



Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ

Centro de Filosofia e Ciências Sociais – CFCS

Departamento de História

Programa de Pós-graduação em História Comparada

Consórcio PRÓ-DEFESA

O terrorismo contemporâneo: consequências para a Segurança e Defesa do Brasil

Alexandre Arthur Cavalcanti Simioni

Rio de Janeiro

2008

ALEXANDRE ARTHUR CAVALCANTI SIMIONI

O terrorismo contemporâneo:
conseqüências para a Segurança e Defesa
do Brasil

Dissertação de Mestrado apresentada à Banca Examinadora do Consórcio Pró-Defesa, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre no Programa de Pós-Graduação em História Comparada do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Carlos Teixeira da Silva

Rio de Janeiro

2008

S588t

Simioni, Alexandre Arthur Cavalcanti

O terrorismo contemporâneo: conseqüências para a
Segurança e Defesa do Brasil / Alexandre Arthur
Cavalcanti Simioni. - 2008.

261 f. ; il.

Dissertação (Mestrado em História Comparada) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de
Janeiro, 2008.

Orientação: Prof. Dr. Francisco Carlos Teixeira da
Silva, Programa de Pós-Graduação em História
Comparada.

1. Terrorismo. 2. Guerra Assimétrica. 3. Segurança e
Defesa do Brasil. 4. Estratégia de Segurança Nacional. 5.
Tríplice Fronteira. 6. Cooperação Regional. I. Título.

CDD-303

FOLHA DE APROVAÇÃO

ALEXANDRE ARTHUR CAVALCANTI SIMIONI

O terrorismo contemporâneo: conseqüências para a Segurança e Defesa do Brasil

Dissertação de Mestrado apresentada à Banca Examinadora do Consórcio Pró-Defesa, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre no Programa de Pós-Graduação em História Comparada do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Aprovada em ____ de _____ de _____.

COMISSÃO DE AVALIAÇÃO

Prof. Dr. Francisco Carlos Teixeira da Silva - PPGHC - Orientador

Prof(a). Dr(a). Sabrina Evangelista Medeiros - PPGHC/UFRJ - EGN/MB

Prof. Dr. Renato Petrocchi - PUC/RJ - EGN/MB

Aos meus avós

Moacyr Simioni (*in memoriam*) e
Anna Somma Simioni

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Francisco Carlos Teixeira da Silva, meus sinceros agradecimentos pela orientação e garantia das condições para a realização deste trabalho.

Ao Almirante-de-Esquadra (Fuzileiro Naval) Álvaro Augusto Dias Monteiro, por haver me concedido a oportunidade de realizar este curso, pelas orientações indispensáveis e por ter acreditado na minha capacidade.

Ao Almirante Reis e ao General Álvaro, meus sinceros agradecimentos pelas orientações, transmissão de conhecimentos e fornecimento de importante material de consulta.

Ao Almirante Elkfury, pelas orientações, apoio, críticas e sugestões na realização deste trabalho.

Ao Almirante Alexandre e Comandante Velloso, pelo apoio e compreensão nos meus momentos de ausência de bordo para realização de pesquisas e estudo durante este ano de 2008.

Ao meu padasto e professor Fernando Lefèvre, pela orientação e apoio incondicional à realização desta pesquisa.

À minha mãe e professora Ana Maria Cavalcanti Lefèvre, referência constante dentro e fora da universidade, pelo apoio na transmissão dos conhecimentos imprescindíveis na construção deste trabalho.

Ao meu pai Moacyr Simioni Filho, à minha irmã Ana Paula Cavalcanti Simioni, ao meu cunhado Paulo Marins e ao mais novo integrante da família, meu sobrinho Fernando, pela colaboração e incentivo.

Por fim, à minha esposa Luciana, à minha eterna gratidão pelo amor, carinho, convivência, compreensão, leitura e correções cuidadosas imprescindíveis para a realização deste trabalho.

RESUMO

SIMIONI, Alexandre Arthur Cavalcanti. **O terrorismo contemporâneo: conseqüências para a Segurança e Defesa do Brasil**. Rio de Janeiro, 2008. Dissertação (Mestrado em História Comparada) - Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Contrariando as expectativas otimistas no pós Guerra Fria em relação à segurança mundial, o mundo se vê perplexo pela escalada da violência expressada pelas novas ameaças globais. Temas como narcotráfico, ameaças ecológicas, ameaças aos direitos humanos, ameaças financeiras, pandemias globais e o novo terrorismo internacional passaram a fazer parte da pauta da nova agenda de segurança nesta ordem mundial, caracterizada pela supremacia militar incontestável norte-americana. Os atentados de 11 de setembro de 2001 marcaram de forma contundente este novo tipo de terrorismo, de proporções globais e ilimitadas, expresso sob múltiplas formas e nutrido por motivações políticas, étnicas e religiosas. A partir de então, diversos segmentos da sociedade passaram a se dedicar ao estudo do terrorismo, sendo este considerado a principal ameaça à paz mundial, causando o sentimento de insegurança, vulnerabilidade e impotência a todos os Estados e cidadãos. Diante disto, diversos Estados, entre eles o Brasil, tem procurado adequar os instrumentos colocados à disposição para o enfrentamento da ameaça terrorista, tanto no âmbito interno, por meio do preparo e adequação de suas instituições, quanto no âmbito externo, por meio da cooperação internacional concretizada pelos acordos e tratados que permitem conjugar esforços na busca da preservação da paz mundial. Portanto, buscar-se-á neste trabalho estudar o terrorismo internacional contemporâneo de forma a identificar suas motivações, suas causas e características como uma nova ameaça no século XXI, por meio de um estudo comparado com a geração das guerras, principalmente quanto às características dos conflitos assimétricos na guerra de quarta geração. Analisar-se-á, posteriormente, os desdobramentos decorrentes dos atentados ao *World Trade Center* e ao *Pentagon* em 11 de setembro de 2001, visando colher ensinamentos que possam contribuir para a evolução do planejamento estratégico brasileiro em segurança e defesa contra o terrorismo a partir da análise da evolução do planejamento de segurança e defesa norte-americano. Por fim, realizar-se-á uma análise da postura brasileira pós 11 de setembro, o que resultou na rediscussão da agenda de segurança brasileira, impulsionando a reavaliação das políticas de segurança e de defesa nacionais, discutindo as questões do emprego das Forças Armadas no combate ao terrorismo, a questão da Tríplice Fronteira e cooperação regional e hemisférica contra o terrorismo.

Palavras-chave: Terrorismo; Guerra Assimétrica; Segurança e Defesa do Brasil; Estratégia de Segurança Nacional; Tríplice Fronteira; Cooperação regional.

ABSTRACT

SIMIONI, Alexandre Arthur Cavalcanti. **O terrorismo contemporâneo: consequências para a Segurança e Defesa do Brasil.** Rio de Janeiro, 2008. Dissertação (Mestrado em História Comparada) - Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Bucking optimistic expectations in relation to worldwide security after the Cold War, the world stares at the sudden rise of violence expressed by the new global threats. Themes such as drug trafficking, ecological threats, financial threats, threats to human rights, global pandemics and the new international terrorism started to be important issues to be dealt in the new agenda of security in this global order, characterized by the incontestable North-American Military Supremacy. The terror attacks of 11 September 2001 launched this new type of terrorism, of global and endless proportions, expressed by multiple forms and fed by political, ethnic and religious motivations. From this moment on, different layers of the global society started to dedicate their time to the study of terrorism, once terrorism was considered to be the principal threat to worldwide peace, causing to every State and citizen the feeling of insecurity, vulnerability and incapability. Due to this fact, many States, including Brazil, have tried to adapt their institutions internally so that they are able to face terrorist threats, as well as externally, by working with the international cooperation in order to keep worldwide peace.

Therefore, the aim of this paper is to study the contemporary international terrorism as a new threat of the 21st century through a comparative study between the terrorism phases and the warfare generations so that it becomes possible to identify its motivations, as well as its causes and characteristics. This paper also attempts to analyse the consequences of the attacks against the *World Trade Center* and the *Pentagon* on 11 September 2001, aiming at the pursuit of knowledge in order to contribute to the evolution of the Brazilian strategic planning in security and defense against terrorism through the analysis of the evolution of the North-American security and defense. Finally, an analysis of the Brazilian attitude after 11 September will be carried out, which caused another discussion about the Brazilian security agenda, resulting in the reevaluation of the security and national defense politics and the discussion of issues such as the use of Armed Forces in the combat against terrorism, the Tri-Border and the regional and hemispheric cooperation against terrorism.

Keywords: Terrorism; Asymmetric Warfare; Security and Defense of Brazil; National Security Strategy; Tri-Border; Regional Cooperation.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	12
1 A EMERGÊNCIA DE UM NOVO TIPO DE GUERRA NO SÉCULO XXI: O TERRORISMO CATASTRÓFICO.....	21
1.1 A CLASSIFICAÇÃO DOS PERÍODOS HISTÓRICOS DO TERRORISMO.....	23
1.1.1 A evolução histórica do terrorismo.....	25
1.1.2 O Novo Terrorismo.....	36
1.1.3 Mudança na “Natureza do Terrorismo”?.....	42
1.2 A GERAÇÃO DAS GUERRAS.....	49
1.2.1 Breve histórico sobre as Gerações de Guerra.....	52
1.3 A GUERRA ASSIMÉTRICA E O TERRORISMO.....	54
1.3.1 A Guerra de 4ª Geração (G4G) e o Terrorismo Transnacional.....	59
1.3.2 Um novo tipo de guerra: <i>A Guerra Além dos Limites</i>	64
1.3.3 Mudança na “Natureza da Guerra”?.....	68
1.4 O TERRORISMO INTERNACIONAL E A SEGURANÇA DO ESTADO BRASILEIRO.....	74

2	A REAÇÃO NORTE-AMERICANA PÓS 11 DE SETEMBRO: ensinamentos para o planejamento estratégico brasileiro em segurança e defesa contra o terrorismo.....	81
2.1	A GUERRA GLOBAL CONTRA O TERROR.....	87
2.1.1	A evolução do Planejamento Estratégico dos EUA na segurança do Estado.....	91
2.1.2	A Primeira Estratégia de Segurança Nacional dos EUA no pós 11 de setembro: a <i>National Security Strategy</i> de 2002.....	98
2.1.3	A reorganização governamental e o trabalho coordenado como fator preponderante na evolução do Planejamento Estratégico norte-americano para vencer a Guerra Global Contra o Terror.....	110
2.2	A MUDANÇA DO PENSAMENTO POLÍTICO E ESTRATÉGICO NORTE-AMERICANO.....	114
2.2.1	A Estratégia de Defesa Nacional de 2005.....	115
2.2.2	A Estratégia de Segurança Nacional de 2006.....	119
2.2.3	A Estratégia de Defesa Nacional de 2008.....	124
2.3	AS ESTRATÉGIAS NACIONAIS NORTE-AMERICANAS ESPECÍFICAS PARA O COMBATE AO TERRORISMO.....	131
2.4	A POLÍTICA DE SEGURANÇA DOS EUA PARA A AMÉRICA LATINA.....	137
2.4.1	A América Latina.....	139
2.4.2	Breve Histórico da relação dos Estados Unidos da América com a América Latina.....	143
2.4.3	A Doutrina Bush e a segurança na América Latina no pós 11 de setembro.....	148

3	O BRASIL PÓS 11 DE SETEMBRO.....	157
3.1	A POSTURA BRASILEIRA FRENTE À CRISE INTERNACIONAL NO PÓS 11 DE SETEMBRO.....	162
3.1.1	A reavaliação das Políticas de Segurança e de Defesa do Brasil.....	165
3.1.2	A Política de Defesa Nacional de 1996 e o Ministério da Defesa.....	169
3.1.3	A mudança de governo e a nova Política de Defesa Nacional.....	177
3.1.4	O Plano Estratégico Nacional de Defesa.....	183
3.2	A PARTICIPAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS BRASILEIRAS NO COMBATE AO TERRORISMO.....	190
3.3	A QUESTÃO DA TRÍPLICE FRONTEIRA COMO SANTUÁRIO DE ORGANIZAÇÕES TERRORISTAS E CRIMINOSAS.....	199
3.3.1	Descrição da região da Tríplice Fronteira e as ameaças em potencial.....	202
3.4	A COOPERAÇÃO REGIONAL E HEMISFÉRICA FRENTE AO TERRORISMO TRANSNACIONAL.....	210
3.4.1	A cooperação estratégica regional dos serviços de inteligência na luta contra o terrorismo.....	222
3.4.2	A redefinição e ampliação da Agenda de Segurança Regional no pós 11 de setembro como fator motivacional para a implementação de um Sistema de Segurança Coletivo para a América do Sul ?	228
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	241
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	250

INTRODUÇÃO

A dinâmica das relações internacionais, as evoluções tecnológicas, as “novas ameaças” e a assimetria de poder militar fizeram ressaltar a fragilidade do atual sistema de segurança internacional, suscitando questionamentos quanto à sua credibilidade. Este quadro de instabilidade, tão acentuado neste início de século, leva a uma única certeza: a de uma crescente incerteza.

Almirante-de-Esquadra Rayder Alencar da Silveira¹

Ao entrarmos neste novo milênio, a emergência de novas ameaças globais e seus reflexos tem sido uma preocupação para todos os Estados no campo da segurança internacional, especialmente no que diz respeito aos temas de *caráter multidimensional*², que foram *securitizados*³ pelos norte-americanos desde o término da bipolaridade existente na Guerra Fria.

Uma característica que marcou o século XX e que continua presente neste início de século XXI é a distinção entre *guerra e paz*, que tornou-se cada vez mais obscura. Exemplo disto foi a 2ª Guerra Mundial, que não começou com declarações de guerra (exceto em alguns poucos lugares), tampouco terminou com declarações de paz. Após este período, o mundo presenciou um período tão difícil de classificar, seja como

¹ Chefe do Estado-Maior da Armada do Brasil. Por ocasião da Abertura do Seminário: “A Missão das Forças Armadas para o Século XXI”, em 30 de julho de 2004.

² São aqueles que envolvem ações em terra, mar, ar, espaço exterior, espectro eletromagnético e ciberespaço. Estes temas serão aprofundados no Capítulo 1 ao tratar da Guerra de 4ª Geração.

³ Segundo Grace Tanno (*apud* LINS, 2005), securitização “**é um termo aplicável a situações em que questões deixam de ser políticas para tornar-se parte integrante da pasta de segurança, como normas e regras proibitivas.** Essa é uma das matérias que alimentam a polêmica em torno da percepção de ameaças à segurança internacional nos tempos atuais. A diferença é que, **com a securitização, tomam-se atitudes que não seriam tomadas se somente a política estivesse regendo aquele tema.** Nesses casos, **o emprego da força é uma possibilidade sempre presente.** Entretanto, **as novas ameaças representam questões que foram securitizadas a partir de uma percepção mais ampla de segurança, que supera ao assuntos de defesa. Dizem respeito à garantia da ausência de riscos aos Estados, às coletividades e ao homem, à segurança democrática multidimensional.**” (o destaque é nosso)

LINS, Michelline Carmo. *As novas ameaças à segurança internacional e a Organização dos Estados Americanos*. UnB. Brasília, 2005.

guerra, seja como paz, que o neologismo “Guerra Fria” teve de ser inventado para descrevê-lo. (HOBSBAWM, 2007)⁴

No auge deste período da bipolaridade havia uma corrente de estudiosos que descreviam o século XX como sendo de “pequenas guerras”, pois, como a guerra convencional existente entre Estados tornou-se praticamente impossível de eclodir em função da ameaça nuclear⁵, verificava-se uma expansão dos conflitos na periferia, que passaram a ser denominados como de “baixa-intensidade”, “guerrilha”, “irregular”, “assimétrico” etc.

Com o colapso da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) em 1991 e, conseqüentemente, com a desestabilização do concerto internacional pela ruptura do equilíbrio entre as potências mundiais⁶, o mundo passa a presenciar o surgimento de um outro cenário denominado de “*nova ordem mundial*”, caracterizado pela superação da bipolaridade Leste-Oeste e pela ratificação da hegemonia militar norte-americana⁷, capaz de declarar guerra a qualquer outro Estado, em qualquer lugar do globo, sem temer uma represália.

No imediato pós Guerra Fria acreditava-se em uma era de paz e prosperidade, pois, como na visão idealista de Francis Fukuyama (1992 *apud* BERMÚDEZ, 2006)⁸,

⁴ HOBSBAWM, Eric. **Globalização, Democracia e Terrorismo**. São Paulo. Ed. Schwarcz, 2007.

⁵ Havendo, neste momento, uma inversão da máxima de CLAUSEWITZ: “a guerra é a continuidade da política por outros meios”, já que neste período a política é a continuidade da guerra, já que a guerra, pelas armas nucleares, se torna improvável. (TEIXEIRA DA SILVA, 2006)

TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos. **As múltiplas faces do terrorismo e a probabilidade de ocorrência de atentados no Brasil**. Encontro de Estudos: Terrorismo. Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais. Brasília, 2006.

⁶ Caracterizada pela ameaça da ‘Mútua Destruição Assegurada’ entre os EUA e a URSS por armas nucleares.

⁷ Como nas palavras de CHOMSKY (2004): “Nunca houve na história nada remotamente parecido com o quase-monopólio de meios de violência em larga escala em poder de um único país”.

CHOMSKY, Noam. **O império americano: Hegemonia e Sobrevivência**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

⁸ BERMÚDEZ, B.V. **A Guerra Assimétrica à luz do pensamento estratégico clássico**. Revista da Escola de Guerra Naval. Rio de Janeiro, 2006.

“um mundo feito de democracias liberais teria menor incentivo para as guerras”⁹. Porém, esta esperança de um mundo sem guerras “catastróficas” de caráter global, como as vivenciadas no século XX, foi dissolvida ao presenciarmos conflitos como os da Somália, Ruanda, Bósnia, Kosovo, Chechenia, Afeganistão e Iraque. Donald Kagan (*apud* SILVA, 2004)¹⁰ já apontava que “há mais de dois séculos, a única coisa mais comum que as previsões sobre o fim da guerra tem sido a própria guerra (...) [uma vez que] estatisticamente, a guerra tem sido mais comum que a paz” na história da humanidade.

Portanto, o que irá marcar o início desta *nova ordem mundial* é a *insegurança global*, na qual temas como narcotráfico, crime organizado, corrupção, lavagem de

⁹ Como nos ensina Saraiva (2007): “Com a queda do Muro de Berlim, em 1989, temos a derrocada do maior símbolo da divisão entre dois mundos, com o desgaste do lado socialista com pontos de estrangulamento internos e frente a pressões externas, dando lugar à supremacia do capital. É o início de uma nova fase, com maior participação de atores privados e transnacionais no Sistema Internacional, mediados por organizações internacionais e relações diplomáticas entre os Estados, assim como pela disseminação da cooperação e dos valores associados à democracia e à liberdade econômica. Neste novo cenário, a guerra deixava de ser um instrumento viável da política internacional e, aparentemente, o sistema caminhava para um período de paz permanente.

Entendendo o capitalismo e o liberalismo como modelos triunfantes, partidário desta visão otimista de encerramento pacífico da Guerra Fria, com um período de crescimento econômico e estabilidade internacional desenhando-se no horizonte, Francis Fukuyama (1992) decretou o Fim da História, no início dos anos 90, através da publicação de um artigo de mesmo nome, em um periódico americano, o *The National Interest*, ainda em 1989. Sua teoria tornou-se ícone para os liberais e neoliberais, que muito bem souberam usufruir suas conclusões. Segundo ele, os conflitos, ao longo da história, sempre estiveram relacionados a questões ideológicas.

Nesta lógica, com a derrota do comunismo e a afirmação do capitalismo como modelo triunfante, estava fadada a era da bipolaridade e de antagonismos entre as nações, prevalecendo a tendência da homogeneização de idéias e ações. Conferia às ciências naturais a responsabilidade de uniformizar as sociedades, a modernização e o desenvolvimento tecnológico, tornando possível a acumulação de riquezas e favorecendo potencialmente o processo de homogeneização das sociedades, no momento em que esta tecnologia fosse incorporada, independente de origens históricas ou culturais, favorecendo a modernização econômica, tornando todas organizações sociais parecidas. Como consequência deste processo, estava a aproximação maior entre os povos e a disseminação de uma cultura consumista universal, movendo o mundo em direção ao capitalismo”.

SARAIVA, Grazielle Oliveira. **A política externa norte-americana e o discurso anti-terrorismo**. Porto Alegre, 2007. Disponível em: <http://www4.fapa.com.br/monographia/artigos/3edicao/GRAZIELE.pdf>. Acesso em: 20/09/2008.

Já na visão de Vizentini (*apud* BERMÚDEZ, 2006), o mundo teria que superar dois “desafios” ou “contradições” para construir uma convivência pacífica: *O fundamentalismo religioso e o nacionalismo e outras formas de consciência étnica*.

¹⁰ SILVA, Antonio Ruy de Almeida. **Vencendo a Guerra e Perdendo a Paz**. Revista do Clube Naval. Rio de Janeiro, 2004.

dinheiro, ameaças ecológicas, ameaças aos direitos humanos, ameaças financeiras, pandemias globais e o novo terrorismo internacional passaram a fazer parte da pauta da *nova agenda de segurança*, por colocarem em risco a integridade dos povos, a estabilidade dos Estados e os esforços pela paz e segurança mundial.

O processo de consolidação desta *nova ordem mundial* fica caracterizado no período de tempo existente entre dois fatos históricos que representaram pontos de inflexão no pensamento político-estratégico a nível mundial: a dissolução da União Soviética em 1991 e os atentados nos EUA em 2001, como expressado nas palavras da secretária de Estado norte-americana Condoleeza Rice: “*a queda do muro de Berlim e a queda do World Trade Center representam o início e o fim de um longo período de transição.*”¹¹ (o destaque é nosso)

No campo militar, o fim da Guerra Fria encerrou o período em que o planejamento estava ancorado em ameaças claramente definidas. Sabia-se, naquele momento, quem eram os “amigos” e quem eram os “inimigos”. Com isto, era possível prever o dimensionamento da capacidade militar do oponente, bem como realizar o monitoramento de suas atividades, a fim de saber, com certa precisão e previsibilidade, o grau de ameaça.

Atualmente, já não se sabe mais quem são os novos “inimigos”. Com isto, as Forças Armadas dos Estados soberanos deixaram de ser a principal ameaça à Segurança Nacional de um outro país. Ainda que continuem existindo disputas territoriais, os conflitos estão cada vez mais ligados à apropriação indevida de recursos, ao controle de capitais, às sanções comerciais e a outros fatores econômicos. Esses novos fatores

¹¹ “Por um Equilíbrio de Forças que Favoreça a Liberdade” (*apud* MACHADO, 2007)

passaram a representar um novo modelo de ameaça às seguranças políticas, econômicas e militares dos países¹².

Assim, no início do século XXI, encontramos-nos em um mundo em que as operações armadas já não estão essencialmente nas mãos do Estado ou dos seus agentes autorizados e as partes beligerantes não têm características, status e objetivos em comum, exceto quanto à vontade de utilizar violência. (HOBSBAWM, 2007)

Diante desta situação, o mundo passa a viver uma época caracterizada pelas *incertezas*, onde as ameaças tornaram-se *difusas*, não sendo mais possível responder, com certa precisão, as perguntas básicas do estudo da *Situação Militar do Inimigo* - “o quê, quando, onde e com que valor” - presentes em qualquer planejamento militar.

