos?

As disposições legais identificadas pelo estudo que ora se conclui, possibilitam que as Forças Armadas atuem de forma plena nas atividades de prevenção e no combate ao terrorismo desde o planejamento de um grande evento, fator que as permite adequar o seu preparo e o dimensionamento de seus recursos para a missão a executar.

Também, foi possível constatar, nesses dispositivos, uma tendência evolutiva na forma tradicional de empregar as Forças Armadas que, além da destinação precípua para a Defesa do Estado, têm sido cada vez envolvidas em outras atividades de não-guerra e de Segurança Pública.

A matéria relacionada com o preparo e o emprego das FA apresenta-se fragmentada em diversos diplomas que, a princípio não se mostram contraditórios, porém essa condição traz prejuízo ao entendimento do tema. A existência de estudos para interpretar o seu conteúdo ratifica sua difícil compreensão. Tal situação aponta a necessidade de uma reformulação com o objetivo de atualizar as novas tendências de atuação das Forças Armadas e de aprimorar a clareza para sua interpretação.

O nível político fornece elementos ao nível estratégico que, por sua vez, baliza o nível operacional e este o tático, de maneira que uma ação tática não conflite com os níveis superiores. Assim, sugere-se que o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, o ponto de interseção entre as Forças singulares, numa posição intermediária desses níveis de decisão, seja o autor mais adequado para conduzir uma proposição balanceada, consistente e integradas das ações de reestruturação dos diplomas legais que orientam o emprego das Forças Armadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACKERMAN, Bruce. **Before the next attack**: preserving civil liberties in an age of terrorism. New Haven: Yale University Press, 2007.

ALVARES, Lucas Augusto Souza Pinto. Terrorismo: definições e diferenças. **Portal Algosobre.com.br**, [s.l.], 2013. Disponível em: <<http://www.algosobre.com.br/geografia/terrorismo-definicoes-e-diferencas.html>>. Acesso em: 18 maio 2013.

ALVES, F. **Barcelona olímpica**: como modelo de desenvolvimento turístico. [s.l.], [s.d.] *apud* SILVA, Iata Oliver Fernandes. **Megaeventos esportivos e relações internacionais como estratégia de atração turística**. Revista Acadêmica do Observatório de Inovação do Turismo – FGV, Rio de Janeiro, v. VII, n. 1, 19 p., 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/oit/article/view/5810>>. Acesso em 17 maio 2013.

BETING, Erich. **Grandes negócios vêm por aí**. Portal Negócios da Comunicação, Rio de Janeiro, RJ, ed. 42-2011. Disponível em: <<http://portaldacomunicacao.uol.com.br/graficas-livros/42/artigo208103-1.asp>>. Acesso em: 20 mar. 2013.

BRANT, Leonardo N. C. (Coord.). **Terrorismo e direito**: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Decreto nº 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://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3897.htm>. Acesso em: 30 jun. 2013.

_____. Decreto nº 5.289, de 29 de novembro de 2004a. Disciplina a organização e o funcionamento da administração pública federal, para desenvolvimento do programa de cooperação federativa denominado Força Nacional de Segurança Pública, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5289.htm>. Acesso em: 30 jun. 2013.

_____. Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm>. Acesso em: 30 jun. 2013.

_____. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2013.

_____. Decreto nº 7.538, de 1º de agosto de 2011a. Altera o Decreto nº 6.061, de 15 de março de 2007, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Justiça, remaneja cargos em comissão, e dá outras provi-

dências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7538.htm>. Acesso em: 13 maio 2013.

_____. Decreto nº 7.682, de 12 de fevereiro de 2012a. Altera o Decreto nº 7.538, de 1º de agosto de 2011, para alterar o rol de grandes eventos abrangidos pelas competências da Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos do Ministério da Justiça. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7682.htm>. Acesso em: 13 maio 2013.

_____. Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp97.htm>. Acesso em: 20 mar. 2013.

_____. Lei Complementar nº 117, de 2 de setembro de 2004b. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp117.htm>. Acesso em: 20 mar. 2013.

_____. Lei Complementar nº 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp136.htm>. Acesso em: 20 mar. 2013.

_____. Ministério da Defesa. Escola Superior de Guerra. **Manual básico**: elementos fundamentais. Reimpr. rev. Rio de Janeiro, 2011b. Disponível em: <<http://www.esg.br/uploads/2011/01/Manual-Básico-Vol-I.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2013.

_____. Ministério da Defesa. Portaria Normativa nº 113/SPEAI-MD, de 1º de fevereiro de 2007. Dispõe sobre a “Doutrina Militar de Defesa – MD51-M-04”. Disponível em: <http://www.arqanalagoa.ufscar.br/pdf/doutrina_militar_de_defesa.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2013.

_____. Ministério da Defesa. Portaria Normativa nº 2.221, de 20 de agosto de 2012b. Aprova a Diretriz Ministerial que estabelece orientações para a atuação do Ministério da Defesa nas atividades compreendidas nos Grandes Eventos determinados pela Presidência da República. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Poder Executivo. Brasília, DF, 21 ago. 2012. Seção 1. p. 34. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/39764581/dou-secao-1-21-08-2012-pg-34>>. Acesso em: 20 mar. 2013.

_____. Ministério da Justiça. Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos. **Planejamento estratégico de segurança para a copa do mundo FIFA Brasil 2014**. Rio de Janeiro, 2012c. Disponível em: <<http://blog.justica.gov.br/inicio/wp-content/uploads/2012/07/Planejamento-Estrat%C3%A9gico-Atualizado-.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2013.

BRASIL ESCOLA. **A concepção de ciência de Karl Popper**. [s.l], [s.d]. Disponível em: <<http://www.brasilecola.com/filosofia/a-concepcao-ciencia-karl-popper.htm>>. Acesso em: 29 mar. 2013.

BUZAN, B., WAEVER, O. & WILDE, J. **Security: a new framework for analysis**. United Kingdom: Lynne Rienner Publishers. 1998.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. **Regions and powers: the structure of international security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

BUZAN, Barry. **The implications of september 11 for the study of international relations**. Contexto int. [online], vol. 24, n. 2, p. 233-265, 2002.

BUZANELLI, Márcio Paulo. Palestra inaugural e debate. In: WORKSHOP PREVENÇÃO E COMBATE AO TERRORISMO INTERNACIONAL, 2010, Brasília, DF. [**Trabalhos apresentados**]. Brasília, DF: Presidência da República, Gabinete de Segurança Institucional, 2010. p. 21 – 68.

CABO, Álvaro Vicente do. **A imprensa e as copas do mundo de futebol no mercosul**. In: Seminário Interno PPGCOM – UERJ, 2., 2008, Rio de Janeiro: Ed. Especial, v. 6, n. 3, dez. 2008. Disponível em: <http://www.contemporanea.uerj.br/pdf/ed_11ex/10_AlvaroCABO_II-SeminarioPPGCOM.pdf>. Acesso em: 14 maio 2013.

CARVALHO, José Murilo de. **Forças Armadas e Política no Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2005.

CAVALCANTI, Ubyratan Guimarães. **Múltiplos aspectos do emprego das forças armadas (FA) na garantia da lei e da ordem (GLO)**. [s.l], [s.d]. Disponível em: <<https://www.egn-mar.mil.br/arquivos/cepe/multiplosAspectos.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2013.

CLAUSEWITZ, Carl Von. **Da Guerra**. Tradução de Maria Teresa Ramos. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

CLAUSEWITZ, Carl Von. **Da Guerra**. Tradução de Michael Howard e Peter Paret (inglês) e tradução de Luiz Carlos Nascimento e Silva do Valle (português). Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 1999.

CLAVELL, James. **A Arte da Guerra**. Sun Tzu. 15 ed. Rio de Janeiro: Record, 1994.

DACOSTA, Lamartine; CORRÊA, Dirce; RIZZUTI, Elaine; VILLANO, Bernardo; MIRAGAYA, Ana. **Legados de megaeventos esportivos**. Brasília: Ministério do Esporte, 2008. 608 p.

DANTAS, Rômulo Rodrigues. Departamento de Contraterrorismo da Agência Brasileira de Inteligência – GSIPR. In: WORKSHOP PREVENÇÃO E COMBATE AO TERRORISMO INTERNACIONAL, 2010, Brasília, DF. [**Trabalhos apresentados**]. Brasília, DF: Presidência da República, Gabinete de Segurança Institucional, 2010. p. 137 – 154.