Outro fator de extrema relevância durante o período da Guerra Fria foi o extraordinário desenvolvimento científico-tecnológico em todas as áreas, motivado pela corrida armamentista entre os EUA e a URSS, o que vem trazendo, desde aquele momento, graves conseqüências para a segurança internacional.

Diante desta nova realidade tecnológica, alguns países começaram a reduzir o efetivo de suas Forças Armadas e iniciaram a elevação da qualificação técnica de suas tropas, tendo em vista o avanço das tecnologias incorporadas aos armamentos, bem como das atualizações do pensamento militar e doutrinário que acabaram ganhando notoriedade após a 2ª Guerra do Golfo (1990-1991), com o aparecimento dos conceitos de Revolução em Assuntos Militares (RAM)¹³, Revolução nos Assuntos Militares em Curso (RMC)¹⁴, em um período denominado de Pós-Modernismo Militar (PMM).

¹² Cf. 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.

¹³ RAM- “são mudanças de paradigma na natureza e condução das operações militares que tornam obsoletas ou irrelevantes certas capacidades de algumas forças armadas da época, ou que criam novas capacidades em novas dimensões da guerra, ou ambos os casos.”(EGN, p.3-1)

Segundo o Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas dos EUA em 2002 - General Myers: “[...] não é a modernização das armas e equipamentos de combate que caracteriza a transformação; é a mudança intelectual e organizacional”. Para aprofundar o assunto ver: CÔRTEZ, M.H.C. **A defesa nacional diante**

Em paralelo a tal situação, constata-se uma tendência “civilista” da guerra, ou seja, o aparecimento de “guerreiros não-militares” penetrando na ambiência militar, permitindo, desta forma, o emprego de uma multiplicidade de *meios militares* e, principalmente, *não militares*, proporcionando outros métodos a serem empregados em um conflito. Dentre estes métodos, destacam-se os ataques por meio da internet, ataques às instituições financeiras, o terrorismo, a guerra de mídia e a guerrilha urbana. (LIANG e XIANGSUI, 1999)

A partir da década de 1990, uma série de ações militares deslançadas por *guerreiros não-profissionais* e *organizações não-estatais* aponta para o surgimento de um *novo tipo de guerra não-militar, conduzida por um outro tipo de guerreiro, também não-militar*: o Terrorismo Internacional.

Os atentados ao *World Trade Center* e ao *Pentagon* em 11 de setembro de 2001, levando à morte cerca de 3000 pessoas de 88 nações, bem como as imagens inesquecíveis da destruição de dois ícones (capitalista e militar) do Estado norte-americano, marcaram de forma contundente este novo tipo de terrorismo, com ações de proporções globais e ilimitadas, expressas sob múltiplas formas, meios, métodos de ataque e nutrido por motivações políticas, étnicas e religiosas.

Uma das conseqüências desses ataques foi o fato de os responsáveis legítimos pelo uso da força e pela declaração formal de guerra terem deixado de ser, a partir daquele momento, os Estados, passando a ser, também, atores não-estatais. Outra

do pós-modernismo militar, 2000 e Simpósio sobre Revolução ou Evolução de Assuntos Militares, promovido pelo Centro de Estudos Político-Estratégicos da Escola de Guerra Naval, 2002.

Uma nova concepção sobre o tema da RAM é apresentada no livro **Blackwater: a ascensão do exército mercenário mais poderoso do mundo**, de autoria de Jeremy SCAHILL (2008). Neste livro, o autor apresenta que a verdadeira *Revolução* em Assuntos Militares ocorre em função da “**implementação da operação de privatização e terceirização das guerras**” no período posterior ao 11 de Setembro.

¹⁴ Baseadas em forças que têm por base os enormes avanços das tecnologias de informação. Para aprofundar o assunto ver: GARCIA, Francisco Proença. **A Transformação dos conflitos armados e as forças da Revolução nos Assuntos Militares**. Portugal. Revista Militar, 2005.

consequência diz respeito à multiplicidade de armas empregadas neste novo tipo de guerra, que podem ser bombas, agentes bioquímicos, vírus de computador, aeronaves como mísseis, etc.

O terror empregado a partir de então deixa de ser um *meio* e passa a ser, também, uma *finalidade*, como nas palavras de Woolsey (2000)¹⁵: “Os terroristas de hoje não querem um lugar na mesa de negociação, eles querem destruir a mesa e todos que estão sentados nela”.

Diante deste cenário, conclui-se que a diversidade de meios empregados por estas organizações terroristas tem ampliado o *conceito de guerra*, sobretudo a *ambiência* das atividades relacionadas com a guerra. Ou seja, as guerras deste início de século poderão ser caracterizadas pelo uso da força das armas e por outros meios que não a força das armas; os novos princípios não prescrevem mais “*o emprego da força armada para compelir um inimigo à nossa vontade*”, e sim, “*a utilização de todos os meios, militares e não-militares, letais e não-letais, para compelir um inimigo aos nossos interesses*”. (LIANG e XIANGSUI, 1999) (o destaque é nosso)

As organizações transnacionais, também denominadas “*Estado-Rede*” por Manuel Castells (1999)¹⁶, caracterizam-se por não possuírem território, população ou infra-estrutura, porém, por possuírem armas, inteligência e empregarem ações de “guerra não-militar” para atacar a comunidade internacional. Nesse caso, as fronteiras nacionais, as legislações, regras de combate e os princípios éticos não têm qualquer efeito restritivo sobre suas ações; ao se deparar com este tipo de oponente, não há como se realizar uma declaração formal de guerra; também não haverá um campo de batalha definido. Contudo, sabe-se que a destruição e os danos sofridos não serão, de forma

¹⁵ WOOLSEY, R. James. **Countering the Changing Threat**, National Commission on Terrorism, Estados Unidos da América, 2000. Disponível em: <http://www.fas.org/irp/threat/commission.html>. Acesso em: 15 de novembro de 2007.

alguma, inferiores àqueles de uma guerra militar tradicional: a maioria destes ataques não será de ações militares, porém de força destrutiva idêntica ou superior à das guerras militares.

Estas características do terrorismo internacional ensejam um novo conceito que explora a correlação entre *guerra e terrorismo*, prescrevendo a prontidão de todos os meios disponíveis, a prevalência da informação e a presença do campo de batalha em todos os lugares.

Considerando tal contexto, diversos segmentos da sociedade passaram a se dedicar ao estudo do terrorismo, por ser considerado uma das principais ameaças à paz mundial, causando o sentimento de insegurança a todos os Estados e cidadãos.

Diversos Estados, entre eles o Brasil, tem procurado adequar os instrumentos colocados à sua disposição para o enfrentamento da ameaça terrorista, tanto no âmbito interno, por meio do preparo e adequação de suas instituições, quanto no âmbito externo, por meio da cooperação internacional, concretizada pelas convenções, resoluções e protocolos acordados tanto na Organização das Nações Unidas (ONU) como na Organização dos Estados Americanos (OEA).

Buscar-se-á neste trabalho estudar o terrorismo como uma “nova” ameaça à segurança internacional, de forma a responder a alguns questionamentos: o terrorismo contemporâneo pode ser considerado *um novo tipo de guerra* que exige a revisão do papel e preparo das instituições brasileiras, particularmente das Forças Armadas, no combate a esta ameaça como ela se apresenta no início do século XXI? O Brasil está preparado para o enfrentamento de uma ameaça terrorista?

Para responder a estes questionamentos, o trabalho está estruturado da seguinte forma:

¹⁶ CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo. Ed: Paz e Terra, 1999.

No Capítulo 1 realizar-se-á um estudo comparado entre a história do terrorismo contemporâneo - identificando suas motivações, suas causas e características como uma nova ameaça no século XXI - e a história das gerações de guerras, enfocando a questão da guerra assimétrica, de forma a realizar uma análise comparativa entre estes assuntos. Por fim, apresentar-se-á como o terrorismo internacional influencia as questões da Segurança do Estado brasileiro, fornecendo o construto teórico necessário para a discussão dos capítulos subseqüentes.

No Capítulo 2 buscar-se-á apresentar as questões relativas à *Guerra Global Contra o Terror* desencadeada pelos EUA no pós 11 de setembro de 2001, analisando a evolução do planejamento estratégico norte-americano, com o intuito de colher ensinamentos que possam contribuir para a evolução do planejamento estratégico brasileiro na segurança e defesa do Estado contra o terrorismo. Posteriormente, apresentar-se-á a política de segurança dos EUA para a América Latina decorrente destes ataques, de forma a subsidiar a consecução do próximo capítulo para as questões da segurança regional.

No Capítulo 3 será discutido o posicionamento brasileiro no pós 11 de setembro, especificamente sobre as questões relativas à segurança e à defesa nacional. Serão abordados os temas que envolvem a reavaliação da política de segurança e de defesa nacional em função dos ataques aos EUA em 2001; o emprego das Forças Armadas no combate ao terrorismo; a questão da Tríplice Fronteira; e, por fim, os temas que envolvem a cooperação regional e hemisférica contra esta ameaça.

Na Conclusão serão apresentados os aspectos mais relevantes de forma sintética, buscando trazer novas perspectivas sobre o tema e fornecer subsídios que possam contribuir para um eficiente enfrentamento da ameaça terrorista pelo Brasil.

1. A EMERGÊNCIA DE UM NOVO TIPO DE GUERRA NO SÉCULO XXI: O TERRORISMO CATASTRÓFICO

Existe uma diferença marcante entre o século XXI e o XX: a idéia de que a guerra acontece em um mundo dividido em áreas territoriais que estão sob a autoridade de governos efetivos que detêm o monopólio dos meios de coerção e poder público deixou de ter aplicação.

Eric Hobsbawm¹⁷

Buscar-se-á neste capítulo realizar um estudo comparado entre a evolução do terrorismo contemporâneo e a evolução das Guerras, a fim de verificar se esta evolução aponta para o emprego do terrorismo como método principal de combate nos conflitos assimétricos, representando, desta forma, uma mudança/evolução dos conceitos de guerra aceitos desde a Paz de Westfália¹⁸.

Para tanto, apresentar-se-á, primeiramente, um breve histórico do terrorismo contemporâneo, analisando o fenômeno segundo suas características políticas e/ou ideológicas e, posteriormente, realizar-se-á um estudo da história das “gerações” de guerras e dos principais conceitos da guerra assimétrica, verificando-se, ainda, se houve alguma mudança no conceito da natureza da guerra, principalmente, no pós Guerra Fria. Por fim, verificar-se-á as questões que o Estado brasileiro deve se acautelar para enfrentar nos próximos anos, fornecendo, desta forma, o arcabouço teórico necessário para a discussão dos capítulos subsequentes.

O terrorismo neste início de século surge como um dos fenômenos políticos de maior impacto na segurança internacional. Porém, a história do terrorismo é tão antiga

¹⁷ HOBBSAWM, Eric. **Globalização, Democracia e Terrorismo**. São Paulo. Ed. Schwarcz, 2007.

¹⁸ Este Tratado de 1648 marca o fim das guerras privadas e o declínio das tropas de mercenários, proporcionando o desenvolvimento dos Estados Nacionais soberanos - com seus Exércitos e Marinhas permanentes - e o início das Relações Internacionais.

quanto a da humanidade¹⁹, já que a ameaça, a violência física e psicológica sempre foram empregadas, tanto por governos, como forma de dominação, manutenção do poder ou método disciplinador da população, quanto por pessoas ou grupos que, em nome de uma ideologia, causa ou religião, empregavam as táticas e técnicas do terrorismo com o propósito de enfraquecer e desestabilizar as autoridades e os regimes constituídos.

Laqueur (2002)²⁰, em sua obra “*A History of Terrorism*”,²¹ revela as dificuldades para o estudo do terrorismo, tendo em vista que suas ações têm as mesmas raízes ao longo da história: seu caráter inesperado, chocante e ultrajante, bem como o anonimato de seus autores e o desrespeito e violação das normas estabelecidas.

O autor aponta que a interpretação do terrorismo ainda é difícil por outras razões como, por exemplo, a mudança de suas características, dos seus métodos, dos seus objetivos e, até mesmo, do caráter de seus idealizadores.

¹⁹ Segundo Ricchard Clutterbucck (*apud* PONTES, 1999), o terror começa a aparecer a partir do momento que o homem deixou de ser nômade, descobriu a agricultura e se estabeleceu em vilas fixas ao redor dos melhores solos, próximos a fontes de água. Nômades e caçadores teriam invejado os bem-alimentados e prósperos colonos e cobiçado suas terras, tentando expulsá-los.

²⁰ LAQUEUR, Walter. **A History of Terrorism**. New Jersey . Ed: Transaction Publishers, 3ª Edição, 2002.

²¹ Em português: Uma História do Terrorismo

1.1 A CLASSIFICAÇÃO DOS PERÍODOS HISTÓRICOS DO TERRORISMO

Segundo Teixeira da Silva (2004)²², visualizam-se *quatro períodos* distintos na história do terrorismo no pós século XIX. Para tanto, o autor emprega o conceito de “ondas” a fim de “*historicizar*” o fenômeno.

O terrorismo de “*primeira onda*”, visualizado durante o período de 1880-1914, possuía uma característica nacionalista, anarquista ou libertário populista. Empregava métodos “espetaculares” para despertar na opinião pública um interesse sobre as causas dos seus movimentos e, raramente, seus atos visavam locais públicos de grande movimento, pois buscavam manter a simpatia da população. Caracterizou-se, ainda, em alguns momentos da história, por não apresentar unidade ideológica e suas lutas estavam intimamente associadas a inspirações de origem religiosa, sendo a defesa da fé mais importante do que seus objetivos políticos.

O terrorismo de “*segunda onda*”, visualizado no período de 1945-1974, tinha características de cunho anti-colonial, como presenciado nas denominadas “Guerras de Libertação Nacional” na Argélia, Indonésia, Malásia etc. Este terrorismo ainda aparece segundo a forma de resistência nacional, ainda presente, por exemplo, na Irlanda, pelo *Exército Republicano Irlandês* (IRA), e na Espanha, pelo *Euskadi ta Askatsuna* (ETA).

O terrorismo de “*terceira onda*”, visualizado no período de 1975-1985, é caracterizado pelas ações com propósitos políticos, tanto por extremistas de “esquerda” como de “direita”. Como exemplos, destacam-se as ações do grupo *Baader-Meinhof* na Alemanha ou das *Brigadas Vermelhas* na Itália. Neste período, verifica-se uma

²² TEIXEIRA DA SILVA. Aula ministrada no Curso de Política e Estratégia Marítimas, Escola de Guerra Naval, 2004.

participação ativa dos Estados tanto no apoio logístico como financeiro às organizações terroristas.

Para o autor, o terrorismo de “*quarta onda*” surge a partir de 1993 com a reorganização dos diversos movimentos *mujjahidin*²³ que, desmobilizados da luta contra a ex-URSS na invasão do Afeganistão, voltaram-se para os “cruzados, os pecadores e os sionistas” (a saber: norte-americanos, os regimes árabes moderados e o Estado de Israel). Este tipo de terrorismo caracteriza-se por suas ações de proporções globais e ilimitadas, com o emprego de meios não convencionais que apontam para uma caracterização de suas ações como uma forma de Guerra Assimétrica.

Após esta breve apresentação dos “períodos” do terrorismo, será abordada a sua evolução histórica, analisando o fenômeno segundo suas características políticas e ideológicas.

²³ O *Mujjahidin* é aquele que segue a *Jihad*. *Jihad* significa a Guerra Santa contra os infiéis e inimigos do Islã. Tem ainda como finalidade criar um novo califado no mundo islâmico, salvando a cultura islâmica da influência negativa da cultura ocidental.

1.1.1 A evolução histórica do terrorismo

“Mate um; amedronte dez mil”.

Sun Tzu²⁴

Considera-se como marco inicial do terrorismo no mundo ocidental, o conflito entre Roma e Cartago no século III a.C. As guerras *destrutivas* ou *punitivas*, como eram conhecidas pelos romanos, caracterizavam-se por ser campanhas empreendidas pelo Estado como forma de punição nos casos de traição, rebelião ou simplesmente para impressionar povos recém-conquistados por Roma. Diante disto, pode-se afirmar que as guerras *punitivas* romanas caracterizavam-se por ser um clássico exemplo de “terrorismo” praticado pelo Estado²⁵. (CARR, 2002)²⁶

O autor, ao fazer uma relação do terrorismo contemporâneo com grupos terroristas do passado, ratifica o que diversos estudos atuais afirmam sobre às suas causas, ou seja, que “nosso problema atual tem raízes históricas nas crenças e no comportamento de vários grupos místicos violentos, alguns remontando até a Idade Média” (*ibidem*, 2002).

Ao referir-se ao *fundamentalismo islâmico*, os estudos apresentam que suas raízes estariam em um grupo de muçulmanos xiitas²⁷ medievais de uma seita conhecida

²⁴ TZU, Sun. **A Arte da Guerra**. Tradução de Thomas Cleary. 10 ed. Rio de Janeiro. Ed:Pensamento, 1998.

²⁵ Já PONTES (1999), prefere considerar como o primeiro grupo organizado terrorista o *Sicarii*, formado por militantes radicais judeus. Os *Sicarii* eram temidos pelo seu ódio aos romanos e aos judeus colaboracionistas, bem como pelo seu fanatismo religioso. Eles se notabilizaram pelos assassinatos utilizando a *sica*, uma espada de lâmina curta, de onde adveio o nome do grupo. Os assassinatos ocorriam à luz do dia, apunhalando seus alvos com o intuito de espalhar o medo e o pânico entre a população, pois o seu objetivo era o de expulsar os romanos da Palestina. As ações dos *Sicarii* culminaram com a destruição de Jerusalém pelos romanos em 70 d.C. Portanto, Pontes sugere que este grupo seja considerado a primeira manifestação organizada de resistência terrorista a um invasor estrangeiro.

²⁶ CARR, Caleb. **A assustadora história do terrorismo**. São Paulo. Ed. Ediouro, 2002.

²⁷ Xiita: corrente do islamismo que surgiu após a morte do profeta Maomé, em 632 d.C., fundador do Islamismo. A *principal diferença entre os muçulmanos sunitas e xiitas* diz respeito à linha sucessória estabelecida após a morte do profeta Maomé. Os *sunitas* são partidários dos califas (sucessores, em árabe) abássidas, descendentes de Ali-Abbas, tio do Profeta Maomé. A maior parte dos adeptos do Islamismo é

como *Isma'ilis* que, depois da sua fragmentação, formou um grupo conhecido como *Assassinos* (ou *Nizarins*²⁸). Esta seria considerada a primeira seita a empregar sistematicamente o assassinato como forma de terror²⁹.

Verifica-se que o elo comum a todos estes grupos primitivos, considerados como terrorismo de *primeira onda*, é o fato de que suas lutas estavam intimamente associadas à religião, sendo a defesa da fé mais importante do que seus objetivos políticos, o que Laqueur chamou de “mistura de esperança messiânica com terrorismo político”. (*apud* RABELLO, 2006)³⁰. Contudo, uma crítica que faz remontar as origens do terrorismo a grupos marginais, por mais extremistas que tenham sido, é perigosa para o estudo do terrorismo moderno, pois:

[...] as verdadeiras origens do terrorismo não são mais exóticas ou místicas do que obscuras. **Terrorismo é a expressão de um tema constante na história militar** - tomar deliberadamente civis como alvos para minar o apoio político de seus líderes-, enquanto os objetivos dos cultos medievais de violência nunca tiveram essa coerência. (PONTES, 1999)³¹ (o destaque é nosso)

Corroborando para esta afirmação o fato de que a meta dos *assassinos*, por exemplo, não era de influenciar a opinião política da população, mas apenas matar líderes políticos e religiosos, sem, contudo, ter a intenção de tomar o poder. Portanto, conclui-

sunita (cerca de 85%) e seguem a “*sunnat annabi*” (tradição do Profeta). Os *xiitas*, por sua vez, originaram-se dos partidários de Ali, primo de Maomé e marido de Fátima, filha de Maomé. De acordo com a tradição islâmica, por ser genro de Maomé, Ali também é considerado seu filho. O termo *xiita* provém de “*shiaat Ali*” ou partido de Ali. (PONTES, 1999)

²⁸ Para alguns autores, como Gomes e Salgado, o nome do grupo dissidente islâmico *Nizarins* entraria para a história com outro nome: Ordem dos Assassinos. (GOMES E SALGADO, 2005)

GOMES, Catarina Sá; SALGADO, João. **Terrorismo: a legitimidade de um passado esquecido**. Lisboa. Associação Acadêmica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2005.

²⁹ Atuaram no Oriente Médio entre os anos de 1090 e 1275 e o nome original desta seita era *hashshashin*. Alguns historiadores sugerem que utilizavam o haxixe (cânhamo narcótico) “como um meio de primeiro alcançar um estado de êxtase religioso e depois preparar-se para o trabalho sagrado: assassinar cristãos e muçulmanos que consideravam inimigos de sua fé e de sua seita” (CARR, 2002).

³⁰ RABELLO, Aline Louro de Souza e Silva. **O conceito de terrorismo nos jornais americanos: uma análise do New York Times e do Washington Post logo após os atentados de 11 de setembro**. Rio de Janeiro, 2006.

se que o terrorismo contemporâneo faz parte de uma tradição militar, embora violenta e selvagem. Esta tradição sobreviveu “graças a homens que não eram lunáticos nem místicos, mas soldados e estadistas, que não faziam seu trabalho sozinho, mas em salas do poder nacional”. (CARR, 2002)

O período compreendido entre o processo de independência dos Estados Unidos da América (1755-1783) e a Revolução Francesa (1755-1789) marca a fase de transição entre o “terror” e o “terrorismo” propriamente dito. Durante a revolução norte-americana, os exércitos norte-americano e britânico empregaram táticas de guerrilha, bem como valeram-se de tribos indígenas hostis para atemorizar a população que não apoiava suas tropas.

Contudo, o termo “terrorismo”³² surgiu apenas durante o período mais tenebroso da Revolução Francesa³³, entre os anos de 1793 e 1794, quando aproximadamente 17 mil pessoas foram guilhotinadas sem direito a um julgamento público ou a advogado de defesa no *Tribunal Revolucionário* criado pelos jacobinos. O propósito desse tribunal, que representava o poder estatal, era o de espalhar o terror e assim evitar a oposição ao seu regime. A execução destas pessoas deu início à fase da Revolução chamada de *Terror* ou *Régime de la terreur*.

³¹ PONTES, Marcos Rosas D. **Terrorismo. Características, Tipologia e Presença nas Relações Internacionais**. Brasília, 1999.

³² A primeira vez que o termo “*terrorismo*” aparece grafado foi em 1798 no Suplemento do Dicionário da Academia Francesa, para caracterizar o extermínio em massa de pessoas de oposição ao regime promovido pela autoridade governamental instituída pela Revolução Francesa.

³³ A Revolução Francesa é um marco na História ocidental, pois foi por meio dela que o poder revolucionário pôs abaixo as estruturas do Antigo Regime, caracterizado nos privilégios da nobreza, do clero e da monarquia absolutista. Neste período ocorre uma grande disputa entre os políticos revolucionários, de um lado, os *girondinos*, representando a grande burguesia, e de outro, os *jacobinos*, principal elo entre os membros radicais da Assembléia e o movimento popular. (RICARDO e SUTTI, 2003).

Portanto, neste período, o termo “terrorismo” tinha uma *conotação positiva*, tendo em vista que era um recurso do Estado para restabelecer a ordem. Somente após o *Termidor*³⁴ que o termo passaria a ter uma conotação negativa.

Uma outra idéia defendida sobre o uso da violência em prol de uma revolução foi a do extremista italiano Carlo Pisacane, no início do século XIX, que afirmava:

[...] a violência é necessária não só para chamar atenção ou para dar publicidade a uma causa, mas também para informar, educar e em última instância arregimentar as massas em prol de uma revolução. (Hoffman *apud* ADERNE NETO, 2006)³⁵.

A concepção moderna do conceito de terrorismo, essencialmente como instrumento de violência com fins políticos e estratégicos, patrocinados por ideologias, inclusive religiosas, surgiu no século XIX, com o alemão Karl Heinzen (1809-1880). Heinzen sugere que qualquer meio é válido, inclusive com o uso de violência e de métodos que tragam pânico e terror, para atingir a democracia “radical”.

Com estas idéias, Heinzen influenciou sobremaneira Mikhail Bakunin e Piotr Kropotkin, que deram origem à escola inspiradora do *anarquismo*³⁶, bem como de terroristas que, mais tarde, ficariam famosos como, por exemplo, o venezuelano Carlos - o Chacal, a russa Vera Zasulitch e o milionário milanês Giangiacomo Feltrinelli.

³⁴ 9º Termidor: data na qual ocorre arrefecimento revolucionário e o termo “terrorismo” se materializa negativamente, designando o Governo pelo medo e pela arbitrariedade que se cristaliza no tempo e se perpetua no espaço. (Nuno Rogério. In: MOREIRA, 2004)

MOREIRA, A. (Coordenador). **Terrorismo**. Portugal. Ed. Almedina, 2004.

³⁵ ADERNE NETO, Silvio. **Do ideológico ao catastrófico. A emergência do terrorismo na agenda internacional**. UnB, 2006.

³⁶ O termo anarquismo, ao qual frequentemente é associado o de *anarquia*, tem uma origem precisa do grego - *anarkia* - *sem Governo*: através deste vocábulo indicou-se sempre uma sociedade livre de todo o domínio político autoritário, na qual o homem se afirmaria apenas através da própria ação exercida livremente num contexto sócio-político em que todos deveriam ser livres. Portanto, o anarquismo significou a libertação de todo o poder superior, fosse de ordem ideológica, política, econômica, social ou jurídica. (RICARDO e SUTTI, 2003).

Em 1869, Mikhail Bakunin escreveria a obra “Catecismo Revolucionário”³⁷, principal referência para o *anarco-terrorismo*, que enfatizava o emprego da violência como a única forma de obter mudanças sociais e de conquistar o poder. Suas características permaneceriam como paradigma para as ações terroristas por um longo tempo, espalhando o medo inclusive entre os cidadãos comuns. Suas principais formas de atuação eram baseadas em: células secretas; rígido código de segredo entre os membros da organização; terror seletivo; roubo de armas de polícias e forças armadas; assaltos a bancos e empresas. (LAQUEUR, 2002).

Na Europa, o terrorismo político teve suas origens na Rússia do século XIX, onde a caótica situação, caracterizada pelo governo despótico e repressivo do Czar Alexandre II, culminou no seu assassinato, assim como de vários ministros e generais, pela sociedade secreta *Narodnaya Volya*³⁸. A corrente ideológica que predominava neste momento na Rússia não era anarquista, tão pouco niilista³⁹, mas, sim, populista, de natureza libertária e democrática. O discurso sobre o terrorismo era de que ele cessaria quando a liberdade política, o fim do despotismo e da arbitrariedade fossem atingidos. Pretendiam, naquele momento, mudanças no regime político e em sua estrutura, no relacionamento com a população e na organização sócio-econômica do Estado. (PONTES, 1999).

³⁷ O *Catecismo* especifica quais as funções e moralidade do terrorismo, além de descrever a estrutura básica de uma organização terrorista. Dedicar-se a pregar a destruição da ordem vigente, sem, no entanto, relatar em detalhes como seria a sociedade que substituiria a aniquilada. (Paul Wilkinson, *apud* PONTES, 1999).

³⁸ “Criada na cidade de Lipetsk em junho de 1879 e resultante da cisão do *Zemlya Volya* (Sociedade de Terra e Liberdade de 1876) em duas vertentes: uma de tendência social-democrata, denominada *Partilha Negra*, favorável à ação econômica e social pacífica, e a facção pró-terrorista social-revolucionária da *Narodnaya*.” (PONTES, 1999)

³⁹ Niilismo: pregava a negação de qualquer crença religiosa e de toda ordem vigente. O niilista não acreditava em nenhum princípio moral e em nenhuma lei natural. Os niilistas russos preconizavam a libertação do povo trabalhador e os niilistas alemães, cuja maior expressão foi o filósofo Nietzsche, acreditavam que Deus havia morrido e com ele morreram todos os valores que até então davam sentido à vida humana (História do Pensamento, 1987 *apud* ADERNE NETO, 2006).

As atividades de terrorismo na Rússia prosseguiram no início do século XX com a fundação do Partido Social Revolucionário, o qual tinha como braço armado a *Boevaya Organisatsia*, com o propósito de minar o Governo imperial com ataques sistemáticos⁴⁰.

Vladimir Lênin, que fez parte da sociedade do *Narodnaya Volya*, era contrário ao terror, pois este, segundo Lênin, somente deveria ser empregado após o poder ter sido conquistado. Portanto, naquele período, o terror não era considerado um meio legítimo para se alcançar o poder, mas sim um meio de manter-se no poder, empregado como forma de minar a vontade da oposição de lutar contra o governo estabelecido.

Neste contexto, estas experiências terroristas, baseadas na propaganda, deslegitimação, sublevação da população, bem como na resistência armada, influenciariam o novo governo russo que, da mesma forma que obteve sucesso na Rússia, poderia ter também em escala regional e mundial.

Observou-se, ainda, na virada do século XIX para o século XX, um levante popular baseado no *nacionalismo*, consubstanciado no *orgulho racial* e *obsessão patriótica*, influenciando ações terroristas com objetivo de conquista de *independência*, *reunificação* e, até mesmo, formação de uma *nova pátria*. Estas mudanças no pensamento e na organização política foram iniciadas pela Revolução Francesa e impulsionadas pelos ideais do Iluminismo.

Para Laqueur (*apud* RABELLO, 2006), as manifestações do terrorismo neste período “tinham uma origem comum: estavam ligadas ao surgimento da democracia e do nacionalismo”. Um exemplo deste período foi o assassinato do herdeiro do Império

⁴⁰ Segundo PIPES (*apud* PONTES, 1999), os grandes beneficiários deste ataques foram os *Bolcheviques*, pois contribuíram para o colapso do Estado russo em 1917, após uma progressiva campanha de deslegitimação em que o terrorismo desempenhou papel fundamental.

Austro-Húngaro, o Arquiduque Francisco Ferdinando, pela organização secreta sérvia *Mão Negra*, o que se tornaria o estopim para o início da 1ª Guerra Mundial.

O comunismo, o nazismo e o fascismo, aliados à incerteza política das décadas de 1920 e 1930, proporcionaram mais uma vez na história da humanidade o emprego do terrorismo como instrumento político. Porém, nestes casos, verifica-se nitidamente o *emprego do terrorismo patrocinado pelo Estado* que, em nome de uma ideologia ou de interesses pessoais, praticaram, por intermédio de suas polícias secretas ou por grupos paramilitares, verdadeiras carnificinas de opositores aos sistemas.

Após a 1ª Guerra Mundial, com a derrota da Alemanha e suas conseqüentes sanções (limitação de exércitos, perda de território e indenizações), surge Adolf Hitler, com um discurso nacionalista, ressaltando a superioridade alemã e condenando os judeus e comunistas pelas derrotas das décadas de 1920 e 1930. Neste contexto, Hitler sobe ao poder em 1934 com suas idéias da “Grande Alemanha” como potência mundial. Após conquistar Áustria e Tchecoslováquia, resolve invadir a Polônia. Ao invadi-la, França e Inglaterra declaram guerra à Alemanha em 1939. Dá-se início a 2ª Guerra Mundial, que iria terminar somente em 1945 com mais de 50 milhões de mortos, entre eles os perseguidos por Hitler: judeus, ciganos, homossexuais e outras minorias.

Em 1949, o líder comunista Mao Tsé Tung proclama, em Pequim, a República Popular da China, introduzindo o regime socialista. Logo após a tomada do poder, Mao estabelece uma política de “reeducação” de massas, onde a população deveria ser “purificada” das tradições e pensamentos feudais. Com isto, iniciava-se, na realidade, uma grande eliminação dos opositores ao regime. Estima-se que cinco milhões de chineses foram executados em dois anos de governo. Entretanto, somente na década de 1960, em plena Guerra Fria, o terrorismo iria ter uma maior relevância na história, em

função da disseminação do terror, por influência de sociedades secretas renascidas de algumas culturas tribais do oriente, como, por exemplo, da *muçulmana xiita e sunita*⁴¹.

Porém, neste período da Guerra Fria, verifica-se que tanto os EUA como a URSS apoiaram, mesmo que de maneira indireta, os grupos que se opunham à ideologia adversária visando à hegemonia mundial, o que caracterizou o início do chamado “*terrorismo ideológico*”, por vezes associado ao de fundo nacionalista. (GOMES e SALGADO, 2005)

Diante disto, grupos terroristas em diversos Estados se tornariam fortes. Já na América do Sul, os EUA apoiaram as ditaduras militares que empregaram o *terror de Estado* com o intuito de acabar com a “ameaça vermelha” e o possível aumento da zona de influência soviética nessa área (RICARDO e SUTTI, 2003).

Neste período, surgiram na Europa diversos movimentos que pretendiam a revolução social e a implantação de um Estado proletário. Dentre estes movimentos, destacam-se o *Exército Republicano Irlandês* (IRA), na Irlanda; o *Euskadi ta askatsuna* (ETA), na Espanha; o *Baader Meinhof*, na Alemanha; e as *Brigadas Vermelhas*, na Itália.

Em 1959, a Revolução Cubana, liderada por Fidel Castro, depôs o ditador Fulgêncio Batista, com o emprego de *táticas de guerrilha*, aliadas aos ideais socialistas de inspiração em Marx e Lênin, que serviram para influenciar intelectuais e estudantes de esquerda em toda a América Latina.

⁴¹ A rivalidade histórica entre os xiitas e sunitas acentuou-se com a revolução iraniana em 1979, quando foi deposto o Xá Rezha Pahlevi pelos xiitas, liderados por Aiatolah Khomeini, e instaurada a República Islâmica do Irã.

Dentre os principais “*grupos guerrilheiros*” ou “*terroristas*”⁴² na América Latina durante a Guerra Fria destacam-se: no **Brasil**, a *Vanguarda Popular Revolucionária* (VPR), a *Ação Libertadora Nacional* (ALN) e o *Movimento revolucionário 8 de Outubro* (MR8). No **Peru**, o *Sendero Luminoso* e o *Movimento revolucionário Tupac Amaru* (MRTA). Na **Colômbia**, as *Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia* (FARC), o *Movimento 19 de Abril*, o *Exército Popular de Libertação* (EPL) e o *Exército de Libertação Nacional* (ELN). No **Uruguai**, os *Tupamaros*. Na **Argentina**, os *Montoneros* e *Exército Revolucionário do Povo* (ERP). No **Chile**, o *Movimento Revolucionário de Esquerda* (MIR) e a *Frente Patriótica Manoel Rodríguez* (FPMR). Em **El Salvador**, a *Frente Farabundo Martí de Libertação Nacional* (FMLN). Na **Nicarágua**, a *Frente Sandinista de Libertação Nacional* e os *Contra*. (ADERNE NETO, 2006)

No Oriente Médio, destacaram-se como grupos terroristas no período da Guerra Fria o *Irgun*. Na **Argélia**, a *Frente de Libertação Nacional* (FLN). Na **Palestina**, o *Al Fathah*, a *Organização para Libertação da Palestina* (OLP), o *Setembro Negro* e o *Hamas*. No **Líbano**, o *Hezbollah*. (*ibidem*)

Em 1959, surge na Palestina o *Al Fathah*, liderado por Yasser Arafat, com o objetivo de evitar a formação do Estado de Israel, valendo-se, para tanto, de *ações terroristas*. Em 1964, Arafat, por meio da OLP, passa a adotar o *seqüestro de aeronaves como forma de atrair a atenção da mídia internacional* para a causa da Palestina⁴³.

Com estas ações, *a OLP revoluciona e internacionaliza a prática do terrorismo, caracterizada pelo uso indiscriminado de reféns*. (ADERNE NETO, 2006). Nas

⁴² Existe uma divergência entre autores sobre a denominação destes grupos da América Latina em serem considerados como grupos guerrilheiros ou terroristas. Para Laqueur, o terrorismo não é uma subespécie de guerrilha ou de guerra “*revolucionária*”, bem como sua função política é completamente diferente. A diferença entre guerrilha e terrorismo não está na semântica, mas, sim, na qualidade. (LAQUEUR, 2002)

⁴³ Seu intuito era o de criar um Estado laico abrangendo toda a Palestina histórica, incluindo, inclusive, o Estado de Israel.

palavras de Brian Jenkins (*apud* RABELLO, 2006) “os terroristas cruzam fronteiras para atacar, escolhem alvos por suas conexões com Estados onde são estrangeiros, atacam aeronaves em vôos internacionais ou desviam aviões para outros países”. Desta forma, os estudiosos caracterizam, a partir deste momento, o terrorismo como *internacional*, na sua evolução histórica.

A partir de 1979, com a Revolução Islâmica do Irã, o *Estado* e a *religião* passaram a estar intimamente ligados, proporcionando, desta forma, que as ações, baseadas em fanatismo religioso, tomadas por determinados grupos, fossem levadas ao extremo. O *ataque suicida* de um caminhão bomba contra a instalação americana em Beirute em 1983, matando quase 300 militares, “*seria o prenúncio de um novo tipo de atuação que tornar-se-ia comum a partir daquela data*”: o extremismo islâmico denominado *ihadismo*⁴⁴.

Com o colapso da URSS, verifica-se a extinção da maioria dos grupos de oposição à democracia e ao capitalismo ocidental, principalmente na Europa e América Latina. No entanto, verifica-se neste período que um dos efeitos da globalização foi o reaparecimento de antigos problemas étnicos-religiosos.

Conflitos na Bósnia, Kosovo, Tchecônia, Índia, Indonésia, Filipinas, Argélia e Palestina mostram como a ação de radicais religiosos, por vezes com o apoio do Estado, pode comprometer a estabilidade regional e, em alguns casos, até mesmo a internacional.

⁴⁴ Derivado de *Jihad*. *Jihad* significa na tradução literal “exercer esforço máximo”. Pode ser entendido como uma luta, mediante vontade pessoal, de se buscar e conquistar a fé perfeita (LOPES, 2007).

LOPES, Márcio José dos Santos. **O novo terrorismo à luz do pensamento de Clausewitz**. Rio de Janeiro. EGN, 2007.

Aparecerá, a partir de então, uma *nova forma de terrorismo*⁴⁵, denominada por alguns autores de “*terrorismo catastrófico*” (ADERNE NETO, 2006) ou de “*Terrorismo de Quarta Onda*” (TEIXEIRA DA SILVA, 2004).

⁴⁵ Para Laqueur (2002), as principais características difundidas do terrorismo contemporâneo são: 1- É um fenômeno novo, sem precedente. Por isso, seus antecedentes são de pequeno interesse. 2- Terrorismo é um dos problemas mais importantes e perigosos enfrentados hoje. 3- O Terrorismo é uma resposta a injustiça; onde houver justiça política e social, não haverá terrorismo. 4- O único meio conhecido para reduzir a probabilidade de terrorismo é havendo uma redução das queixas, tensões e frustrações. 5- Terroristas são crentes fanáticos dirigidos pelo desespero de condições intoleráveis. 6- O terrorismo pode acontecer em qualquer lugar.

1.1.2 O Novo Terrorismo

Como apresentado anteriormente, a história do terrorismo é tão antiga quanto a do homem, porém, a partir do final do século XX e início do século XXI, o terrorismo apresenta-se como uma das maiores ameaças à segurança das pessoas, ganhando destaque como método ou técnica empregada pela guerra assimétrica, potencializada pelos subprodutos da globalização, principalmente pelos avanços tecnológicos, independência econômica, social e política entre os Estados, bem como da mídia de massa que permitiu que suas ações, antes restritas a um determinado ambiente, fossem divulgadas rapidamente pelo mundo.

A globalização, acompanhada de mercados livres, trouxe consigo uma dramática acentuação de desigualdades econômicas e sociais dentro e fora dos Estados desde a década de 1990, sendo estas consideradas as bases das tensões sociais e políticas do novo século. (HOBBSAWM, 2007)

O fato é que o terrorismo do pós Guerra Fria promoveu um novo paradigma, deixando de ser um ‘terrorismo promovido pelo Estado’ ou um ‘terrorismo contra o Estado’ para ser um ‘terrorismo político-ideológico-religioso’ com alcance estratégico global.

Este *novo terrorismo* surge a partir de 1993, conforme aponta Teixeira da Silva, com a reorganização dos movimentos *mujjahidin* - os chamados afegãos - que lutavam contra a invasão do Afeganistão pelos soviéticos⁴⁶.

⁴⁶ Segundo Ricardo e Sutti (*apud* LOPES, 2007), “Osama Bin Laden e seus seguidores, apoiados pelos EUA, engajaram-se em 1982, na luta afegã contra os soviéticos. No Afeganistão, jovens recrutados [...] eram treinados para ações terroristas”. Após a expulsão dos soviéticos, este grupo foi desorganizado. No início da Guerra do Golfo em 1991, Osama Bin Laden teria oferecido ao rei saudita Abdullah bin Abdul Aziz al Saud o emprego dos *mujjahidin* contra o Iraque. O rei não só rejeitou este apoio – considerado um ultraje pelos fundamentalistas islâmicos – como, também, permitiu que as tropas americanas e aliadas

Em 1998, a *Al Qaeda* inicia as hostilidades contra o povo americano, principalmente após a 2ª Guerra do Golfo (1990 – 1991), sob a bandeira da *jihad* contra os infiéis ocidentais, que culminaria mais tarde com os ataques do 11 de setembro de 2001.

Os ataques às Torres Gêmeas e ao Pentágono mostrariam ao mundo, neste início de século, o extremo da violência indiscriminada, anunciando, por sua vez, um ponto de não retorno na luta contra o terrorismo denominado pelos norte-americanos como “*Guerra Global Contra o Terror*”, com conseqüências imprevisíveis tanto na geoeconomia como na geopolítica das futuras relações internacionais⁴⁷. O que se seguiu foram às intervenções militares no Afeganistão e no Iraque, as quais estão longe de ter uma solução e que não serão objeto deste estudo.

Verifica-se, então, que o atual terrorismo distingue-se das outras formas de violência organizada não apenas pela severidade de seus ataques, com um maior potencial de letalidade, mas pela sua amoralidade e o desrespeito às legislações vigentes, repudiando qualquer comprometimento com a ética e a moralidade, possuindo, ainda, como característica marcante, a aleatoriedade de alvos, com ações programadas de forma a surpreender e aterrorizar a população⁴⁸.

Segundo ADERNE NETO (2006), o novo terrorismo é caracterizado por...

montassem suas bases na Arábia Saudita. Diante desta situação, Bin Laden realizou críticas ao governo saudita, inclusive de corrupção, o que culminou com o seu exílio do território saudita, bem como foi revogada sua cidadania. Esta situação foi considerada o estopim para a formação da organização *Al Qaeda* (A Base).

⁴⁷ Pascoal Larot e François Thual: *La géopolitique*, Paris (*apud* GOMES e SALGADO, 2005).

⁴⁸ Já Paul Wilkinson (*apud* ADERNE NETO, 2006) aponta como principais características deste terrorismo contemporâneo o desenvolvimento de estratégias e táticas que representam um nível de ameaça à população mundial jamais visto anteriormente. Para justificar suas afirmações, o autor apresenta três possíveis razões para isto ter acontecido: primeiro, o sensacionalismo da mídia, ao mostrar para todo o mundo os resultados das ações terroristas; segundo, os alvos civis, que apresentam um menor risco para suas ações; e terceiro, uma mudança no tipo de terrorista daquele motivado por mudanças políticas, para aquele fanático, dirigido pela vingança através do fundamentalismo religioso.

[...] ataques a alvos indiscriminados, com enorme número de vítimas; atuação segundo padrões de uma rede transnacional, beneficiando-se dos progressos advindos da globalização; demora para assumir os atentados o que, associado à ausência de uma base territorial determinada e de uma estrutura hierarquizada vertical, dificulta sobremaneira as ações de contraterrorismo. Paira, ainda, sob o signo do terrorismo catastrófico, a ameaça de utilização de armas de destruição em massa por esses grupos radicais.

Portanto, verifica-se que as principais características do terrorismo contemporâneo são: o emprego da violência em larga escala e indiscriminada; a mudança na organização terrorista, caracterizada pela estrutura de células descentralizadas; a perda da referência do Estado na prática do terrorismo, caracterizada pelo aparecimento do *Estado-Rede*; e, por fim, a motivação religiosa que se tornou neste início de século uma das características de maior letalidade do terrorismo contemporâneo, principalmente quando associada à prática martírio religioso ⁴⁹.

Contudo, entende-se que o conceito contemporâneo de terrorismo é o que o vincula a ações de caráter político, com o propósito de conquistar o poder para se atingir alguma mudança política (WHITTAKER, 2005)⁵⁰. Ou seja, o que se busca é uma mudança do *status quo* de seus países com uso indiscriminado da violência, amplificado pelas facilidades da globalização e pelo uso dos meios de comunicação.

Diante de um fenômeno de tamanha complexidade, não existe, ainda, um consenso sobre a *definição de terrorismo* na literatura. Diversos autores, entre eles Laqueur, Jenkins, Shmid e Jongman, têm trabalhado sobre esta questão, sem, contudo, chegar a uma definição formal sobre o conceito do terrorismo, em função das suas diferentes motivações, fatores políticos, sociais e econômicos, entre outros.

A noção do que pode ser considerado terrorismo possui alguns aspectos polêmicos. O que pode ser considerado terrorismo na Europa, predominantemente

⁴⁹ “Embora os ataques suicidas não sejam praticados apenas por inspiração de interpretações da fé islâmica, desde 11 de setembro de 2001, esses grupos foram responsáveis por 81 por cento dos ataques desse tipo”. (Hoffman *apud* RABELLO, 2006)

cristã, pode não o ser no Oriente Médio, predominantemente muçulmano ou em outras regiões do mundo, com diferentes culturas. Estas divergências explicam o insucesso da Organização das Nações Unidas em tentar achar uma definição universal de terrorismo, visto que o *terrorismo de Estado* poderia ser imputado, até mesmo, a alguns dos países membros daquela Organização.