DIAS, Paula Catarina Peixoto. **Os grande eventos desportivos: análise das vertentes políticas, económicas, sociais e organizacionais**. 2006. 100 p. Monografia (Licenciatura em Desporto e Educação Física) – Faculdade de Desporto, Universidade do Porto, Porto, 2006.

ESCOLA SUPERIOR DE TECNOLOGIA E GESTÃO - ESTIG. **Introdução aos eventos: conceitos básicos.** 2011. [Apresentação]. Disponível em: <http://www.estig.ipbeja.pt/~aibpr/Ensino/EventosProt/AulasEP/Modulo_3Cores.pdf>. Acesso em: 28 maio 2013.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio Ilustrado.** Positivo, 2010.

FIGUEIREDO, Eurico de Lima. **Globalização: dimensões e alternativas.** MARTINS, Carlos Eduardo; SÁ, Fernando; BRUCKMANN, Mônica. (Org.). São Paulo: Loyola, 2004 *apud* SÁ, Maurício Bruno de. **As forças armadas brasileiras frente ao terrorismo como nova ameaça.** 2011. Tese (Doutorado em Ciência Política área de Estudos Estratégicos) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/101573608/As-FA-Brasileiras-frente-ao-Terrorismo-como-Nova-Ameaca>>. Acesso em: 04 abr. 2013.

FRANÇA, Júnia Lessa *et al.* **Manual para normalização de publicações técnico-científicas.** 8. ed. rev. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007. 255p. (Coleção Aprender).

GETZ, Donald. **Event Managent & Event Tourism.** Cognizant Communication Corporation, 1997 *apud* ESCOLA SUPERIOR DE TECNOLOGIA E GESTÃO - ESTIG. **Introdução aos eventos: conceitos básicos.** 2011. [Apresentação]. Disponível em: <http://www.estig.ipbeja.pt/~aibpr/Ensino/EventosProt/AulasEP/Modulo_3Cores.pdf>. Acesso em: 28 maio 2013.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOLDBLATT, Joe J. **Special events: best practices in modern event management.** 2. ed. Van Nostrand Reinhold, New York; London. 1997. ISBN 0442022077 *apud* ESCOLA SUPERIOR DE TECNOLOGIA E GESTÃO - ESTIG. **Introdução aos eventos: conceitos básicos.** 2011. [Apresentação]. Disponível em: <http://www.estig.ipbeja.pt/~aibpr/Ensino/EventosProt/AulasEP/Modulo_3Cores.pdf>. Acesso em: 28 maio 2013.

GONÇALVES, Williams da Silva. Segurança internacional na década de 1990. In FILHO, E.; MORAES, R. (Org.). **Defesa Nacional para o Século XXI: política internacional, estratégia e tecnologia militar.** Rio de Janeiro: IPEA, 2012.

GUIMARÃES, Samara Dantas Palmeira; SOUSA, Diego Carlos Batista. **Terrorismo Internacional: conceitos, classificações e desafios à segurança internacional.** Associação Brasileira de Estudos de Defesa – ABED, João Pessoa, 2012. Disponível em: <<http://abedpb.org/anais/index.php/2012/article/view/6>>. Acesso em: 20 maio 2013.

JACINI, Wantuir Francisco Brasil. **Secretários são contra forças armadas na coordenação de grandes eventos.** Agência O Globo, Brasília, 22 ago. 2012. Disponível em: <<http://br.noticias.yahoo.com/secret%C3%A1rios-s%C3%A3o-for%C3%A7as-armadas-coordena%C3%A7%C3%A3o-grandes-eventos-222421077.html>>. Acesso em: 14 mar. 2013.

JENNINGS, Will; LODGE, Martin. **Tools of security risk management for the London 2012 Olympic Games and FIFA 2006 World Cup in Germany.** 2009. Discussion Paper for the 59th Political Studies Association Conference. Centre for Analysis of Risk and Regulation, London School of Economics and Political Science, London, UK. ISBN 9780853283973.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LIANG, Qiao; XIANGSUI, Wang. **A guerra além dos limites**: conjecturas sobre a guerra e a tática na era da globalização. Beijing: PLA Literature and Arts publishing house, 1999.