Segundo Shimid e Jongman (*apud* AKPAN, 2007)⁵¹, em 1988 havia 109 definições sobre terrorismo. Laqueur (2002) também apresentou em seus estudos mais de 100 definições sobre o tema, concluindo que “somente a *violência* ou a *ameaça de violência* apresenta-se como uma característica comum às definições de Terrorismo” (o destaque é nosso).

Apesar desta indefinição generalizada, para atingir o propósito deste estudo, empregar-se-á a definição de terrorismo empregada pelo governo dos Estados Unidos da América (EUA, 2001 *apud* WHITTAKER, 2005)⁵²: “violência premeditada e politicamente motivada perpetrada contra alvos não-combatentes por grupos subnacionais ou agentes clandestinos, normalmente com a intenção de influenciar uma audiência”.

Diante desta definição e das suas atuais características, verifica-se que o novo terrorismo tem se apresentado também como forma de combate dos mais fracos frente à ordem internacional estabelecida, como será apresentado adiante.

Outra questão importante a ser ressaltada neste momento são as similaridades e diferenças do terrorismo com a guerrilha e as guerras convencionais. Apesar de serem aparentemente claras, é imperativo estabelecer estas diferenças para que não se perca o

⁵⁰ WHITTAKER, David J. (Org). **Terrorismo: um retrato**. Rio de Janeiro. Biblioteca do Exército, 2005.

⁵¹ AKPAN, Idongesit Uko. **Terrorismo: a nova guerra**. Rio de Janeiro. ECEME, 2007.

⁵² A escolha por esta definição está centrada na idéia de que como a discussão apresentada nos capítulos subsequentes está diretamente relacionada ao posicionamento norte-americano contra o terrorismo, não

foco no objetivo deste estudo. Para tal, empregar-se-á o quadro comparativo abaixo proposto por Merari (1994 *apud* AKPAN, 2007):

	Guerra Convencional	Guerrilha	Terrorismo
Tamanho da Unidade de combate	Grande (Corpos de Exército, Divisões)	Médio (Pelotões, Companhias, Batalhões)	Pequeno (normalmente menos de 10 pessoas)
Armas	Abrange todo equipamento militar (Força Aérea, Blindados, Artilharia etc).	Predominância da infantaria leve, mas também incorpora artilharia.	Armas portáteis, granadas de mão, fuzis de assalto e armas especializadas, como carros-bomba, bombas acionadas por controle remoto, bombas de pressão.
Tática	Normalmente, operações conjuntas envolvendo várias armas – Infantaria, Cavalaria, Artilharia, Engenharia etc.	Tática de comandos	Táticas especializadas: seqüestros, assassinatos, carros-bomba, reféns, explosões, ataques suicidas etc.
Alvos	Principalmente Unidades militares e a infra-estrutura industrial e de transporte.	Principalmente militar, policial e administrativo, assim como os opositores políticos.	Símbolos do Estado, opositores políticos e o público em geral.
Objetivo ou Finalidade	Destruição física	Principalmente desgaste físico do inimigo	Coerção psicológica
Controle do território	Sim	Sim	Não
Uniforme	Usa uniforme	Freqüentemente usa uniforme	Não usa uniforme
Zona de combate	Guerra limitada a uma área geográfica.	Guerra limitada ao país em conflito.	Não há zona de combate definida. As operações são conduzidas em todo o globo.
Leis (ou Ordenamento Jurídico) Internacionais	Sim, conduzidas sob regras.	Sim, conduzida sob regras.	Não
Leis Internas	Sim	Não	Não

Tabela 1: Comparação entre Guerra Convencional, Guerrilha e Terrorismo.

A partir deste quadro conclui-se que as principais diferenças entre terrorismo e a guerrilha residem no fato da guerrilha geralmente apresentar grupos numericamente superiores de elementos armados e atuar como Força Armada, possuindo, ainda, o intuito de conquistar e manter o terreno. Já os terroristas, não agem em terreno aberto e evitam o engajamento com tropas, bem como não tem o intuito de controlar território.

seria adequado, portanto, empregar alguma definição que fosse de encontro ao posicionamento do

Outro aspecto a salientar é que o envolvimento do mundo contra o terror provoca na comunidade acadêmica, políticos, economistas, estrategistas militares e estudiosos uma série de preocupações acerca da segurança e defesa frente a esta ameaça, principalmente, pela possibilidade do acesso a armas de destruição em massa por parte dos terroristas.

O terrorismo e os terroristas evoluíram, explorando a nova tecnologia, trocando experiências bem sucedidas, debatendo táticas, alvos e limites de violência, produzindo manuais, bem como justificando suas ações com doutrinas e teorias.

Assim, algumas conclusões podem ser identificadas sobre o novo terrorismo (AKPAN, 2007):

- 1- O terrorismo ficou mais sangrento;
- 2- Terroristas desenvolveram novos recursos financeiros, assim ficam menos dependentes de Estados patrocinadores;
- 3- Terroristas evoluíram para novos modelos de organização, capazes de lutarem em campanhas globais;
- 4- Terroristas tem efetivamente explorado novas tecnologias em comunicações;
- 5- Armas de destruição em massa poderão ser efetivamente empregadas pelos terroristas; e
- 6- O mundo irá presenciar mais cyber-terrorismo e ataques suicidas.

Diante desta situação, conclui-se que o terrorismo é um fenômeno que está em constante transformação ao longo da história.

Frente a tais fatos é possível afirmar que estamos presenciando uma nova forma de guerra no século XXI? Ou seria apenas uma mudança ou evolução dos tipos e métodos de terrorismo?

A análise apresentada a seguir procura responder a estes questionamentos.

1.1.3 Mudança na “Natureza do Terrorismo”?

Uma discussão existente sobre o *novo terrorismo* refere-se a uma possível mudança dos conceitos, de sua *natureza* e dos seus *padrões* de atuação verificados no pós 11 de setembro, que justificariam associar o terrorismo a uma nova modalidade de guerra neste início de século.

Segundo Falk (*apud* RABELLO, 2006), estas mudanças estariam associadas à idéia da existência de um *megaterrorismo* caracterizado pela sua “magnitude, forma e ideologia [...] [acarretando na] violência contra civis que atinge níveis significativos de destruição concreta e simbólica, numa escala associada anteriormente apenas a ataques militares de larga-escala lançados por Estados soberanos”.

Portanto, o padrão de terrorismo apresentado pela *Al Qaeda*, caracterizado pela violência (*concreta*) empregada na destruição de seus alvos e a violência (*simbólica*) que eles procuram atingir, provocando terror e insegurança é, segundo Falk, comparável a um estado de guerra.

Trata-se, portanto, de associar o novo terrorismo catastrófico como um ***novo tipo de guerra***, haja vista não se enquadrar no modelo de conflito tradicional entre Estados soberanos. (*ibidem*, 2006)

Porém, como aponta HOBBSAWM (2007), a forma típica de guerra como a que se apresentava no século XX - *a guerra entre Estados soberanos* – já está em forte declínio neste início de século. Portanto, conclui-se que a própria guerra modificou seus padrões e seus métodos.

Para o autor, independentemente de não haver guerras tradicionais entre Estados, sejam elas pequenas ou grandes, “atualmente poucos observadores realistas esperam

que este século nos traga um mundo sem a presença constante de armas e violência”.
(*ibidem*, 2007)

Neste século, as guerras provavelmente não serão tão mortíferas quanto foram no século XX, porém “a violência armada, gerando sofrimentos e perdas desproporcionais, persistirá, onipresente e endêmica - ocasionalmente epidêmica-, em grande parte do mundo. A perspectiva de um século de paz é remota”. (*Ibidem*, 2007)

O autor, ao se referir ao terrorismo, no entanto, o faz de maneira mais cautelosa. Obviamente considera que o terrorismo enquanto “empregado como tática, é totalmente indiscriminado e moralmente inaceitável”, bem como é apreensivo quanto à possibilidade de grupos terroristas empregarem agentes biológicos letais. Contudo, considera que...

[...] são irrisórios os perigos reais para a estabilidade do mundo, ou para qualquer país estável, que decorrem das atividades das redes terroristas pan-islâmicas contra as quais os EUA proclamaram sua guerra global, ou mesmo da soma de todos os movimentos terroristas que atuam hoje, qualquer que seja o lugar. Embora eles matem muito mais gente do que seus predecessores – mas muito menos que os Estados-, o risco de vida que causam é mínimo do ponto de vista estatístico. E, do ponto de vista da agressão militar, eles praticamente não contam. A menos que esses grupos ganhassem acesso a armas nucleares – o que não é impensável, mas não chega a ser uma perspectiva imediata-, o terrorismo pede cabeça fria, e não histeria.⁵³ (o destaque é nosso)

Uma terceira opinião ou apreciação sobre o tema é apresentada por Podhoretz (2007)⁵⁴, que considera os ataques ao *World Trade Center* e ao *Pentagon* como o início da IV Guerra Mundial⁵⁵, que não terá um fim tão próximo.

Os ataques de 11 de setembro foram os mais destrutivos na história do terrorismo, com a morte aproximada de 3.000 pessoas, confirmando às visões apocalípticas do novo terrorismo que emergia no século XXI.

⁵³ *Ibidem*, 2007.

⁵⁴ PODHORETZ, Norman. **World War IV**. Estados Unidos da América. Ed. Doubleday, 2007.

⁵⁵ O autor considera o período da Guerra Fria (1947-1989) como a III Guerra Mundial.

Conforme aponta Huntington (1997)⁵⁶, após a Guerra Fria, as relações entre as diversas civilizações passaram a ser mais dinâmicas e intensas, por isso a deflagração de conflitos poderia ocorrer do choque de diferentes civilizações, entre elas a ocidental e islâmica. Faz-se necessário então entender a diferença básica entre estas culturas a fim de compreender o significado do novo terrorismo.

Segundo Reale (2001)⁵⁷, a civilização ocidental é de origem européia e seus Estados representantes são desenvolvidos econômica, tecnológica e militarmente, bem como buscam a universalização da sua cultura.

Já na civilização islâmica, razão e fé convivem juntas, o que reflete na política internacional, sendo uma das supostas razões do choque entre estas culturas. Além disso, como aponta Huntington (1997), os muçulmanos consideram a “cultura ocidental como materialista, individualista, corrupta e imoral”.

Portanto, verifica-se de um lado os Estados Unidos tentando universalizar a sua cultura “democrática” e, do outro, o islamismo fundamentalista tentando resistir a esta influência.

Porém, os terroristas, além de lutarem sob a bandeira da *Jihad*, também se valem de questões como a pobreza, corrupção e lutas étnicas para criar oportunidades, justificarem suas ações e expandir o seu apoio nos quatro cantos do mundo.

A crença que o terror empregado em suas ações é um meio legítimo para atingir seus propósitos e que com isto será possível realizar mudanças políticas é uma questão fundamental, fazendo com que o terrorismo se desenvolva e angarie cada vez mais adeptos às suas causas.

⁵⁶ HUNTINGTON, Samuel. **O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial**. Rio de Janeiro. Ed. Objetiva, 1997.

⁵⁷ REALE, Sérgio Vieira. **Uma visão neoclausewitziana dos atentados de 11 de setembro de 2001**. Escola de Guerra Naval. Rio de Janeiro, 2007.

Ao contrário do que se imaginava, os candidatos a recrutas da *Al Qaeda* que receberam treinamento no Afeganistão na década de 1990 eram, segundo a descrição, “das classes média e alta, quase todos de famílias bem estruturadas [...] com educação universitária e forte inclinação pelas ciências naturais e pela engenharia [...] poucos procedentes de escolas religiosas. Na Palestina, 57% dos homens-bombas têm instrução superior à do nível secundário, em comparação com apenas 15% da população de idade similar”⁵⁸. (Wright e Gambetta, *apud* HOBBSAWM, 2007).

E isto ocorre em uma era de globalização extremamente acelerada, que gera crescentes disparidades regionais. Como aponta Hobsbawm (2007), a globalização produz, pela sua própria natureza, crescimentos desequilibrados e assimétricos em todas as áreas - ciência, tecnologia, economia, cultura etc; também a velocidade das revoluções tecnológicas, principalmente na área das comunicações, aboliu, virtualmente, o tempo e a distância.

Um dos sinais infelizes desta globalização está na descoberta, pelos terroristas, do alcance universal da televisão, e de que, sempre que tenha vulto suficiente para aparecer nas telas do mundo, o assassinato em massa de homens e mulheres em lugares públicos tem mais valor como provocador de manchetes do que outros alvos das bombas. (*Ibidem*, 2007)

O novo ambiente global proporcionou que suas ações possam ser coordenadas por intermédio de *courriers* pessoais e tecnologias de comunicações de última geração – telefones por satélite, correio eletrônico criptografado, salas de conversação na internet etc. Os terroristas viajam através dos continentes como se fossem turistas ou homens de

⁵⁸ Um analista lotado em Israel enumerou quatro pontos importantes quanto a este aspecto: 1- o terrorismo suicida é simples e barato; 2- quase sempre garante feridos em massa e danos extensos, porque o homem-bomba pode escolher a hora, local e as circunstâncias exatas do ataque; 3- não existe perigo de interrogatórios posteriores ao ataque; 4- tem um efeito forte no público e na mídia, devido o horror amplo e o senso de impotência que cultiva. (Ehud Sprinzak. “Rational Fanatics”. *Foreign Policy*, n 120, p.66 *apud* AKPAN, 2007)

negócios e se valem das Organizações Não-Governamentais (ONG) para arrecadar fundos e recrutar pessoas. Movimentam dinheiro por meio de contas numeradas, câmbios e um sistema sub-reptício conhecido como “hawala”. (HOFFMAN, 1998)⁵⁹ Valem-se ainda das vulnerabilidades das fronteiras internacionais para estabelecer seus núcleos operacionais, refúgios, treinamento e logística.

Uma outra questão preocupante desta nova natureza terrorista está centrada na sua rede de estrutura transnacional, caracterizada pela interconectividade dentro e fora da estrutura, bem como o compartilhamento entre as redes de informações, logística, armamentos, treinamento etc. Por exemplo, em 2001, três membros do IRA foram capturados na Colômbia, suspeitos de treinar as FARC em como conduzir uma campanha de atentados à bomba em um ambiente urbano.

Os grupos terroristas estão organizados e estruturados para atuar em rede nos seguintes níveis: no *primeiro nível*, encontram-se as organizações que operam somente no interior de um Estado, como as organizações pan-islâmicas *Lashkar-e-Toiba* (LET), a *Harkat-ul-Mujahideen* (HUM) que atuam no Paquistão, onde seu alcance é limitado, mas suas ações repercutem mundialmente. No *segundo nível*, estão as organizações que operam em nível regional, transcendendo pelo menos uma fronteira. As do *terceiro nível* são as de alcance global, como a *Al Qaeda*. As suas operações ocorrem de forma descentralizada e células pequenas e isoladas são criadas para atuarem sem nenhum apoio da população e sem necessitar de base territorial.

Estes três níveis de organização podem estar interligados de duas formas, a saber: *Primeiro*, cooperando diretamente umas com as outras, com inteligência, pessoal, recursos etc; *segundo*, de forma indireta, “promovendo uma agenda ideológica

⁵⁹ HOFFMAN, Bruce. **Inside Terrorism**. New York. Ed. Columbia University Press, 1998.

semelhante e fortalecendo os esforços de cada um para cultivar uma imagem internacional favorável para suas ‘causas’”. (AKPAN, 2007)

Outro aspecto relevante neste início de século está no fato de que a possibilidade de uma organização terrorista ter acesso a um armamento químico, biológico, radiológico e nuclear aumentou significativamente. A ameaça de emprego destes armamentos, bem como da tecnologia cibernética é um perigo claro e presente⁶⁰.

Portanto, diante dos fatos apresentados até agora, apesar de algumas visões antagônicas sobre o tema⁶¹, conclui-se que no novo ambiente global, com as facilidades de interconexões das redes terroristas e a possibilidade do emprego das armas de destruição em massa, todas estas questões nos conduzem a *aceitar a mudança na natureza do terrorismo*.

Surge a partir de então uma noção do terrorismo como “*paradigma da guerra*”, pois, diante da impossibilidade de se combater de forma convencional Estados com uma capacidade militar muito superior, os atores internacionais de menor capacidade militar, no intuito de mudar esta ordem política ou de se defender das ações destes Estados, têm que, em última análise, realizar uma *reavaliação de sua doutrina militar*.

Neste contexto, **o novo terrorismo, com suas táticas, armas e método de ataque, toma a forma de guerra assimétrica, buscando minimizar esta diferença entre as capacidades bélicas dos beligerantes e pelo emprego de meios não-convencionais.**

Os métodos empregados por terroristas na atualidade, devido as novas tecnologias e facilidades da globalização (como transporte, recrutamento, planejamento à distância, acesso à informação, alcance global da mídia, redes de financiamento, troca

⁶⁰ *National Strategy For Combating Terrorism*, February 2003.

⁶¹ O que acaba por dificultar a apresentação de uma conclusão que seja irrefutável sobre a existência ou não de mudanças na natureza e padrões do terrorismo que justifiquem associar o terrorismo a uma nova modalidade de guerra.

de recursos e ataques cibernéticos) *confirmam a hipótese destes métodos terroristas serem, também, métodos empregados pela guerra assimétrica* neste início de século.

No entanto, faz-se necessário um estudo mais aprofundado da evolução dos conflitos assimétricos a fim de verificar a influência destes fatores das ações terroristas na natureza e características da guerra, sobretudo da guerra no início do século XXI, e como o impacto destas mudanças irão influenciar no preparo do Estado brasileiro na prevenção do terrorismo.

1.2 A GERAÇÃO DAS GUERRAS

Nos últimos trinta anos, observa-se que o Estado vem perdendo paulatinamente o monopólio do emprego da força armada, estando todos os meios necessários à guerra, incluindo às guerras não-estatais, amplamente disponíveis a entidades privadas.

Como aponta Hobsbawm (2007), o equilíbrio entre Estados e organizações não-estatais modificou-se, tendo em vista o fato de presenciarmos a maior potência mundial, após ter sofrido um ataque terrorista, engajada em operações tradicionalmente consideradas formais contra uma organização transnacional não-governamental, sem território e sem um exército reconhecido.

O autor apresenta que, com a dissolução da União Soviética, o sistema de grandes potências que exercia o “controle” sobre os conflitos internacionais deixa de existir e, conseqüentemente, seu desaparecimento permitiu que as fronteiras que até então eram “invioláveis” durante a Guerra Fria passassem a ser objetos de disputas internacionais, aumentando, desta forma, a instabilidade entre os Estados.

Em paralelo a esta situação, o número de atores multiplicou-se no cenário internacional, proporcionando um aumento de guerras transfronteiriças e intervenções armadas depois do Fim da Guerra Fria.

Diante deste “novo” tipo de guerra que surgia no Pós Guerra Fria, particularmente no início da década de 1990, um grupo de autores apresentou alguns conceitos sobre as formas e técnicas de como estas guerras se desenvolveriam a partir de então, sob as denominações de “Quatro Gerações de Guerras” e “Guerra de Quarta Geração” (G4G). Porém, naquele momento, estes conceitos não atraíram muito a atenção dos pensadores militares.

Contudo, no pós 11 de setembro, alguns dos idealizadores destas teorias defenderam que os ataques da *Al Qaeda* concretizavam suas previsões, principalmente após a afirmação de um dos principais estrategistas deste grupo terrorista do emprego dos conceitos da G4G contra os EUA⁶². Uma das máximas militares é a de que se deve sempre, em tempo de paz, preparar-se para a guerra, buscando-se sempre que possível prever “como será a próxima guerra”, sendo que isto está se tornando cada vez mais difícil.

Corroboram para esta afirmação as palavras do general alemão Franz Uhle-Wettler:

No passado, um comandante podia ter certeza de que a próxima guerra iria reunir as características das guerras do passado e do presente. Com isso, era possível analisar táticas apropriadas ao passado e adaptá-las ao presente. O comandante de hoje não conta mais com essa possibilidade. Ele sabe apenas que aquele que não se adaptar corretamente às experiências da última guerra, certamente perderá a próxima.

Ou nas palavras de Lind (2005)⁶³: “Quem quer que seja o primeiro a reconhecer, entender e implementar uma mudança de gerações pode obter uma vantagem decisiva. Ao contrário, uma nação que seja lenta ao adaptar-se a uma mudança de geração estará sujeita a uma derrota catastrófica”.

Verifica-se que organizações criminosas, como a *Al Qaeda*, por exemplo, estão se adaptando, planejando e executando suas ações sob este novo conceito de guerra. Neste momento, surge a indagação: as Instituições brasileiras estão se adaptando a estas mudanças? Ou estaremos fadados ao insucesso frente a uma guerra com características assimétricas?

⁶² De fato, um *website* da *Al Qaeda* foi um dos únicos locais no qual a G4G foi cuidadosamente discutida. (HAMMES, 2007)

⁶³ LIND, William S. **Compreendendo a Guerra de Quarta Geração**. Revista Militar Review. Jan-Fev, 2005.

Diante disto, se faz mister apresentar um breve histórico da evolução das guerras modernas para uma melhor compreensão dos reflexos do terrorismo contemporâneo no atual contexto.

1.2.1 Breve histórico sobre as Gerações de Guerra

“Velocidade é a essência da guerra. Tome vantagem do despreparo do inimigo; manobre por rotas imprevistas e ataque-o onde ele não tomou precauções.”

SUN TZU

A doutrina atual apresenta o desenvolvimento militar moderno em *três gerações* distintas de guerras, sendo a *Quarta Geração* apenas objeto de estudo e reflexão pelos estudiosos do tema, não sendo completamente aceita pela comunidade militar.

A *Guerra de 1ª Geração* (G1G) caracterizou-se pela *rigidez das táticas e formações lineares*, em terra ou no mar, na era do mosquete de carregar pela boca e de cano não raiado. Estendeu-se no período da segunda metade do século XVII até o início do século XIX, tendo seu clímax nas campanhas napoleônicas.

A *Guerra de 2ª Geração* (G2G) caracterizou-se pelo emprego do poder de fogo dos novos armamentos produzidos nas indústrias no Pós-Revolução Industrial. As táticas eram traçadas baseadas no fogo e movimento, porém, permanecendo, ainda, essencialmente lineares. O poder de fogo em massa substituiu a quantidade de soldados no campo de batalha. A evolução da G2G culminou com a 1ª GM. Durante este conflito, foram empregados os instrumentos que permitiram o desenvolvimento da *Guerra de 3ª Geração* (G3G), como o carro de combate, o submarino e a aviação.

A *Guerra de 3ª Geração* (G3G) caracterizou-se pela mudança das táticas militares, baseadas em *manobras* ao invés do *atrito*, surgindo os primeiros conceitos da **Guerra de Manobra**⁶⁴.

⁶⁴ “[...] uma filosofia de combate que preconiza a destruição da coesão do inimigo através de uma série de rápidas, violentas e inesperadas ações, as quais criam uma turbulenta e rápida degradação da situação, a qual o inimigo não pode suportar ou administrar.” (EGN, FI-504)

As táticas da G3G foram as primeiras verdadeiramente não lineares, buscando-se a aproximação indireta, conforme descrita pelo estrategista Liddell Hart, ao invés de procurar o contato direto para sua destruição. Portanto, a Guerra de Manobra, ao contrário da Guerra de Atrito, visa incapacitar sistematicamente o seu sistema de combate através da obtenção de uma posição vantajosa, ao invés de ir ao encontro direto. Alguns componentes do sistema de combate do inimigo podem permanecer intactos, porém não funcionarão como parte do todo; com isso, o sistema de combate não possuirá coesão.

A adição de elementos de nova tecnologia, como os carros de combate, permitiu uma grande mudança do nível operacional na 2ª GM, como verificado na *Blitzkrieg*⁶⁵, na qual ocorre a mudança das bases da arte operacional de *lugar* para *tempo*. Esta mudança foi indiscutivelmente sedimentada após o trabalho do coronel aviador norte-americano John Boyd⁶⁶ sobre a teoria do ciclo OODA (Observação- Orientação- Decisão- Ação) dos pilotos americanos na guerra da Coréia.

⁶⁵ Ataque relâmpago realizado pelas forças alemãs durante a 2ª GM.

⁶⁶ O Coronel John Boyd desenvolveu uma das bases teóricas da Guerra de Manobra durante o desempenho dos pilotos norte-americanos na Guerra da Coréia, sobre o combate em inferioridade numérica. Ele observou que durante os conflitos os adversários passam por repetidos ciclos compostos das fases da OBSERVAÇÃO - ORIENTAÇÃO - DECISÃO - AÇÃO (O-O-D-A) e que o partido potencialmente vitorioso seria aquele que possui o ciclo sensivelmente mais *rápido* do que o de seu adversário, pois faria que o inimigo não conseguisse reagir ante as ações tomadas pelo adversário, quebrando sua coesão e capacidade de lutar como força organizada.

1.3 A GUERRA ASSIMÉTRICA E O TERRORISMO

“Se o inimigo tiver sua vontade de lutar afetada, então sua capacidade militar, sem importar quão poderosa seja, passa a ser irrelevante”.

Mao Tsé Tung

A doutrina militar atual prevê quatro tipos diferentes de guerra: *A guerra convencional, a guerra de destruição em massa, a guerra irregular e a guerra assimétrica.*

Como a guerra nuclear - vista como uma *guerra de destruição em massa* - tornou-se cada vez mais improvável após a 2ª GM, os conflitos armados evoluíram para uma forma *irregular*, substituindo a forma *convencional* de se guerrear. Porém, os atentados de 11 de setembro sugeriram a evolução para um novo tipo de guerra, em face das características apresentadas pelo terrorismo contemporâneo, substituindo os conceitos aceitos da Guerra Irregular, recebendo, a partir de então, a denominação de *Guerra Assimétrica*.

Esta situação provocou discussão entre estrategistas e teóricos da guerra sobre a ocorrência ou não de uma nova Revolução em Assuntos Militares (RAM). Na visão dos estudiosos do Centro de Estudos Estratégicos da Escola Superior de Guerra (ESG) apenas está se processando uma nova maneira para se focar o tema da guerra e, não necessariamente, esteja ocorrendo uma nova RAM.

Uma dúvida freqüente versa sobre as diferenças entre *Guerra Assimétrica* e *Guerra Irregular*. Segundo Teixeira (2006)⁶⁷, quando um tipo de guerra ocorre no interior de um Estado, geralmente suas ações estão relacionadas às questões de libertação nacional, de insurgência, intolerância racial ou de revolução. Neste caso,

empregam-se métodos específicos de combate e, por se apresentarem sob uma forma típica de manifestação, recebem a denominação na literatura militar de “Guerra Irregular” ou de “Resistência”, ou ainda “Guerra de Guerrilhas”.

Não obstante, Costa (2001)⁶⁸, ao referir-se aos ataques de 11 de setembro, apresenta as diferenças e semelhanças sobre o tema:

[...] no plano das hipóteses, a guerra assimétrica, nada mais é que uma guerra irregular travada no espaço mundial. **Guerra assimétrica, talvez pudesse ser definida, como dito, de guerra irregular em escala mundial** [...] A guerra irregular é a guerra do espaço amplo. **A guerra assimétrica é a guerra do espaço ilimitado.** Em ambas, não existem frentes de combate. A retaguarda não existe para elas. Em ambas, o espaço não é mantido, nem ocupado. O espaço é contaminado. (o destaque é nosso)

O autor apresenta ainda que o objetivo da guerra assimétrica continua sendo o mesmo da guerra irregular, ou seja, exaurir o inimigo de tal forma que ele se torne incapaz de uma volição política e, que ao final de uma guerra assimétrica, se tem muito mais uma vitória política do que uma vitória militar.

A Doutrina Básica da Marinha do Brasil apresenta da seguinte forma a *Guerra Assimétrica*:

A guerra assimétrica é empregada, genericamente, por aquele que se encontra muito inferiorizado em meios de combate, em relação aos de seu oponente. A assimetria se refere ao desbalanceamento extremo de forças. **Para o mais forte, a guerra assimétrica é traduzida como forma ilegítima de violência, especialmente quando voltada a danos civis. Para o mais fraco, é uma forma de combate.** (o destaque é nosso)

Este novo tipo de guerra foi reconhecidamente aceito por alguns estudiosos americanos e europeus que apresentaram a Guerra Assimétrica com a denominação de *Guerra de Quarta Geração*; e pelos chineses, apresentando-a como *Guerra Além dos Limites*.

⁶⁷ TEIXEIRA, Alexandre Peres. **Guerra assimétrica global: a batalha do século XXI e a capitulação do direito internacional**. UNB. Brasília, 2006.

⁶⁸ COSTA, Darc. **Visualizações da Guerra Assimétrica**. Centro de Estudos Estratégicos. ESG, 2001.

Neste novo tipo de guerra, como propõe os chineses, os meios empregados na condução da guerra transcendem as atividades militares, sendo possível empregar todos os meios disponíveis, incluindo meios militares e civis, letais ou não, *empregando qualquer método para compelir o inimigo a fazer a sua vontade.*

Diante disto, os teóricos afirmam que a Guerra Assimétrica pode se manifestar da seguinte forma: guerra psicológica; guerra econômica; guerra com armamento usual; guerra radiológica, nuclear ou radioativa; guerra biológica, bacteriológica ou virótica; guerra cibernética, eletrônica ou informática; e guerra química. Destas formas, a preponderante é a *guerra psicológica*, tendo em vista que neste tipo de conflito o que se busca é atingir o *moral do adversário*.

Diante disto, pode-se afirmar que todos os outros tipos de guerra são decorrentes de suas ações e, mais do que isto, todos os outros tipos de guerra serão subordinados à guerra psicológica. É o tipo de guerra que não mata, não fere e não dói fisicamente, porém tem o poder para causar danos irreparáveis, sendo, inclusive, capaz de sublevar toda uma nação.

No atual contexto da G4G, pode-se afirmar que o terrorismo contemporâneo tem se mostrado o maior adepto das táticas e técnicas da guerra assimétrica; a rede *Al Qaeda* se valeu destes princípios para atacar “os corações e as mentes” do maior império capitalista ocidental com o intuito de atingir seus objetivos políticos. Segundo Hartung Sabugo (*apud* BERMÚDEZ, 2006), seus objetivos seriam:

- a- Remover as forças norte-americanas da península arábica e eliminar totalmente sua presença no Oriente Médio;
- b- Estender o apoio a grupos muçulmanos ao redor do mundo que estão combatendo contra regimes opressores e sistemas não islâmicos;
- c- Liberar a mesquita de Al Aqsa de Jerusalém e recuperar o povo palestino à comunidade islâmica;
- d- Salvar os países árabes da ameaça de desintegração pelas mãos da conspiração da “cruzada sionista”; e

e-Derrocar os *taghut* (governantes opressores) das sociedades muçulmanas e estabelecer estados islâmicos.

Ademais, estes grupos terroristas, valendo-se da guerra psicológica e por sua natureza baseada na concepção de *Estado-Rede*, descartam a necessidade do confronto direto convencional com forças militares, empregando como estratégia a destruição psicológica do adversário. Com isto, sob a égide de unificar o Islã, exploraram a guerra santa dos fiéis contra os infiéis (capitalista/cristão/ocidental) na busca do “novo califado”.

Portanto, verifica-se em última análise que uma organização não-estatal como a *Al Qaeda* pode, por meio do conflito assimétrico e da aproximação indireta, atingir os centros de poder político, econômico e social de qualquer Estado soberano.

Uma outra relação interessante entre os ataques terroristas, realizados com maestria por Osama Bin Laden, e a doutrina militar refere-se ao conceito descrito por Clausewitz⁶⁹ em sua obra “Da Guerra”. O autor mostra que para “desarmar um Estado”, ao tratar de *fins e meios* na guerra, devem ser observados três elementos que são considerados objetivos clássicos em um conflito: *as forças militares, o território e a vontade do inimigo*. Portanto, verifica-se que as organizações terroristas contemporâneas envidam todos os seus esforços e meios na *vontade do inimigo*, pois não têm meios para combater suas forças militares de forma convencional e não têm intenções de conquistar território.

Para tanto, estas organizações, valendo-se das facilidades da globalização, da mídia sensacionalista e dos avançados meios de transporte e comunicações, empregam a assimetria de suas ações para instalar o pânico e espalhar o medo, fazendo com que o inimigo perca a vontade de lutar.

⁶⁹ CLAUSEWITZ, Carl von. **Da Guerra**. São Paulo. Ed: Martins Fontes, 1979.

Após os atentados de 11 de setembro, a resposta americana foi uma série de ações de retaliação expressada pelo que ficou denominado como “*Guerra Global Contra o Terror*”. Uma de suas atitudes foi a *securitização* do terrorismo e o estabelecimento de objetivos políticos que empreenderiam uma campanha contra o *fundamentalismo radical islâmico*. Segundo Sabugo, estas ações tinham a seguinte finalidade:

- a- Prevenir futuros ataques terroristas sobre objetivos nos EUA;
- b- Eliminar a rede terrorista Al Qaeda;
- c- Eliminar o terrorismo de alcance mundial;
- d- Terminar com o apoio de Estados às organizações terroristas de alcance mundial; e
- e- Assegurar a ordem e a estabilidade regional.

Diante destas colocações, a guerra assimétrica no século XXI suscita alguns questionamentos. Seria um choque de civilizações conforme sugere Samuel Huntington? Ou apenas mais uma forma de combate do mais fraco contra o mais forte?

1.3.1 A Guerra de 4ª Geração (G4G) e o Terrorismo Transnacional

O termo G4G vem sendo empregado para designar o *conflito multidimensional*, ou seja, aquele que envolve ações em terra, no mar, no ar, no espaço exterior, no espectro eletromagnético e no ciberespaço.

Uma definição para este novo tipo de Guerra foi sugerida por Hammes (2007)⁷⁰:

Guerras de Quarta Geração utilizam todas as redes disponíveis - políticas, econômicas, sociais e militares - para convencer os líderes inimigos responsáveis pelas decisões políticas de que seus objetivos estratégicos são inalcançáveis ou demasiadamente custosos quando comparados aos benefícios percebidos. Trata-se de um modo avançado de insurgência.

O autor apresenta que o *conceito-chave* desta definição é que **na G4G os oponentes tentarão atacar diretamente as mentes dos inimigos responsáveis pelas tomadas de decisão.**

Historicamente, a G4G desenvolveu-se a partir dos conflitos periféricos do período da Guerra Fria, pois, com o surgimento das armas nucleares, a possibilidade do conflito entre as grandes potências tornou-se cada vez mais improvável.

Diante disto, os conflitos regionais ou locais tornaram-se cada vez mais comuns, envolvendo, além dos Estados Nacionais, “organizações não estatais armadas, bem como forças irregulares de diferentes matizes: separatistas, anarquistas, extremistas políticos, étnicos ou religiosos.” (PINHEIRO, 2006)⁷¹.

Em última análise, verifica-se que no conflito de Quarta Geração, o Estado perde o monopólio do uso da força nos conflitos armados, havendo, portanto, neste momento, uma ruptura histórica com o acordo firmado no Tratado de Westfália.

⁷⁰ HAMES, Thomas X. **A Guerra da Quarta Geração Evolui, A Quinta emerge.** Militar Review. Set-Out, 2007.

⁷¹ PINHEIRO, Álvaro de Souza. **EUA atualiza planos estratégicos de combate ao Terror.** Revista Defesanet. 2006.

Pode-se afirmar, ainda, que a G4G foi influenciada pelas evoluções das gerações de guerras do passado e estão pautadas em algumas idéias centrais que, segundo LIND (2005), são:

A primeira idéia central está na dimensão do campo de batalha. Na G4G este *campo de batalha inclui toda a sociedade inimiga*. A segunda idéia central é uma *decrecente dependência na logística centralizada*. A terceira idéia central é uma maior *ênfase na guerra de manobra*, onde o efetivo da tropa ou poder de fogo não serão mais um fator de vantagem esmagadora. A quarta idéia central está pautada na *destruição da capacidade de coesão do inimigo* internamente e não de sua destruição física. Os alvos incluem o apoio da população à guerra, assim como a oposição à cultura inimiga por meio de operações psicológicas, onde a correta identificação do *centro de gravidade*⁷² do inimigo passa a ser o objetivo principal, pois é a fonte de todo o poder físico e mental, ou seja, o que sustenta sua força e resistência.

Os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 e os posteriores sugeriram um desenvolvimento e aprimoramento nos conceitos da G4G, pois promoveram mudanças nas áreas estratégica, organizacional e nos tipos dos partícipes.

Segundo Hammes (2007), no *campo estratégico*, “os insurgentes têm mudado de campanhas militares apoiadas por operações de informação para campanhas de comunicações estratégicas apoiadas por operações terroristas e guerrilheiras”.

Diante disto, conclui-se que o objetivo destes grupos é o de realizar operações psicológicas com o intuito de conquistar “corações e mentes”, fazendo com que as pessoas mudem suas opiniões. Conseqüentemente, a *informação* passa a ter relevância essencial em qualquer estratégia de G4G.

⁷² Definido por CLAUSEWITZ como: “como “[...] o centro de todo o poder e movimento, do qual tudo depende. É o ponto sobre o qual todas nossas energias devem ser direcionadas”. (DA GUERRA *apud* EGN,FI-504)

No *campo organizacional*, houve uma transformação das organizações hierárquicas em organizações em redes. Assim como ocorre nas organizações de negócios, as insurgências tornaram-se transnacionais e interligadas em redes e até mesmo *transdimensionais*. Ou seja, alguns dos elementos destas redes existem no mundo real e outros no ciberespaço.

Como *mudança dos participantes*, verifica-se uma mudança dos combatentes e de suas motivações. O manual para *Negociações Humanitárias com Grupos Armados* da ONU apresenta que, em relação às suas motivações fundamentais, grupos armados se encaixam em três categorias: *reativos, oportunistas e ideológicos*⁷³.

Portanto, no atual contexto estratégico, pode-se inferir que o oponente passa a ser qualquer um com capacidade de declarar guerra, não sendo necessariamente um Estado organizado, mas, também, podendo ser grupos terroristas, conglomerados multinacionais, cartéis de narcotraficantes ou qualquer outra organização criminosa.

Diante disto, pode-se afirmar que os ataques à segurança de um Estado podem partir, entre outros, de uma coalizão entre facções ideológicas e criminosas como, por exemplo, uma coalizão entre terroristas e narcotraficantes.

Pinheiro (2006) aponta que foi somente com o emprego das técnicas e táticas do conflito de 4ª Geração que os Estados Unidos da América foram atacados como nos conflitos do Vietnã, Líbano e Somália e, mais recentemente, no Afeganistão e no Iraque, onde estas Forças Irregulares como o...

⁷³ Os *grupos reativos* geralmente se formam quando as comunidades de sentem ameaçadas. Geralmente não possuem poderio militar e se valem da G4G para proteger sua população. Normalmente, não são considerados como ameaça fora de suas áreas.

Os *grupos oportunistas* são aqueles que se aproveitam do “vácuo” de poder com o propósito de tomar riqueza e/ou poder.

A *motivação ideológica* é a que caracteriza o mais perigoso tipo dos grupos armados, pois não impõe limites em suas ações. Como sugere HAMMES, o fator mais grave neste tipo de grupo é a dificuldade em detê-los. “Sua ‘causa’ lhes provêm à justificativa moral e, por vezes, a obrigação moral, para o uso de quaisquer armas disponíveis. Em segundo lugar, eles não possuem uma localização fixa e, portanto, não temem retaliações.”

[...] movimento Talibã, Hamas, Hezbollah e Al Qaeda são os atuais agentes destas táticas e técnicas, mostrando-se altamente eficientes e eficazes na consecução de suas transformações radicais, sejam eles de cunho político-ideológico, étnico ou religioso. Transformações essas que, na atualidade, são os fatores de motivação preponderantes dos conflitos assimétricos caracterizados pela confrontação armada entre forças militares regulares estabelecidas, cuja capacitação militar é incontestavelmente superior, e forças irregulares de diferentes matizes e níveis de capacitação militar. **Inequivocamente, o conflito de 4ª Geração se apresenta como o conflito armado do século XXI.** (o destaque é nosso)

Conclui-se, portanto, que a G4G apresenta-se como uma guerra não linear, em um campo de batalha não definido, não havendo distinção clara entre guerra e paz, tampouco entre civis e militares.

Segundo Lind (2005), nos últimos 500 anos, o perfil da Guerra foi definido pelos ideais Ocidentais e, se um exército quisesse ser bem sucedido, deveria, para tal, seguir os padrões ocidentais. Porém, para o autor, o Ocidente não domina mais o mundo e a G4G pode emergir de uma tradição cultural não mais ocidental, mas sim das tradições islâmicas e asiáticas. Segundo Lind, em que se pese o atraso tecnológico em algumas áreas dessas culturas, a G4G poderá se basear em *idéias* ao invés de *tecnologia*.

Ainda segundo o autor, o gênese da quarta geração pode ser constatado nas ações terroristas, pois verifica-se que, em suas ações, o seu campo de batalha é disperso e inclui toda a sociedade. Seu poder de fogo é pequeno, porém o “onde” e o “quando” atacar são decisivos em suas ações.

O terrorismo, ao buscar destruir o inimigo de dentro para fora, representa um novo estágio da G4G uma vez que não possui poder de fogo e efetivo para causar uma grande destruição⁷⁴. Fazendo uma comparação com a G3G, onde a Guerra de Manobra passou a ser a tática empregada, buscando a aproximação indireta e visando a retaguarda do inimigo como, também, os centros de gravidade, agora o terrorismo

⁷⁴ Pelo menos enquanto não possuir armas de destruição em massa

ultrapassa inteiramente o exército adversário, buscando atingir sua pátria e alvos civis. Diante disso, o exército inimigo, como alvo, passa a ser irrelevante.

Os terroristas se aproveitaram das facilidades do mundo globalizado e do avanço tecnológico das comunicações, permitindo, desta forma, que as informações sejam transmitidas em tempo real para os quatro cantos do mundo, com isto, podendo manipular as informações da mídia ao seu favor.

Entende-se, portanto, que a G4G pode ser interpretada como uma “*guerra sem limites*” ou “*além dos limites*”, como proposto pelos coronéis chineses Quiao Liang e Wang Xiangsui em 1999, e que será apresentado a seguir de forma a contribuir com o construto teórico da análise de que o terrorismo se apresenta como o “novo” tipo de guerra do século XXI.

1.3.2 Um novo tipo de guerra: *A Guerra Além dos Limites*⁷⁵

O construto teórico desta forma de combate desenvolvida pelos coronéis chineses Liang e Xiangsui (1999) aponta para o emprego de uma multiplicidade de meios militares e, principalmente, não militares, como possíveis métodos a serem empregados em um conflito, destacando-se os ataques de sites da internet, ataques às instituições financeiras, o terrorismo, a guerra de mídia e a guerrilha urbana.

Segundo os autores, a última década do século XX proporcionou uma grande mudança na organização mundial e a 2ª Guerra do Golfo (1990-1991) foi o *ponto de inflexão nos conceitos da natureza da guerra*, tendo em vista os profundos impactos exercidos sobre a sociedade pelas novas motivações apresentadas pela liberdade econômica, concepção dos direitos humanos e a percepção da importância da proteção ambiental. Contudo, *a guerra também se submeteu a estas mudanças, observando-se o emprego de métodos cada vez mais atípicos*.

Diante deste cenário, esperava-se uma tendência relativa na redução da violência militar, porém observou-se um aumento da violência política, econômica e tecnológica. As táticas e técnicas empregadas no ataque financeiro realizado por George Soros no Sudeste Asiático, os ataques terroristas conduzidos por Osama Bin Laden, os ataques à internet por Morris Junior e o “efeito CNN” mostrando corpos de soldados mortos nas ruas são eventos cujos graus de destruição e danos econômicos são comparáveis a de

⁷⁵ O significado da expressão “além dos limites”: os autores chineses propõem que o verdadeiro significado do conceito de exceder os limites é, em primeiro lugar, transcender a ideologia. Apenas, secundariamente, esse conceito significa que ao praticar ações, devam-se ultrapassar os limites e fronteiras dos contornos que podem restringir a guerra a determinados limites. Ou seja, a fronteira entre o que é o campo de batalha e o que não é o campo de batalha; o que é uma arma e o que não é uma arma; entre um militar e o não-militar e etc. *Ir além dos limites não significa ilimitado, significa ultrapassar todos os contornos e fronteiras que antes eram “limitados”, combinando oportunidades e meios disponíveis para alcançar o objetivo.* (o destaque é nosso)

uma guerra convencional, porém indicam que *são eventos que representam um novo tipo de guerra*⁷⁶.

Isto posto, os autores sugerem que estas ações podem se tornar elementos constituintes de uma guerra do futuro e, por isso, deveria ser criada uma nova forma para designá-la: *Uma guerra que transcenda todas as fronteiras e limites*, em suma: ***a Guerra Além dos Limites***.

Ou seja, como apresentado na introdução deste trabalho, as guerras do século XXI apresentarão ao mundo ‘novas’ formas de combate, empregando, para tal, todos os meios disponíveis, bem como se verificará que o *campo de batalha* se expandirá para uma *dimensão que é virtualmente ilimitada*⁷⁷ em função do desenvolvimento tecnológico. Esta guerra irá significar a fusão de todas as armas e a eliminação de todas as fronteiras entre as ambiências militar e não-militar.

O alto desenvolvimento tecnológico durante o período da Guerra Fria permitiu a evolução das tecnologias incorporadas aos armamentos, com isto, a era dos “fortes e valentes soldados defensores da nação” já está ultrapassada neste início de século. Segundo a teoria da “guerra além dos limites”, é possível que um jovem pálido e franzino, usando um par de óculos de grau, esteja mais preparado para ser um soldado moderno do que um jovem forte e musculoso. É o aparecimento de um novo modelo de combatente: ***o guerreiro digital***.

⁷⁶ Como das ações características dos conflitos de Guerra de 4ª Geração.