LIMA, Flávio Vieira. O papel das forças armadas: uma visão sob a ótica dos princípios da especialidade dos órgãos de segurança e da crise crescente. **DireitoPositivo.com.br**. Artigos jurídicos. São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://www.advogado.adv.br/direitomilitar/ano2006/flaviovieiralima/opapeldasforçasarmadas.htm>>. Acesso em: 28 maio 2013.

MARTIN, Molly. **Mega-cities & mega-events**: lessons from favelas for de future. 2012. Monografia (MBA-Global Security) – Foreign Military Studies Office, University of Kansas, Fort Leavenworth, 2012. Disponível em: <<http://fmso.leavenworth.army.mil/Collaboration/universities/Mega-Cities.pdf>>. Acesso em: 26 maio 2013.

MENDES, Walter José de Aguiar. **Punindo o indefinível**: a viabilidade de tipificação do terrorismo no direito brasileiro. 2010. Monografia (Bacharelado em Relações Internacionais) – Curso de Relações Internacionais do Centro Universitário de Belo Horizonte. Belo Horizonte, 2010. Disponível em: <http://unibhri.files.wordpress.com/2010/12/walter-mendes-punindo-o-indefinc3advel_a-viabilidade-da-tipificac3a7c3a3o-do-terrorismo-no-direito-brasileiro.pdf>. Acesso em: 12 maio 2013.

MESSINA, Paulo. **Conclusão sobre os mega eventos na cidade do Rio**. Blog Diário do Mandato. 28 dez. 2011. Disponível em: <<http://blog.messina.com.br/tag/grandes-eventos/>>. Acesso em: 20 mar. 2013.

NASSER, Reginaldo Mattar. As cidades e as “novíssimas guerras”: a militarização do espaço urbano. In FILHO, E.; MORAES, R. (Org.). **Defesa Nacional para o Século XXI**: política internacional, estratégia e tecnologia militar. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.

NAVARRO, Amanda. **10 eventos internacionais que você deve ir antes de morrer**. Portal Produzindo Eventos. 18 jan. 2013. Disponível em: <<http://www.produzindoeventos.com.br/mercado/10-eventos-internacionais-que-voce-deve-ir-antes-de-morrer/>>. Acesso em: 22 mar. 2013.

NAVES, Nilson. **Terrorismo e violência**: segurança do estado, direitos e liberdades Individuais. Artigo. [s.l], 2002. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/denunciar/terrorismo/ridley_terrorismo.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2013.

PELLET, Sarah. A ambiguidade da noção de terrorismo. In: BRANT, Leonardo Nemer C. (Coord.). **Terrorismo e direito**: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 9-20.

PIÑON, Charles Pacheco. **As forças armadas e a garantia da lei e da ordem sob uma perspectiva histórica e social**. Jus Navigandi. [s.l], 2007. Disponível em:

<<http://jus.com.br/revista/texto/9392/as-forcas-armadas-e-a-garantia-da-lei-e-da-ordem-sob-uma-perspectiva-historica-e-social#ixzz2P9gyk2qQ>>. Acesso em: 29 mar. 2013.

PORTAL DA COPA. **Aprovado plano estratégico de segurança e defesa para a copa.** [s.l], [s.d]. Disponível em: <<http://www.copa2014.gov.br/pt-br/noticia/aprovado-plano-estrategico-de-seguranca-e-defesa-para-copa>>. Acesso em: 2 abr. 2013.

RAPOPORT, David C. Fear and trembling: terrorism in three religious traditions. In: **The American Political Science Review**, v. 78, p. 658-677, [s.l], 1984.

ROGERS, Paul. **Terrorism.** In: WILLIAMS, Paul D. **Security studies: an introduction.** Routledge, Oxon. 2008.

RUDZIT, G. **O debate teórico em segurança internacional: mudanças frente ao terrorismo?** Revista Civitas de Ciências Sociais, vol. 5, número 2, 30 p., [s.l], 2005.

SÁ, Maurício Bruno de. **As forças armadas brasileiras frente ao terrorismo como nova ameaça.** 2011. Tese (Doutorado em Ciência Política área de Estudos Estratégicos) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/101573608/As-FA-Brasileiras-frente-ao-Terrorismo-como-Nova-Ameaca>>. Acesso em: 04 abr. 2013.