⁷⁷ Exemplo disto são os satélites, submarinos com mísseis balísticos, a guerra eletrônica e a guerra psicológica. Porém, a verdadeira mudança na *nova dimensão do campo de batalha* decorre do que é chamado de “espaço não natural”. A partir deste “espaço tecnológico”, os conceitos de dimensão, peso, terra, mar, e ar perderam seus significados. Dentre eles, o **ciberespaço** é o que desperta maior atenção às guerras do futuro e, portanto, uma mudança fundamental na “ambiência da guerra” não está longe de ocorrer. As guerras em redes interativas irão se tornar uma realidade e ocorrerão em paralelo às guerras tradicionais. Ambos os campos de batalha, o tecnológico e o convencional irão sobrepor-se e interagir de forma complementar. Da mesma forma, o campo de batalha do futuro não apresentará distinção entre tecnologia militar e civil, bem como entre o militar e o civil, ocorrendo, como proposto na G4G, uma superposição entre o que se considera campo de batalha, áreas de paz ou neutras. (LIANG e XIANGSUI, 1999) (o destaque é nosso)

Verifica-se, a partir de então, uma tendência civilista neste novo tipo de guerra, onde guerreiros não-militares penetraram na ambiência militar, sendo o *hacker* o primeiro a aparecer neste ambiente pelo fato do resultado de suas ações terem um alto impacto a um baixo custo.

Para os norte-americanos, as quatro formas de guerra que poderão ocorrer no futuro são: Guerra Cibernética, Guerra de Precisão, Operações Combinadas e as “*Military Operations Other Than War- MOOTW*”⁷⁸, sendo esta uma série de operações em que os militares são empregados, porém, não necessariamente, como os protagonistas da operação.

Para Liang e Xiangsui (1999), a guerra cibernética será a forma básica de guerra futura. No entanto, a concepção de guerra futura que realmente incorpora uma característica nova é a concepção das MOOTW. Esta concepção está vinculada à idéia do “interesse comunitário global”, devendo-se empregar uma grande diversidade de medidas contra as *novas ameaças* do século XXI.

As ações ou medidas que podem ser classificadas como MOOTW compreendem: manutenção de paz, combate ao tráfico de drogas, controle de armas, apoio humanitário, combate ao terrorismo, entre outras.

Diante disto, conclui-se que a guerra assimétrica e suas “variantes” processam-se em ambientes operacionais extremamente difusos e fluidos, com a presença dos mais variados atores. Suas operações caracterizam-se pela presença permanente da população civil não-combatente e as operações resultam de uma complexa combinação entre operações ofensivas, defensivas e de estabilidade, onde a maioria dos ataques não é

⁷⁸ Na qual identificaremos como **Operações de Não-Guerra**. Para maiores entendimentos sobre MOOTW ver: “*Military Operations Other Than War*”, J-7 Operations Plans and Interoperability Directorate, Joint Doctrine, Joint Force Employment.

produto de ações militares, porém de força destrutiva idêntica ou superior à das guerras militares.

Portanto, a diversidade e complexidade dos meios e características que envolvem a guerra assimétrica, proporcionam indagações acerca da existência ou não de mudanças no *conceito da natureza da guerra*.

1.3.3 Mudança na “Natureza da Guerra”?

O que existe neste novo século é a indefinição das relações entre guerra e paz. Ainda não se produziu a paz, mas simplesmente o prosseguimento da ausência de luta.

Eric Hobsbawm

Inicia-se a discussão com a seguinte indagação: houve uma mudança na *natureza da guerra* no pós Guerra Fria com a emergência dos conflitos assimétricos e do terrorismo catastrófico?

Os quase quarenta anos de Guerra Fria, a qual é compatível com a definição dada pelo filósofo Thomas Hobbes à guerra como algo que consiste “não em batalhas apenas, ou no ato de lutar, mas em um lapso de tempo em que a vontade de travar batalhas é suficientemente conhecida”.

Para Hobsbawm (2007), as Forças Armadas dos EUA têm se envolvido, desde o fim da Guerra Fria, em ações em várias partes do mundo, o que caracteriza uma continuação da era da guerra mundial. Não há dúvida de que a década de 1990 se mostrou plena de conflitos militares formais e informais em todo o globo, ou seja, o mundo como um todo não teve paz desde 1914 e não está em paz agora. (*op.cit.*, 2007)

Como apresentado anteriormente, corroboram para esta assertiva os apontamentos de Podhoretz (2007), que considera o período da Guerra Fria (1947-1989) como a III Guerra Mundial e, a partir dos ataques ao *World Trade Center* e ao *Pentagon*, o início da IV Guerra Mundial.

Estamos vivendo um período na história em que o impacto que os homens impõem ao meio ambiente global está se acelerando a um ritmo extremamente acelerado.

Como aponta Hobsbawm (2007), vivemos em uma economia mundial em rápida globalização, baseada em empresas privadas transnacionais que se esforçam para viver

fora do alcance das leis e dos impostos. Com isto, os Estados estão abandonando muitas das atividades diretas tradicionais como, por exemplo, serviços postais, polícia, prisões e, inclusive, setores importantes das Forças Armadas, em favor de empresas privadas com fins lucrativos. Atualmente, estima-se que 30 mil “contratados privados” armados estejam atuando no Iraque⁷⁹.

Graças a esse desenvolvimento e à proliferação de armas leves durante a Guerra Fria, as Forças Armadas deixaram de ser um monopólio dos seus Estados e estas armas tornaram-se disponíveis para usos não-governamentais, que puderam ser facilmente adquiridas com recursos financeiros do setor paralegal da economia capitalista global. Portanto, conclui Hobsbawm (2007) que...

[...] a chamada ‘**guerra assimétrica**’ que aparece nos debates estratégicos atuais dos Estados Unidos consiste precisamente na capacidade desses grupos armados não-estatais de sustentar-se quase que indefinidamente em luta contra o poder do Estado, nacional ou estrangeiro. (o destaque é nosso)

Com o término da Guerra Fria, iniciou-se uma era de instabilidade internacional, cujo fim ainda não se pode prever, pois parece faltar a ordem e a previsibilidade relativas que havia naquele período, sendo que esta instabilidade foi potencializada pelo declínio do monopólio das Forças Armadas nas mãos dos governos, como apresentado acima, e pelo aparecimento destas *novas ameaças*.

Após esta breve apresentação, poder-se-ia, prematuramente, afirmar que houve uma mudança dos conceitos da natureza da guerra. Porém, buscar-se-á responder este questionamento segundo os pensamentos de Clausewitz sobre a natureza da guerra, vista em seus conceitos da *trindade paradoxal* e do *centro de gravidade*.

Para Clausewitz (1979), “a guerra é um ato de violência destinado a forçar o adversário a submeter-se à nossa vontade”, por isso a “guerra é a continuação da

⁷⁹ Patrick Radden Keefe, “Irak, America’s private armies”, New York Review of Books, 12/8/2004, p.48-50

política por outros meios”. Portanto, conclui-se que o propósito político é a meta a ser alcançada; a vontade e a guerra, o instrumento para atingi-lo.

Segundo o autor, *a guerra* representa um conflito armado entre Estados soberanos, tendo objetivos políticos concorrentes. *Neste contexto, o terrorismo, em tese, não poderia ser considerado como um método de guerra, pois não representa uma ação de confronto entre Estados-Nação, como instituído na Paz de Westfália.*

Porém, como aponta Lopes (2007), “o novo terrorismo seria uma força de vanguarda para um movimento maior de estabelecimento de um Estado nacional fundamentalista islâmico, revelando ainda que, em um mundo globalizado, com grupos como o *Hezbollah* serão cada vez mais auto-suficientes [...] podendo atuar da mesma forma que um governo...”. Corrobora para isto o fato dos extremistas islâmicos acreditarem que sejam os defensores da “nação islâmica” e estejam organizados como um exército e se conduzam como tal. (Carr *apud* LOPES, 2007)

Clausewitz (1979) afirma que...

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

Portanto, *conclui-se que a guerra e o terrorismo podem assumir formas diferentes, inclusive modificando seu caráter, mas não a sua natureza.* Ambas visam compelir o adversário a submeter-se a uma vontade. Mas, como aponta Reale (2001), nas relações entre Estados, a guerra é o último estágio da evolução da crise. Já nas ações terroristas, não existe a escalada da crise, empregando-se, desde o primeiro momento, a violência como meio de coerção para obtenção de um propósito.

Clausewitz estabelece que o ambiente da guerra é composto por *três tendências* de natureza não-material, chamadas de fatores morais, e de seus elementos materiais associados que ele nomeou de *trindade paradoxal* ou *surpreendente trindade*. Estes elementos representam segmentos da sociedade e interagem constantemente numa alternância de predomínios. (PARET, 2001)⁸⁰

Essa trindade é composta de: **povo**, expressada pela emoção, paixão, violência, ódio e animosidade; **exército e seu comandante**, expressado pela incerteza, chance, acaso e probabilidade de vitória, **governo**, relativos as forças da razão, ou seja, os propósitos políticos.

Estas *tendências* estão enraizadas na natureza da guerra, variando e se adaptando às circunstâncias específicas de cada conflito e à sua época. Para Clausewitz, toda a teoria da guerra deveria estar em suspensão entre esses três pólos de atração. Daí “uma teoria que pretendesse ignorar qualquer um deles ou que estabelecesse entre eles uma relação arbitrária incorreria imediatamente numa tal contradição com a realidade que, somente por essa razão, seria totalmente inútil.” (*op.cit.*)

Ao realizar uma análise entre a trindade paradoxal e os ataques terroristas realizados pela *Al Qaeda*, pode-se identificar as três *tendências* em seus elementos:

- 1- **Povo** - violência e paixão nas pessoas que compõe as redes terroristas, potencializada pelo fundamentalismo islâmico.
- 2- **Comandante e Exército** - acaso e probabilidade de vitória estão presentes nos *jihadistas* e suas lideranças.
- 3- **Governo** - razão e fé na causa islâmica, desestabilizar o governo americano, expulsão dos americanos dos lugares muçulmanos sagrados na Arábia Saudita, atingir a opinião pública americana.

⁸⁰ PARET; Peter. **Construtores da Estratégia moderna: de Maquiavel à Era nuclear**. Rio de Janeiro.

Outra questão na obra de Clausewitz que deve ser considerada ao analisar o novo terrorismo refere-se ao *Centro de Gravidade*, pois como apresenta o autor, para desarmar o inimigo, os planos de guerra podem ser elaborados em três possibilidades: destruição das forças inimigas, conquista do território ou inibição da vontade do inimigo de continuar lutando.

Portanto, como aponta Lopes (2007), pelas características e assimetrias envolvidas no novo terrorismo, pode-se concluir que os objetivos somente serão atingidos se a vontade do inimigo for quebrada. Ou seja, as ações terroristas de hoje visam atingir o centro de gravidade do adversário - *a opinião pública* - por meio da violência indiscriminada contra alvos civis e símbolos do poder político, econômico e militar.

Isto posto, pode-se afirmar que - após uma análise das características, táticas e métodos empregados pelo novo terrorismo - o fenômeno pode ser analisado, segundo os conceitos concebidos por Clausewitz sobre a guerra, enquadrando-o como sendo um método da Guerra Assimétrica, o qual o autor prussiano não poderia ter imaginado em seu contexto histórico. No entanto, verificou-se neste estudo que tanto os conceitos da *trindade paradoxal* como de *centro de gravidade* vislumbrados desde o século XIX são válidos atualmente.

Diante destas colocações, verifica-se que o que está mudando na guerra não é a sua natureza, mas sim o seu caráter, pois, como nas palavras Clausewitz, “o caráter da guerra pode sempre sofrer uma mudança, quando seus contextos variados se mudam, mas a natureza em si não muda”.

Tanto para Clausewitz como para SunTzu ou Tucídides, todos opinam que “todas as guerras são coisas da mesma natureza”. Ou seja, não importa as transformações e evoluções em assuntos militares, *a natureza da guerra é imutável*.

1.4 O TERRORISMO INTERNACIONAL E A SEGURANÇA DO ESTADO BRASILEIRO

Depreende-se dos tópicos anteriores que o terrorismo internacional apresenta-se neste século como uma das maiores ameaças à paz mundial, caracterizado pelo uso indiscriminado da força e pela seleção de alvos civis, bem como pela centralidade do efeito psicológico que busca causar em escala global, sendo, ainda, um componente orgânico da Guerra Assimétrica que é, segundo Cepik (2004)⁸¹, a forma realmente factível de guerra nesta primeira década do século XXI.

Neste contexto, surgem indagações acerca da possibilidade de atentados terroristas no Brasil como, por exemplo:

O Brasil pode ser palco para ações terroristas contra seus alvos tradicionais? O Brasil pode ser alvo de ações terroristas? O Brasil pode ser local de obtenção de facilidades para terroristas?

Estes questionamentos foram apresentados e debatidos por ocasião do II Encontro de Estudos sobre Terrorismo, realizado pela Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, em julho de 2004.

Segundo Diniz (2004)⁸², todas as respostas foram afirmativas, pois, primeiramente, o Brasil dispõe de inúmeras instalações que são “alvos tradicionais” de organizações terroristas; em segundo lugar, o Brasil poderia ser alvo de atentados

⁸¹ CEPIK, Marco. **Adequação e Preparo Institucional do Brasil para o enfrentamento da ameaça terrorista: avaliação crítica e sugestões preliminares.** II Encontro de Estudos: Terrorismo. Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais. Brasília, 2004.

⁸² DINIZ, Eugênio. **Considerações sobre a Possibilidade de Atentados Terroristas no Brasil.** II Encontro de estudos: Terrorismo. Gabinete de Segurança Institucional. Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais. Brasília, 2004.

terroristas caso a *Al Qaeda*, por exemplo, encontrasse dificuldades de realizar seus ataques aonde vem agindo ou devido a necessidade de mostrar aos seus próprios seguidores que ainda está em condições de luta e, pelo fato do Brasil ser um local de fácil entrada e saída; em terceiro lugar, pelo fato do Brasil ter dificuldades comprovadas nas áreas de inteligência e segurança, combinadas com as diversas etnias aqui presentes, que tornam o Estado brasileiro privilegiado para a obtenção de facilidades para ações terroristas. Ou seja, não há nada que exclua o Brasil da possibilidade de ser alvo de um ataque terrorista.

O Brasil, dentro do concerto internacional, apresentava em 2004 um **risco médio** de sofrer alguma ameaça terrorista. Os parâmetros utilizados para classificá-lo neste nível foram: desde a *percepção* (não testada empiricamente) pelos órgãos responsáveis pela segurança do Estado até a caracterização da ameaça terrorista como parte de uma realidade mais complexa: **A GUERRA ASSIMÉTRICA**. (CEPIK, 2004)

Porém, dentro deste conceito da percepção da ameaça terrorista, Machado (2007) aponta que uma das conseqüências do 11 de setembro foi a mudança desta *percepção* até então focada no *Estado* como sendo o principal alvo de ameaças, passando, a partir daquele momento, a estar presente no *indivíduo*.

Até os atentados de 2001, as “ameaças eram classificadas quando podiam atingir os Estados e exigiam uma ação militar para a sua manutenção ou restauração. Hoje o universo de ameaças se aproximou mais do cidadão comum.” Ou seja, atualmente, fruto das incertezas e das ameaças difusas desta nova ordem mundial, existe uma nítida percepção da insegurança individual, pois a qualquer momento, qualquer um de nós poderá sofrer com estas ameaças à paz mundial, seja como “alvo” principal ou como “dano colateral” de um ataque.

Este novo entendimento de ameaça a segurança humana, fez com que diversos Estados passassem a *securitizar* diversas formas de ameaças e colocá-las na ordem do dia das relações internacionais. Portanto, verifica-se, a partir de então, uma iniciativa dos Estados em procurar manter um nível satisfatório de segurança para sua população e governo.

O Brasil, por meio de suas ações da política externa, vem procurando nesses últimos anos projetar o país para uma maior presença internacional de forma a angariar uma maior inserção e poder na arena das decisões mundiais. Porém, ao buscar esta posição no concerto internacional, é preciso que o Estado esteja preparado para a entrada em um mundo de competição global, maquiavélico e sujeito a qualquer tipo de retaliação, inclusive terrorista. Nesse sentido, a partir do momento em que adentrar na arena competitiva, o Brasil *necessitará de mais segurança*, pois, conforme as palavras de Kissinger, “[...] política sem o respaldo da força, é mero exercício de retórica.”

O Brasil pretende assumir uma cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU, o que implicará no engajamento do Estado em questões mais delicadas na área da segurança mundial. Especificamente, observa-se uma considerável pressão dos EUA para que o Brasil assuma maiores responsabilidades, em especial, na área da segurança regional.

Em relação a esta questão da segurança regional, alguns Estados Sul-Americanos passaram a refletir sobre a necessidade de atualizar e revitalizar os mecanismos de Segurança e Defesa regional no pós Guerra Fria, verificando a sua abrangência e implicações, com o propósito de fortalecer as Instituições do Sistema Interamericano.

Segundo Pagliari (2007)⁸³, no início da década de 1990 começa haver uma discussão sobre a segurança hemisférica levando-se em consideração os novos parâmetros regionais e mundiais. E, a partir de 2002, com a Declaração de Bridgetown e com a Conferência Especial sobre Segurança, realizada em 2003 no México, inicia-se uma abordagem multidimensional para a segurança nas Américas.

No entanto, não se chegou a uma conclusão que apontasse para o surgimento de novos mecanismos de segurança e nem uma resposta única e coesa de todos os Estados, incluindo as *novas ameaças à segurança*, como o terrorismo, o crime organizado, as drogas, a corrupção, a lavagem de dinheiro, o tráfico de armas, os desastres naturais e o tráfico de seres humanos.

Doutrinariamente, *Segurança* significa ter liberdade de agir e de proteger-se de perigos, riscos e ameaças (ECEME, 2003)⁸⁴. A ONU define Segurança como sendo:

[...] a condição de proteção em que se considera que os Estados ou os indivíduos estejam expostos, em pequena medida, ao perigo de um ataque militar, penúrias econômicas, pressão política ou injustiças sociais.

Ainda segundo os estudos da ECEME, alguns Estados complementam o entendimento do que seja a Segurança da Nação com alguns parâmetros objetivos. Entre eles destacam-se: determinação do agente hostil; seu risco ou ameaça; determinação dos bens a proteger; os interesses nacionais e a escolha da cobertura de segurança desejável.

O estabelecimento destes parâmetros irá proporcionar a base de estudos para a coordenação das políticas e estratégias subordinadas ao Estado, definindo os bens a proteger, segundo os riscos e as ameaças atuais, o que, atualmente, torna-se cada vez

⁸³ PAGLIARI, Graciela De Conti. **Temas da agenda de segurança hemisférica no pós-guerra fria: entre a hegemonia e a multidimensionalidade**. UnB, 2007.

⁸⁴ BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. **Estratégias de Segurança para o Brasil no Século XXI - Os novos paradigmas da segurança mundial**. ECEME. Rio de Janeiro, 2003.

mais difícil, em função das ameaças difusas e transnacionais, características deste mundo globalizado do século XXI.

Portanto, cabe aos Estados repensarem as suas *Estratégias de Segurança* a fim de que sejam capazes de se oporem a estas novas *percepções* de ameaça.

A Estratégia de Segurança Nacional dos EUA de 1991 é um exemplo desta adaptação às novas ameaças (à época em questão). Apesar desta Estratégia ter sido editada um mês antes do colapso soviético, o quadro político-estratégico americano já apontava como maior ameaça aos EUA o tráfico de drogas e não mais a ameaça soviética. Ou seja, o eixo de máxima confrontação estratégica americana deixa de ser, a partir daquele momento, o LESTE-OESTE, passando a ser o eixo NORTE-SUL, pondo em confronto, a partir daquele momento, atores internacionais desenvolvidos e subdesenvolvidos, ricos e pobres. (VIDIGAL, 2004a)⁸⁵

Verifica-se, portanto, que a *Segurança do Estado* deve ser flexível, de forma a se adequar a qualquer tipo real ou potencial de hostilidade, bem como estar preparada para a possibilidade de um risco se transformar em ameaça. Isto implica em construir uma estrutura realmente capaz de pensar, planejar, preparar, coordenar e executar meios eficazes e eficientes para enfrentar os desafios deste século.

Assim, a Segurança Nacional deve, primeiramente, estabelecer uma Estratégia no nível nacional bem estruturada, caso contrário, todos os desdobramentos posteriores, seguramente, estarão comprometidos, inclusive as estratégias militares.

Em relação ao emprego das Forças Armadas brasileiras para fazer frente ao terrorismo, a temática apresenta aspectos controversos que serão apresentados nos capítulos subseqüentes, pois, após o 11 de setembro, observou-se a presença dos meios militares na luta contra o terrorismo, principalmente pelo fato da OTAN ter evocado o

⁸⁵ VIDIGAL, Armando F. **A Missão das Forças Armadas para o Século XXI**. Revista Marítima Brasileira. 4º Trimestre, 2004 a.

contido no artigo V do Tratado de Washington de 1949, que trata da solidariedade entre os seus membros em caso de agressão.

Neste contexto, observa-se que os Estados alinhados à causa da Guerra Global Contra o Terrorismo têm revisado suas Estratégias de Defesa e Segurança para adaptá-las ao terrorismo internacional, estabelecendo papéis e responsabilidades muito diferentes das tradicionalmente designadas para as Forças Armadas.

As estratégias das Forças Armadas frente ao terrorismo requererão um planejamento complexo, com a combinação de instrumentos distintos como os serviços de informações, os meios policiais, jurídicos e militares, como será discutido no capítulo 3.

Segundo Vidigal (2004a), embora o terrorismo seja um problema tipicamente policial, em alguns casos extremos, pode envolver a intervenção das Forças Armadas que, assim, devem dispor de Unidades anti-terror para essa eventualidade. Para o autor, apesar do papel tradicional das Forças Armadas ter sido sempre o de enfrentar Forças regulares inimigas, “[...] *o contexto atual indica a necessidade de ampliação do emprego das Forças Armadas do país em inúmeras situações antes não previstas*”. (*ibidem*, 2004a) (o destaque é nosso)

Diante disto, concluímos que apesar do Brasil não ser um alvo preferencial para o terrorismo internacional, é necessário que haja instrumentos como estas Unidades especializadas para a proteção de propriedade e pessoal estrangeiros no Brasil ou para evitar que propriedade brasileira, como aviões, navios, contêineres etc, possa ser usada contra alvos fora do território nacional. Ou seja, devemos possuir a capacidade de combater, efetivamente, os desafios que poderemos enfrentar no futuro em relação às novas ameaças deste século.

Sendo assim, como aponta Gouvêa (2007)⁸⁶,

O Brasil, mesmo distanciado do epicentro físico e ideológico do terrorismo, não pode deixar de adotar uma postura firme no combate a essa ameaça, mesmo porque o vasto arcabouço de resoluções e convenções internacionais, sob a égide da ONU, OEA e da IMO, as quais ratificamos a sua maioria, impulsionam o governo brasileiro a assumir posições concretas diante desse perigo.

Nesse aspecto, o Brasil, mesmo estando livre (até o presente momento) deste flagelo do terrorismo, de maneira alguma pode se tornar complacente. Deve manter a regulação dos dispositivos legais que tratam do assunto atualizadas; fortalecer os órgãos do Estado que participem ativamente no combate desta ameaça; a participação em fóruns internacionais com o propósito de fomentar a cooperação internacional, por intermédio de acordos bilaterais e multilaterais, em todas as áreas já mencionadas, é de suma importância para que se possa detectar, com antecedência, qualquer tipo de ameaça terrorista, como será objeto de discussão dos capítulos subsequentes.

⁸⁶ GOUVÊA, Carlos Alberto Moreira. **A cooperação dos Estados da América do Sul contra o terrorismo. Resoluções e acordos internacionais.** Rio de Janeiro. EGN, 2007.

2. A REAÇÃO NORTE-AMERICANA PÓS 11 DE SETEMBRO: ensinamentos para o planejamento estratégico brasileiro em segurança e defesa contra o terrorismo

O começo do século XXI foi marcado, indelevelmente, pelo ataque do dia 11 de setembro ao World Trade Center, símbolo do capitalismo financeiro globalizado, e ao Pentágono, sede do poderio militar da potência hegemônica, os Estados Unidos da América, demonstrando que não existem mais santuários e que qualquer ponto do planeta pode vir a ser alvo do terrorismo internacional, inclusive colocando por terra a idéia de inviolabilidade do território norte-americano.

Almirante-de-Esquadra (Fuzileiro Naval) Carlos Augusto Costa⁸⁷

Buscar-se-á neste capítulo apresentar uma análise dos desdobramentos decorrentes dos atentados ao *World Trade Center* e ao *Pentagon*, em 11 de setembro de 2001, visando colher ensinamentos que possam contribuir para a evolução do planejamento estratégico brasileiro em segurança e defesa contra o terrorismo⁸⁸.

A difusão desta “nova” ameaça resultou na rediscussão da agenda de segurança internacional, do planejamento estratégico de defesa nacional de praticamente todos os Estados do globo, bem como do papel das suas Forças de Segurança.

Diante desta situação, verifica-se no pós 11 de setembro, principalmente nos EUA, uma profusão de estratégias para combater e eliminar esta nova ameaça do século XXI. Porém, verificar-se-á ao longo deste capítulo que o planejamento estratégico norte-americano, no período de 2001 a 2005, não orientava o desenvolvimento de ações coordenadas entre os diversos níveis de execução daquele Estado, assim como no estabelecimento de parcerias e alianças com outros Estados. Somente após 2005, com a

⁸⁷ Comandante Geral do Corpo de Fuzileiros Navais do Brasil. Por ocasião da Abertura do Seminário: “Análise e conseqüências do ato terrorista ocorrido nos EUA, em 11 de setembro de 2001”. Escola de Guerra Naval, em novembro de 2001.

⁸⁸ Não serão abordadas, neste trabalho, as questões relativas ao planejamento e execução dos atentados terroristas do 11 de setembro de 2001, tendo vista a larga bibliografia existente sobre estes temas.

publicação da *National Defense Strategy*, que verificar-se-á uma mudança no “pensamento”, na formulação e na condução do planejamento estratégico dos EUA.

A análise da evolução do planejamento estratégico norte-americano torna-se fundamental para qualquer Estado que queira proporcionar segurança ao seu povo, tendo em vista a possibilidade de colher ensinamentos positivos e negativos acerca da experiência dos EUA no combate às novas ameaças, particularmente, no que concerne a condução de sua política de segurança nacional.

Buscar-se-á, portanto, com esta análise, colher ensinamentos da evolução do planejamento estratégico norte-americano que possam contribuir para a conclusão deste trabalho na apresentação de sugestões que possam suscitar reflexões acerca da atual fase do planejamento estratégico brasileiro.

O 11 de setembro de 2001 representa um marco de referência obrigatória, na qual dividiu o mundo em duas fases do terrorismo internacional, assinalando que, a partir daquela data, uma nova forma de se fazer terror estaria por vir, com alcance estratégico transnacional e privilegiado pela capacidade de transmissão global da mídia, passando a ameaçar o cotidiano de cidadãos de todas as nacionalidades, credos e ideologias.

Ao comparar a segurança no século XXI com a de 100 anos atrás, o General Myers, Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas dos EUA em 2002 ⁸⁹, nos ensina que ela se distingue por duas grandes mudanças, a saber:

Primeiro, a presença de atores transnacionais. Eles encontram refúgio consentido dentro das fronteiras de países hostis ou encontram refúgio por omissão em países fracos ou em áreas não governadas.

A segunda grande mudança é que beligerantes de todos os tipos têm acesso a ferramentas muito mais sofisticadas. Isso provavelmente é resultado de nossa grande indústria de telecomunicações globais, que possibilita o acesso a informações

⁸⁹ MYERS, Richard B. **Forças Armadas norte-americanas: paz e segurança no século XXI.** Publicação eletrônica do Departamento de Estado dos Estados Unidos da América. Agenda da Política Externa, vol. 7, nº 4, 2002.

importantes a países hostis e terroristas. O mercado pós-Guerra Fria oferece muitos tipos diferentes de armas – radares avançados, submarinos sofisticados etc. Infelizmente, esse mercado também inclui armas de destruição em massa: químicas, biológicas, radiológicas, nucleares, bem como a tecnologia de como fazê-las e usá-las. E essa proliferação de tecnologia avançada acentua uma tendência na arte da guerra que tem um impacto potencialmente profundo sobre nossa segurança. (MYERS, 2002)

Diante desta nova situação, é possível entender o porquê das alterações significativas na *Estratégia Nacional*⁹⁰ norte-americana após os acontecimentos de 11 de setembro, de forma que o terrorismo passou a ser considerado como uma verdadeira ameaça à sua hegemonia.

Por conseguinte, os EUA passaram a empregar todos os instrumentos disponíveis do seu poder nacional no combate a esta ameaça, resultando em uma maior agressividade na condução da sua política externa.

Conforme apresentou a secretária de estado norte-americana Condoleezza Rice em 1º de outubro de 2002⁹¹:

Para combater o terror global, trabalharemos com aliados em todos os continentes e **utilizaremos todas as ferramentas em nosso arsenal – da diplomacia e melhores práticas de defesa ao uso da polícia, inteligência, bloqueio ao financiamento de terroristas, e se necessário, a utilização do poder militar**. Desmantelaremos as redes terroristas, responsabilizaremos os países que abrigam terroristas e enfrentaremos os tiranos agressores que possuem ou buscam obter armas nucleares, químicas ou biológicas que possam ser passadas a aliados terroristas. Esses são aspectos diferentes do mesmo mal. Os terroristas precisam de um lugar para conspirar, receber treinamento e se organizar. Os tiranos aliados a terroristas podem ampliar enormemente o alcance de suas ofensas letais. Os terroristas aliados a tiranos podem adquirir tecnologias que lhes permitem matar em uma escala muito maior. Cada ameaça amplifica o perigo da outra. E o

⁹⁰ A Escola Superior de Guerra brasileira define **Estratégia** como sendo: “A arte de preparar e aplicar o poder para conquistar e preservar objetivos, superando óbices de toda ordem”. (ESG, 2005) Uma outra definição é apresentada pelo Major Aviador Vicente da Força Aérea portuguesa, porém mais detalhada: “A **Estratégia** é uma ciência e uma arte de desenvolver e utilizar o poder nacional para atingir fins políticos. É uma ciência porque constitui um sistema de conhecimentos, princípios e métodos sobre os quadros de conflito numa perspectiva social e política, integrando a história, a geografia, a política, a sociologia, a psicologia e as relações sociais. É uma arte porque, partindo das formulações de caráter científico e metodológico, introduz jogos de ação com o uso de capacidades morais e materiais visando alcançar os resultados desejados, isto é, cria ou acrescenta qualquer coisa de concreto na ciência”. (VICENTE, 2006)

⁹¹ RICE, Condoleezza. **Por um equilíbrio de Forças que favoreça a liberdade**. Publicação eletrônica do Departamento de Estado dos Estados Unidos da América. Agenda de Política Externa, vol. 7, nº 4, 2002.

único caminho para obter segurança é enfrentar terroristas e tiranos de maneira efetiva⁹².

Verificou-se que com a apresentação deste discurso sobre a nova Estratégia de Segurança Nacional (NSS) de 2002⁹³ que programas internacionais que figuravam em lugar prioritário na agenda internacional até os atentados como, por exemplo, as negociações ambientais e as dinâmicas de integração econômica deixaram de ser foco das relações internacionais. A partir de então, a luta contra o terrorismo passou a nortear as relações entre os Estados, subordinando os demais temas a essa nova ameaça do século XXI⁹⁴.

Esta nova condição provocou reações dentro do sistema internacional, em função da *amplitude*⁹⁵ e da *intensidade*⁹⁶ (PUREZA, 2005)⁹⁷ conferidas pelo governo norte-americano, por intermédio da sua política externa, para o alinhamento dos demais Estados às suas Estratégias no combate ao terrorismo.

⁹² Ou como nas palavras de Messari (2004): “A resposta dos EUA aos eventos do 11 de setembro de 2001 consiste em travar uma guerra moderna e total contra seus inimigos, sem negligenciar as frentes diplomática e financeira. Ao passo que a diplomacia e o bloqueio financeiro tiveram por objetivo reforçar os instrumentos militares para enfraquecer o grupo *Al Qaeda* de todas as maneiras, estes dois instrumentos tiveram um papel marginal quando comparado ao papel da máquina militar. A resposta militar, esta sim, tem sido importante, e tem se baseado num discurso guerreiro (feito de imagens fortes – o terrorismo como um câncer que precisa ser extirpado do um corpo sadio, a luta do bem contra o mal- e de referências à esta guerra como ora parecida com a guerra fria, ora parecida com a segunda guerra mundial (*Le Monde*, 14 de março de 2002), na mobilização da capacidade bélica norte americana (com bombardeios pesados contra alvos inimigos, o uso de um arsenal militar avançado tecnologicamente, e a combinação do uso de tropas terrestres de elite, da aviação –para bombardeios, para o transporte dos soldados, e para o reconhecimento e o mapeamento do terreno- e dos mísseis de médio e longo alcance) e no esforço constante de limitar as opções do inimigo (como quando os EUA se dispuseram em assistir militarmente as Filipinas, o Iémen e a República da Georgia)”.

⁹³ *National Security Strategy* de 2002 - será discutida detalhadamente adiante.

⁹⁴ Como na interpretação de Vidigal (2002): “O novo documento representa uma visão revolucionária das relações internacionais, com os Estados Unidos assumindo o papel que julgam lhes caber como potência hegemônica, prontos a buscarem o apoio da comunidade internacional, mas dispostos a agirem sozinhos caso este apoio lhes falte”.

⁹⁵ Em função da multiplicidade de inimigos a serem alvos desta guerra.

⁹⁶ Os objetivos e os meios adotados, como os ataques preventivos e preemptivos (que serão abordados adiante), proporcionarão, como resultado, um **campo de batalha ilimitado**, como apresentado no capítulo anterior nas palavras de Liang e Xiangsui (1999).

⁹⁷ PUREZA, José Manuel. **O tempo da guerra eterna?** Janus. Portugal, 2005. Disponível em: www.janusonline.pt. Acesso em: 12 de julho de 2008.

Dentro deste espectro de influência estão inseridos, é claro, os Estados da América Latina e, em particular, o Brasil, em função da sua importância estratégica no continente.

Desta forma, pode-se afirmar que o terrorismo, particularmente no pós 11 de setembro de 2001, passou a influenciar sobremaneira a agenda de segurança do sistema político internacional, inclusive para o Brasil.

Diante disto, apresentar-se-á, primeiramente, as medidas norte-americanas adotadas decorrentes destes atentados, com o estabelecimento de uma política de segurança com repercussões globais, denominada “Guerra Global Contra o Terror”, que impulsionou a evolução do *planejamento estratégico* dos EUA neste início de século.

Estas transformações passaram a ser mais visíveis, sobretudo depois de 2005, como apresentado no início do capítulo, em função da publicação da *National Defense Strategy* e outros documentos⁹⁸ orientadores das ações a serem desenvolvidas pelos diferentes órgãos dos EUA.

Estes documentos permitiram e proporcionaram aos norte-americanos o desenvolvimento de uma “Estratégia Global” ou a chamada “Grande Estratégia”⁹⁹ na condução de sua política, com ações coordenadas entre todos os atores nacionais daquele Estado. Subsidiaram, ainda, apoio à decisão do governo norte-americano na criação de novos órgãos¹⁰⁰ para o planejamento e execução desta política¹⁰¹.

⁹⁸ Como a *National Security Strategy* de 2008; *National Military Strategic Plan for the War on Terrorism* de 2006; *National Military Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction* de 2006; *Quadrennial Defense Review* de 2006 entre outros.

⁹⁹ Definida por Liddell Hart como sendo: “O termo grande estratégia serve para dar um sentido de execução de uma política, pois seu papel é o de coordenar e dirigir todos os recursos de uma nação ou de um grupo de nações, para a consecução de objeto político, visado com a guerra, que é definido pela política”.

¹⁰⁰ Como o *Homeland Security*, o *Office of Director of National Intelligence* e o *National Counterterrorism Center*.

¹⁰¹ Até a conclusão deste trabalho (ano de 2008), pode-se afirmar que a Estratégia norte-americana pode ser dividida em duas fases no pós 11 de setembro: “uma primeira fase entre os anos de 2001 e 2005, estruturada pelas idéias *neoconservadoras*, centrada no *isolacionismo* e com conceitos de ação estratégica

Posteriormente, apresentar-se-á a política de segurança dos EUA na América Latina de forma a subsidiar a consecução do próximo capítulo para as questões da segurança regional e o aperfeiçoamento do planejamento estratégico brasileiro por meio dos ensinamentos obtidos desta política de segurança norte-americana, tendo em vista que o Brasil viu-se confrontado com a necessidade de estabelecer políticas para lidar com a “guerra contra o terrorismo”, em função da prioridade que os temas envolvendo a paz e a segurança internacional passaram a ter no cenário político internacional.

As questões apresentadas neste capítulo serão fundamentais, ainda, para subsidiar o estudo do próximo capítulo no que tange a real necessidade de revisão do papel e preparo das Forças Armadas brasileiras para se fazer frente a esta ameaça terrorista. Isto deve-se a forma agressiva com que as estratégias norte-americanas vêm sendo empregadas na região, “pressionando” os Estados a mudarem as missões constitucionais de suas Forças Armadas, visando a sua atuação em operações de repressão ao narcotráfico, tanto em grandes cidades como nas fronteiras. Particularmente em relação ao Brasil, os norte-americanos “pressionam” o envolvimento e a presença das Forças Armadas para atuarem na região da Tríplice Fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai, onde o Departamento de Defesa dos EUA especula que estejam estabelecidos focos de células terroristas nesta área.

calcados no ‘sentimento de vingança’, o que ocasionou a condenação de suas ações pela opinião pública mundial; e uma segunda fase a partir de 2005, pautada nas idéias *realistas*, com sentido de futuro e de construção de uma nova era mundial, centrada na assunção de que os aliados são fundamentais numa luta global contra as ameaças globais”. (BORGES, 2008)

2.1 A GUERRA GLOBAL CONTRA O TERROR

Com o ataque de 11 de setembro inicia-se uma nova era.

(The New York Times, em 12 setembro de 2001)

Um terrorista pode atacar a qualquer momento, em qualquer lugar, utilizando uma série de técnicas. É fisicamente impossível defender-nos a todo momento em todos os locais [...] seja algo como varíola, antraz, armas químicas, armas de radiação ou a morte de milhares de pessoas no World Trade Center.

Donald Rumsfeld

Em virtude do desequilíbrio de poder entre nossas forças armadas e as forças inimigas, é preciso adotar meios adequados de combate, isto é, usar forças ligeiras que se movam rapidamente agindo em completo sigilo. Em outras palavras, iniciar uma guerra de guerrilhas em que os filhos da nação e não as forças militares participem.

Osama bin Laden

As proporções catastróficas dos ataques de 11 de setembro de 2001 levando à morte cerca de 3000 pessoas de 88 nações, bem como as imagens inesquecíveis da destruição de dois ícones do Estado norte-americano, provocaram uma série de desdobramentos no cenário político internacional, tendo em vista a postura assumida pelos EUA na consolidação de um discurso antiterrorista e os instrumentos a ele relacionados, como podemos observar nas palavras de Messari (2004)¹⁰²:

A ofensiva terrorista contra os EUA no dia 11 de setembro de 2001 teve três conseqüências principais. Uma se refere ao debate sobre a **necessidade de redefinir o que se entende por segurança**, a segunda conseqüência foi a **transformação do terrorismo como novo principal inimigo dos EUA**, enquanto a terceira conseqüência foi a **reelaboração da estratégia de defesa dos EUA**. Estas três conseqüências são ligadas: a nova estratégia de defesa dos EUA decorre da escolha do terrorismo como novo inimigo daquele país, que por sua vez decorre da nova/velha postura americana sobre segurança. (o destaque é nosso)

¹⁰² MESSARI, Nizar. **Existe um novo cenário de segurança internacional?** En publicacion: América Latina y el (des)orden global neoliberal. Hegemonia, contrahegemonia, perspectivas. José María Gómez, CLASCO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Argentina, 2004. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clasco.org.ar/ar/libros/relint/mittelman.pdf>. Acesso em: 12 de setembro de 2008.

Na realidade, estes acontecimentos produziram amplas mudanças nas relações internacionais, porém, naquele momento, a comunidade internacional voltou sua atenção para as novas ameaças que foram *securitizadas* pelos norte-americanos.

Como consequência imediata dos ataques de 11 de setembro, o governo do Presidente George W. Bush declarou guerra contra o terrorismo. Inicialmente, no âmbito interno, o governo buscou a resolução do Congresso para o emprego militar no exercício da *auto-defesa* legítima, conforme observa-se no extrato deste documento:

O presidente está autorizado a utilizar toda a força necessária e apropriada contra as nações, organizações ou pessoas que determine como tendo planejado, autorizado, cometido ou auxiliado os ataques terroristas que ocorreram em 11 de setembro de 2001 [...] a fim de evitar qualquer ato futuro de terrorismo internacional contra os Estados Unidos¹⁰³.

No âmbito da ONU, os EUA buscaram o apoio às suas ações junto ao Conselho de Segurança das Nações Unidas, exigindo que todos os Estados-membros iniciassem um combate ao financiamento, recrutamento, trânsito, abrigo e outras formas de suporte aos terroristas e seus apoiadores, bem como cooperar com os esforços de combate ao terrorismo de outras nações, compartilhando, por exemplo, com informações de inteligência¹⁰⁴.

Conforme aponta Lieber (2002)¹⁰⁵, embora a resolução tenha um efeito muito mais simbólico do que prático, ela dava legitimidade *multilateral* para a campanha contra o terrorismo liderada pelos norte-americanos.

Por fim, o governo norte-americano conseguiu que a OTAN, a ANZUS (Austrália, Nova Zelândia e Estados Unidos) e a OEA, pela primeira vez na história,

¹⁰³ Outra medida no âmbito interno foi a expedição do *Patriot Act* que, em nome da luta contra o terrorismo, impunha grande restrição às liberdades civis e sociais, pois ampliava a possibilidade de investigação do governo sob os cidadãos.

¹⁰⁴ Resolução 1373, de 28 de setembro de 2001, adotada com base no Capítulo VII da Constituição das Nações Unidas.

¹⁰⁵ LIEBER, Robert J. **Nova Era no Pensamento Estratégico dos Estados Unidos**. Revista Eletrônica do Departamento de Estado dos Estados Unidos. Número Especial. Setembro de 2002.

invocassem os mecanismos de defesa de 50 anos atrás. Conseguiram, por exemplo, que os 19 membros da OTAN aderissem o contido no Artigo V do Tratado¹⁰⁶.

Desta forma, quase que a totalidade dos membros da OTAN enviou tropas para a guerra contra os terroristas que se encontravam homiziados no Afeganistão, embora este conflito não tenha sido conduzido formalmente como uma Operação da OTAN¹⁰⁷.

No que concerne à política, os EUA realizaram uma mudança radical na condução da sua política externa, obrigando a administração republicana do Presidente Bush a abandonar sua tendência *isolacionista*, o que acarretou reflexos dos mais variados matizes em todas as regiões e Estados do globo, inclusive no Brasil¹⁰⁸.

No que tange a Estratégia de Segurança Nacional norte-americana, pode-se afirmar que até os ataques de 11 de setembro, a política do Presidente Bush estava calcada no abandono da dissuasão nuclear e no investimento no escudo antimíssil¹⁰⁹. Após os ataques, esta nova política, cognominada de “Doutrina Bush”, teve que alterar seus objetivos, fixando-os, preponderantemente, na ameaça do terrorismo internacional e nas Armas de Destruição em Massa¹¹⁰.

¹⁰⁶ O Artigo V trata que no caso de um ataque contra um Estado-membro da OTAN seja considerado como um ataque contra todos os seus membros, bem como exige que todos tomem ações com base nos seus respectivos procedimentos constitucionais.

¹⁰⁷ Nesta questão do “uso da força” para a reação norte-americana aos atentados, não houve uma aprovação mundial e nacional “entusiástica”, “inclusive americanos como Noam Chomsky e Susan Sontag, opondo-se a um ataque militar ao Afeganistão”. (VIDIGAL, 2002)

¹⁰⁸ Estas questões serão discutidas no capítulo seguinte.

¹⁰⁹ Nesse período a doutrina estava baseada em quatro pontos: 1- Proteção dos EUA contra os *rogue states* (ou *Estados-párias*); 2- Defesa do território contra ataque nuclear proveniente da China e da Rússia; 3- Na diminuição da dependência do petróleo do Oriente Médio; e 4- No aumento da produção do carvão mineral em território americano. (BONFIM, 2006)

¹¹⁰ Como aponta Lieber (2002) sobre a dimensão da ameaça terrorista: “A gravidade da ameaça terrorista ficou amplificada por dois fatores adicionais. Em primeiro lugar, a crueldade e disposição de matar a sangue frio grandes quantidades de civis inocentes sem a mais leve compunção moral elevou os receios sobre o uso potencial de armas de destruição em massa. Considerando a conduta dos terroristas e as afirmações dos seus líderes, bem como as provas de que financiadores estatais do terrorismo estão buscando adquirir armas químicas, biológicas e nucleares, existe agora risco de que as armas de destruição em massa poderão ser utilizadas no futuro diretamente contra os Estados Unidos, bem como contra amigos e aliados norte-americanos no exterior. Em segundo lugar, devido ao fato de que os 19 terroristas nos quatro aviões seqüestrados cometeram suicídio ao conduzirem seus ataques, os preceitos de contenção são agora questionados. Por outro lado, mesmo na época da Guerra Fria, os estrategistas

Segundo Viola e Leis (*apud* BONFIM, 2006)¹¹¹, ao comparar as doutrinas norte-americanas existentes antes e depois de 11 de setembro, os autores esclarecem que, até os atentados, os EUA pretendiam isolar o Estado norte-americano dos problemas de segurança do planeta. Porém, no pós 11 de setembro de 2001, os EUA procuraram globalizar as questões e os problemas relacionados à segurança.

norte-americanos podiam fazer seus cálculos com base no suposto raciocínio dos líderes soviéticos e no conhecimento de que eles não cometeriam espontaneamente suicídio nuclear ao iniciarem um ataque maciço contra os Estados Unidos ou seus aliados. O dia 11 de setembro, entretanto, frustra essa consideração fundamental”.

¹¹¹ BONFIM, Luiz Otávio Sales. **A mudança do perfil de liderança dos EUA na última década e as repercussões para as estratégias brasileiras de combate ao terrorismo e ao narcotráfico**. ECEME. Rio de Janeiro, 2006.