SANS, Vicente Añó. **Organización y gestión de actividades deportivas: los grandes eventos.** Barcelona: INDE, 2003 *apud* DIAS, Paula Catarina Peixoto. **Os grande eventos desportivos: análise das vertentes políticas, económicas, sociais e organizacionais.** 2006. 100 p. Monografia (Licenciatura em Desporto e Educação Física) – Faculdade de Desporto, Universidade do Porto, Porto, 2006.

SANTIAGO, Ana. **Organização e gestão de eventos.** Curso de formação em organização de eventos. Porto. 2005 *apud* ESCOLA SUPERIOR DE TECNOLOGIA E GESTÃO - ESTIG. **Introdução aos eventos: conceitos básicos.** 2011. [Apresentação]. Disponível em: <http://www.estig.ipbeja.pt/~aibpr/Ensino/EventosProt/AulasEP/Modulo_3Cores.pdf>. Acesso em: 28 maio 2013.

SCHMID, Alex; JONGMAN, Albert. **Political Terrorism.** Somerset: Transaction Publishers, 2005.

SILVA, Fernando José Sant’Ana Soares e. O Poder militar brasileiro com instrumento de política externa. In FILHO, E.; MORAES, R. (Org.). **Defesa Nacional para o Século XXI: política internacional, estratégia e tecnologia militar.** Rio de Janeiro: IPEA, 2012.

SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. Política de defesa e segurança do Brasil no século XXI: um esboço histórico. In FILHO, E.; MORAES, R. (Org.). **Defesa Nacional para o Século XXI: política internacional, estratégia e tecnologia militar.** Rio de Janeiro: IPEA, 2012.

SILVA, Iata Oliver Fernandes. **Megaeventos esportivos e relações internacionais como estratégia de atração turística.** Revista Acadêmica do Observatório de Inovação do Turismo – FGV, Rio de Janeiro, v. VII, n. 1, p. 19, 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/oit/article/view/5810>>. Acesso em: 17 maio 2013.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, R.F. da. **Copa do Mundo de 2014: a política externa brasileira em perspectiva**. 2010. Monografia (Pós-Graduação em Relações Internacionais) - Universidade Nacional de Brasília, Brasília, 2010 *apud* SILVA, Iata Oliver Fernandes. **Megaeventos esportivos e relações internacionais como estratégia de atração turística**. Revista Acadêmica do Observatório de Inovação do Turismo – FGV, Rio de Janeiro, v. VII, n. 1, p. 19, 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/oit/article/view/5810>>. Acesso em: 17 maio 2013.

SUAREZ, Marcial A. Garcia. Terrorismos: uma contextualização do fenômeno político. In FILHO, E.; MORAES, R. (Org.). **Defesa Nacional para o Século XXI: política internacional, estratégia e tecnologia militar**. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.

SUN TZU. **A arte da Guerra**. Adaptação de James Clavell. 38. Ed. – São Paulo/Rio de Janeiro: Editora Record, 2002.

THE CAMPUS EXPERIENCE - TCE. **Impactos econômicos e geração de empregos nos grandes jogos do Brasil - 2014 e 2016**. 2011. Disponível em: <http://www.tcexp.com.br/novo/wp-content/uploads/2011/02/profissoes_copa_marketing_educacional.pdf>. Acesso em: 28 maio 2013.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

VISACRO, Alessandro. **Da antiguidade às torres gêmeas**. In: **Guerra Irregular: terrorismo, guerrilha e movimentos de resistência ao longo da história**. São Paulo, Editora Contexto, 2009.

WILLIAMS, Paul D. **Security studies: an introduction**. Routledge, Oxon. 2008.

WARDLAW, Grant. **Political terrorism: theory, tactics and counter-measures**. Londres: Cambridge University Press, 1982 *apud* GUIMARÃES, Samara Dantas Palmeira; SOUSA, Diego Carlos Batista. **Terrorismo Internacional: conceitos, classificações e desafios à segurança internacional**. Associação Brasileira de Estudos de Defesa – ABED, João Pessoa, 2012. Disponível em: <<http://abedpb.org/anais/index.php/2012/article/view/6>>. Acesso em: 20 maio 2013.