2.1.1 A evolução do Planejamento Estratégico dos EUA na segurança do Estado

Aqui estamos nós no ano de 2002, a combater na primeira guerra do século XXI, e a cavalaria está de volta [...] a ser usada de maneiras nunca antes imagináveis. Mostrou que a Transformação é mais do que construir novas armas [...] É também acerca de novas maneiras de pensar e novas maneiras de combater.

Donald Rumsfeld

Como apresentado no início do capítulo, a Estratégia busca preparar e a aplicar o Poder Nacional para conquistar, preservar e atingir os objetivos políticos.

No caso dos EUA, no que concerne a Segurança Nacional, o governo norte-americano vale-se da *National Security Strategy* para normatizar e orientar as demais estratégias ligadas à área de segurança. Porém, para uma melhor compreensão das questões relacionadas à segurança e à defesa do Estado norte-americano neste início de século, faz-se necessário uma análise do seu *Planejamento Estratégico* a partir do fim da 2ª GM, visando o perfeito entendimento das suas transformações e evoluções no pós 11 de setembro, bem como das suas conseqüências para a segurança internacional e para o Brasil¹¹².

Após a 2ª GM, os EUA vitoriosos na guerra, procuraram estabelecer uma nova ordem internacional de alcance global. Ou seja, a sua estratégia era a de projetar poder mediante a *expansão de uma ordem liberal*. Contudo, o modelo político e econômico soviético impediu a formação de um *sistema americano global*¹¹³. (GONÇALVES, 2004)¹¹⁴

¹¹² Como aponta Gonçalves (2004): “nenhum Estado na história Moderna tem recorrido mais a doutrinas para orientar sua política externa do que os EUA. Ao longo de sua história, sucessivos governantes americanos estabeleceram princípios e objetivos que orientaram o modo pelo qual os Estados Unidos inseriram-se no sistema internacional: a Doutrina Monroe (1823); Doutrina das Portas Abertas (1899); o Corolário Roosevelt da Doutrina Monroe (1904); a Doutrina Stimson (1932); e a Doutrina da Contenção (1947-1989)”.

¹¹³ Até a 2ªGM, o sistema internacional possuía uma configuração *multipolar*, caracterizada pelo “Concerto Europeu”. No pós 2ªGM, esta configuração passou a ser *bipolar* (EUA e URSS). Com o colapso da União Soviética em 1991, o sistema internacional passou a ser *unipolar*. Com isto, houve uma mudança da política externa norte-americana nesta passagem do contexto bipolar para o unipolar, onde a

Desta forma, para que o objetivo norte-americano fosse alcançado, era preciso impedir a política soviética. Surge a *Doutrina da Contenção*, que será o referencial da *Estratégia Global* norte-americana durante a Guerra Fria.

Diferentemente dos EUA, o planejamento estratégico dos Estados da Europa a partir da década de 1960, particularmente na França, caracterizou-se por englobar vários documentos que orientavam a *Estratégia Global* de cada Estado, delineando, de modo coordenado e integrado, uma estratégia de médio e longo prazo. (BORGES, 2008)¹¹⁵

Desta forma, o planejamento estratégico dos Estados que seguiam a doutrina francesa possuía diversos documentos subordinados a *Estratégia Global* - de âmbito militar, econômico, político, psicológico etc. Com isto, o conjunto desta documentação proporcionaria um *conceito estratégico de defesa nacional*.

Porém, no caso dos EUA, não existia um “conjunto de documentos” para a formação deste conceito coordenado e integrado da estratégia nacional, pois a grande preocupação do planejamento estratégico naquele momento centrava-se exclusivamente na Guerra-Fria e na ameaça nuclear do mundo *bipolar*.

Além disto, o planejamento estratégico norte-americano era restrito aos gabinetes governamentais, havendo, portanto, uma limitação do conhecimento, transparência e difusão destes conceitos estratégicos entre 1945 e 1989. (BORGES, 2008)

Desta forma, como aponta o autor, o planejamento estratégico norte-americano ficava limitado a uma série de pensamentos com “*características particulares e não integradas*” dos grandes estrategistas da época, como Edward Mead Earle, Bernard

Doutrina da Contenção cedeu espaço à *Estratégia da Primazia*, que será abordada posteriormente. (GONÇALVES, 2004)

¹¹⁴ GONÇALVES, Samo Sérgio. **A Nova Estratégia da Política Externa dos Estados Unidos no mundo pós Guerra Fria**. PUC. Rio de Janeiro, 2004.

Brodie, Henry Kissinger, Thomas Schelling, Zbigniew Brzezinski, sobretudo se comparados com a escola francesa.

Com o fim da Guerra Fria, os EUA passaram por um processo de reformulação dos seus conceitos estratégicos tradicionais, pela redefinição das ameaças e pelo reexame de tratados e instituições internacionais. Ou seja, inicia-se naquele momento, com os Presidentes norte-americanos Ronald Reagan e George Bush (pai), a discussão para o estabelecimento de uma nova *Estratégia Global*, à luz dos seus interesses, ameaças e capacidades¹¹⁶.

Segundo Santos (2007)¹¹⁷, com a vitória do conservador Reagan em 1980, o governo norte-americano passa a intensificar a corrida armamentista - com o programa Guerra nas Estrelas - visando reafirmar a sua supremacia militar e derrotar, definitivamente, o comunismo soviético. Dessa forma, retomasse, com esta atitude, o *isolacionismo* por meio da sua “estratégia de unilateralismo global, menosprezando a ONU e os demais organismos internacionais”¹¹⁸.

¹¹⁵ BORGES, João Vieira. **A Influência do Terrorismo no Planejamento Estratégico de Segurança Nacional dos EUA**. Portugal. Instituto D. João de Castro, 2008.

¹¹⁶ Como nos explica Gonçalves (2004): “Durante a Guerra Fria, os EUA precisavam da cooperação dos países aliados, sobretudo dos europeus, que formava o *sistema multilateral* das relações existente entre os EUA e as potências europeias, conhecido como *elo de poder transatlântico*, para conterem os interesses da URSS, onde verificava-se que estas alianças estavam pautadas pela estabilidade. Naquele momento, os EUA incentivavam o estabelecimento de alianças para proporcionarem segurança coletiva face à ameaça soviética. [...] Com a queda do Muro de Berlim, houve a necessidade por parte dos norte-americanos de se ajustar os objetivos estratégicos deste poder transatlântico, em função da nova configuração do sistema internacional, ou seja, da *Primazia* norte-americana. Desta forma, os EUA passaram, no pós Guerra-Fria, a ditar ‘quando e como’ as novas parcerias seriam formadas, angariando ainda mais a antipatia dos Estados europeus, chegando ao seu ápice com a invasão do Iraque (preventivamente e unilateralmente), sem autorização do Conselho de Segurança da ONU, ignorando a resolução 1441”.

¹¹⁷ SANTOS, Marcelo. **O poder norte-americano e a América Latina no pós-guerra fria**. São Paulo: Annablume; FAPESP, 2007.

¹¹⁸ “[...] o isolacionismo norte-americano nunca significou a não intervenção dos EUA no mundo. Ao contrário, sua essência está na rejeição a compromissos com outros Estados, que signifiquem obstáculos as suas ações no sistema mundial”. (SANTOS, 2007)

Conforme aponta Pecequilo (2007)¹¹⁹, diferentemente do Presidente Reagan, Bush (pai) possuía uma postura moderada e acreditava que o período pós Guerra-Fria era uma época destinada a ajustes dos padrões do “Internacionalismo Multilateral pós-1945”. Em outras palavras, os norte-americanos pretendiam estabelecer o “estilo especial de liderança” dos EUA, por intermédio de...

[...] uma hegemonia que exerce auto-restrição estratégica, canalizando sua influência através do multilateralismo, da cooperação e de uma rede de organizações internacionais governamentais (OIGs). Ideologicamente, a defesa dos valores do liberalismo político e econômico compunham esta visão, sem abrir mão do elemento militar. (PECEQUILO, 2007)

Tratava-se, portanto, do estabelecimento de uma hegemonia mundial empregando os componentes *hard* e *soft* de poder. Desta forma, o objetivo de agregar confiabilidade e legitimidade ao Estado norte-americano, visto como um parceiro e “mantenedor de equilíbrios” regionais e globais seria alcançado. (*ibidem*, 2007)

Em última análise, pode-se afirmar que o novo contexto estratégico dos EUA no pós Guerra-Fria será calcado nos conceitos da *hegemonia* e da *unipolaridade*. Com isto, a sua nova Estratégia Global não estará mais pautada nos conceitos da *Doutrina da Contenção*, mas, sim, o da *Doutrina da Primazia*¹²⁰.

Com a vitória na Guerra do Golfo de 1991, os EUA reafirmam esta supremacia militar e iniciam a reconfiguração de suas estratégias geopolíticas, objetivando, na sua estratégia político-militar, “subordinar os Exércitos do mundo todo às diretrizes dadas pelo Departamento de Defesa dos EUA.” (SANTOS, 2007)

Como nas palavras de Bacevich (2003 *apud* SANTOS, 2007):

¹¹⁹ PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A Era George W. Bush (2001/2007): Os EUA e o Sistema Internacional**. Texto apresentado no seminário “Estados Unidos: atualidades e desafios”. Rio de Janeiro, 2007.

¹²⁰ Conforme aponta GONÇALVES (2004), o conceito de “primazia” será sinônimo de “hegemonia” e “supremacia”. Segundo o autor, de forma oposta ao que ocorreu durante a Doutrina da Contenção, a Doutrina da Primazia não será exibida publicamente com este nome pelo governo dos EUA, mas com outros nomes, como: doutrina Clinton ou doutrina Bush.

O projeto militar dos EUA pós Guerra-Fria pode ser resumido nos seguintes termos: um compromisso incessante com a manutenção e expansão da sua supremacia militar no mundo; e a crença de que essa supremacia militar é fundamental para garantir uma ordem econômica e política internacional, de acordo com os interesses dos EUA. Pode-se dizer que, após a queda da União Soviética, os EUA passaram a intervir no exterior com mais frequência do que durante a maior parte da Guerra-Fria, orientados cada vez mais por uma visão unipolar do mundo.

No período do Presidente norte-americano Bill Clinton (1993-2001), o plano geopolítico estava baseado na estratégia da consolidação da supremacia militar na nova ordem mundial, bem como será na administração de Clinton que terá início o “processo de reestruturação das bases e dos efetivos militares norte-americanas no mundo de acordo com as novas diretrizes geopolíticas e geoeconômicas pós-Guerra Fria¹²¹”.
(*ibidem*)

Em 2001, após um período conturbado das eleições norte-americanas, assume o Presidente George W. Bush, que irá definitivamente estabelecer o posicionamento *unilateral* da política externa norte-americana no pós Guerra-Fria, alicerçado na supremacia militar. Porém, verifica-se que a Doutrina norte-americana até os ataques de 11 de setembro estava calcada basicamente em dois documentos que norteavam a *Estratégia de Segurança* daquele Estado: a *National Security Strategy* de 1996 e o *Quadrennial Defense Review* de 1997. Contudo, estes documentos não orientavam como deveriam ser executadas as ações de forma coordenada e integrada nos diversos

¹²¹ Conforme esclarece Santos (2007), o Presidente Clinton com o seu discurso de “multilateralismo positivo” e “liberal-internacionalista” do poder pacífico e de mercados livres e globalizados, foi no seu governo que os EUA expadiram suas bases militares para todas as regiões estratégicas no mundo pós Guerra-Fria. Como fato interessante que ocorreu ao longo da administração de Clinton que está tendo reflexos atualmente (Conflito Rússia e Geórgia no ano de 2008) foi “o apoio dados pelos norte-americanos à independência e o estabelecimento de relações econômicas e militares com os Estados que compõe a antiga Rota da Seda (Armênia, Azerbaijão, Geórgia, Cazaquistão, Quirguistão, Tadjiquistão, Turcomenistão, Uzbequistão) naquele período, colocando em risco o monopólio russo sobre as rotas de transporte de petróleo e gás na região. Em outras regiões da Ásia, os militares norte-americanos desenvolveram atividades no espaço aéreo da China, além de modernizarem o Exército de Taiwan e da Coreia do Sul. Pode-se dizer que, muito sintomaticamente, a China ficou cercada por bases militares norte-americanas localizadas no Mar do Sul, no estreito de Taiwan, na Península da Coreia, no Mar do Japão e na Ásia Central.”

níveis do governo. Ou seja, até os ataques de 11 de setembro, concluí-se que os EUA não dispunham de um *processo* ou *ciclo de planejamento estratégico* consolidado.

Depois desses ataques, os EUA emitiram uma série de documentos de âmbito estratégico, sendo estes emanados ou do Presidente ou do *National Security Council*. Uma leitura superficial desta documentação nos permite afirmar que houve uma mudança significativa na postura norte-americana no que concerne às questões relacionadas à segurança e à defesa daquele Estado¹²².

Segundo Borges (2008), estes diferentes documentos estratégicos foram difundidos em níveis distintos da administração norte-americana, a saber:

- No **primeiro nível** estão as *National Security Strategy*, centralizadas na Casa Branca (Presidente e *National Security Council*)¹²³.

- No **segundo nível** estão a *National Strategy for Homeland Security* e a *National Strategy for Combating Terrorism*, com conceitos de ação estratégica, orientados para a luta antiterrorista.

- No **terceiro nível** estão, mesmo que interligadas com as *National Strategy*, a *National Strategy for Physical Protection of Critical Infrastructures*, a *National Strategy to Secure Cyberspace*, a *National Strategy for Information Sharing*, a *National Strategy for Weapons of Mass Destruction* e a *National Strategy for Maritime Security*.

- No **quarto nível** estão as estratégias ligadas aos diferentes Departamentos ou Organismos, como a *National Money Laundering Strategy* (ligada aos Departamentos

¹²² Como será visto adiante, porém de forma mais detalhada, os fundamentos desta nova estratégia estavam pautados nos seguintes argumentos: 1- *unilateralismo*; 2- quem não está conosco está contra nós; 3- o direito à intervenção humanitária e o desrespeito aos tratados, convenções e acordos. Um exemplo disto é a criação da categoria de “Combatentes Ilegais”, em substituição aos “Prisioneiros de Guerra”, desrespeitando, desta forma, a Convenção de Genebra. (PACHECO, 2005)

¹²³ Após a aprovação *National Security Strategy* (NSS) de 2002, foram difundidas, no **nível nacional**, várias estratégias como desdobramento desta Estratégia Nacional, como: a *National Strategy for Homeland Security* (2003); a *National Strategy for Combating Terrorism* (2003); a *National Strategy for the Physical Protection of Critical Infrastructure and Key Assets* (2003); a *National Strategy for Secure Cyberspace* (2003); a *National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction* (2002).

do Tesouro e da Justiça), a *National Defense Strategy*¹²⁴ (ligada ao Departamento de Estado) e a *National Strategy to Combat Terrorism Travel* (ligada ao *National Counterterrorism Center*).

No **nível do Departamento da Defesa**, foram emitidos documentos de âmbito estratégico, operacional e tático tais como o *National Military Strategy* (2004)¹²⁵, o *National Military Strategic Plan for the War on Terrorism* (2006)¹²⁶ e o *National Military Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction* (2006).

¹²⁴ A *National Defense Strategy* (NDS) é o documento base do *Department of Defense* (DoD) no seu esforço de longo prazo. Origina-se na *NSS* e orienta a *National Military Strategy* (NMS). Orienta as Forças Armadas em como lutar e vencer as guerras e como trabalhar com nações parceiras, construindo oportunidades no contexto internacional, a fim de incrementar a segurança e evitar o conflito. (PINHEIRO, 2008)

¹²⁵ Define os objetivos militares, os conceitos de operações conjuntas e descreve os planos das Forças Armadas (o modo e os meios) para prevenir conflitos e ataques de surpresa. Aponta o sucesso em duas prioridades: ganhar a guerra contra o terrorismo; melhorar as capacidades para lutar como uma força conjunta. (BORGES, 2008)

¹²⁶ Define a estratégia nacional das Forças Armadas para a **Guerra Global Contra o Terrorismo**, tanto no território nacional quanto no estrangeiro, apoiando a estratégia governamental e dando orientações estratégicas para as operações e atividades militares. Identifica inclusivamente “centros de gravidade” do Inimigo aos níveis estratégico, operacional e tático. Normaliza ainda, todos os conceitos relacionados com a luta contra o terrorismo. (BORGES, 2008)

2.1.2 A Primeira Estratégia de Segurança Nacional dos EUA no pós 11 de setembro: a *National Security Strategy* de 2002

Ou você está conosco, ou está contra nós.

George W. Bush

A primeira Estratégia norte-americana emitida no pós 11 de setembro foi a *National Security Strategy* de 2002, denominada de Doutrina Bush, sendo a base para a Guerra Contra o Terror.

O objetivo precípuo desta nova estratégia era o de assegurar a proteção do povo americano. Para tanto, esta estratégia estava alicerçada em três pilares, conforme a própria secretária de estado norte-americana Condoleezza Rice apresentou em 2002:

- 1- Defenderemos a paz ao combater e prevenir a violência dos terroristas e de governos à margem da lei.
- 2- Preservaremos a paz ao lutar por uma era de boas relações entre as grandes potências.
- 3- E disseminaremos a paz ao ampliar os benefícios da liberdade e da prosperidade em todo o mundo.

Ou seja, este documento apresentava as grandes prioridades a serem atingidas pelos EUA: lutar e vencer a guerra contra o terrorismo, promover a liberdade econômica e a democracia em todo o mundo, incentivar o respeito à dignidade humana, bem como manter as relações amistosas com outros Estados.

Para atingir esses objetivos, os EUA deveriam:

- 1- Defender as aspirações pela dignidade humana;
- 2- Fortalecer alianças para derrotar o terrorismo global e trabalhar para impedir ataques contra o país e contra seus amigos;
- 3- Trabalhar conjuntamente com outros para dar fim aos conflitos regionais;
- 4- Evitar que os inimigos ameacem os EUA, bem como seus aliados e amigos com ADM;
- 5- Desencadear uma nova era de crescimento econômico global por meio da liberdade de mercado e do livre-comércio;
- 6- Expandir o círculo de desenvolvimento por meio da abertura das sociedades e da construção da infra-estrutura da democracia;

7- Desenvolver agendas para a ação conjunta com outros grandes centros do poder global; e

8- Transformar as instituições norte-americanas de Segurança Nacional para encontrar os desafios e as oportunidades do século XXI. (NSS, 2002)

Diante destas orientações e objetivos, pode-se afirmar que este documento definiu a “Grande Estratégia” da política de segurança norte-americana, a qual previa, entre outros tópicos, a estratégia militar de ações *unilaterais, preemptivas e preventivas* contra os Estados hostis para exercer o direito de *auto-defesa*¹²⁷, como pode-se observar no extrato da NSS de 2002 abaixo:

Ação Preventiva - evitar que os nossos inimigos ameacem a nós, aos nossos amigos ou aos nossos aliados com armas de destruição em massa:

[...] Nossa ampla estratégia de combate às armas de destruição em massa inclui [...] ativos esforços de contraproliferação. Devemos dissuadir e nos defender de qualquer ameaça antes que seja lançada [...] em vista dos objetivos de Estados delinquentes e terroristas, os EUA não podem depender somente de uma postura reativa como fazíamos no passado.

[...] por séculos, o direito internacional reconheceu que as nações não precisam sofrer um ataque antes de lançar legalmente ações para se defender contra forças que apresentem um iminente perigo de ataque.

[...] quanto maior a ameaça, maior o risco da inação – e mais forte o argumento para tomar medidas antecipatórias para nos defender, mesmo se ainda há incertezas sobre o momento e o local do ataque inimigo. Para evitar esse tipo de atos hostis de nossos adversários, os

¹²⁷ “Em ciência política é necessário distinguir entre uma **ação preventiva, preemptiva** e de **auto-defesa antecipatória**. Esta distinção não é meramente acadêmica, sendo crucial para o entendimento das políticas apropriadas para a redução e eliminação das ameaças, bem como para justificar a ação e determinar o seu momento. **A preempção** tem sido definida como aplicação proativa da força para negar ao adversário os meios de atacar primeiro. **A prevenção**, por outro lado, leva em consideração um conjunto seqüencial de atividades que incluem análise da ameaça, levantamento das capacidades do inimigo, o desenvolvimento de contramedidas de segurança que possam desarmar a ameaça antes que se concretize uma capacidade, e de medidas que ataquem a raiz dos problemas que motivam as ações terroristas. **A auto-defesa antecipatória** fica entre as duas posições contendo elementos de ambas. Fica claro que a preempção é mais radical, exigindo menos reflexão que a prevenção”. (VIDIGAL, 2002)

Já Gonçalves (2004) apresenta que há um “debate em curso na comunidade jurídica internacional acerca da legalidade dos ataques preventivos. Na verdade, há na língua inglesa, uma distinção entre *‘preemptive war’* e *‘preventive war’*. **A primeira diz respeito há ataques realizados contra um inimigo que representa de fato uma ameaça ‘iminente’ e, portanto, alguns especialistas o consideram legal. Já o segundo, refere-se àqueles casos em que países atacam mesmo quando a ameaça não é ‘iminente’.** Neste caso, o país que ataca transgredir o direito internacional. Quando se traduz para o português, essa distinção fica complicada, pois, na língua portuguesa, a palavra *‘preemptive’* não tem ligação com seu similar em inglês. Por isso, geralmente, a palavra *‘preemptive’* é traduzida para o português como *‘preventivo (a)’*”.

EUA vão, se necessário, agir preventivamente. (Sanger, 2002, p. A14 *apud* COSTA NETO, 2004)¹²⁸

Em outras palavras, pode-se afirmar que os norte-americanos valeram-se do seu “mais novo tipo de ameaça”, o terrorismo internacional, para realizar ataques *preemptivos e preventivos*, sob o pretexto do “direito da *auto-defesa*, com a finalidade de mudar regimes políticos de Estados que protegem terroristas ou que produzem Armas de Destruição em Massa.

Neste contexto, aponta Ikenberry (*apud* GONÇALVES, 2004) para a violação norte-americana no direito de soberania dos Estados, por meio de ataques preventivos, tendo em vista que...

[...] a estratégia da guerra preventiva [...] transforma a soberania num critério condicional. **Os Estados que não forem capazes de cumprir com as obrigações que a soberania lhes confere perderão o direito de possuí-la.** Assim, os EUA reservam para si a autoridade de determinar em que momento os direitos de soberania serão revogados. As providências, por sua vez, seriam tomadas por antecipação. (*ibidem*, 2004) (o destaque é nosso)

Segundo Machado (2008)¹²⁹, o governo norte-americano aproveitou a oportunidade para estender os “benefícios da liberdade” pelo globo, deixando claro o desejo de “levar a democracia e o livre mercado a todos os povos mundo”, pilares do sistema de valores e da moral da sociedade norte-americana.

Neste contexto, os Estados considerados fracos (*weak states*) pelos norte-americanos, como o Afeganistão, por exemplo, poderiam se configurar em um grande perigo aos seus interesses, tendo em vista que suas instituições são fracas, com altos níveis de corrupção, podendo se tornar vulneráveis às redes terroristas e aos cartéis de droga, daí a necessidade de levar “esperança” a estes Estados. (MACHADO, 2008)

¹²⁸ COSTA NETO, Arnaldo Alves. **A postura norte-americana após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 e suas implicações políticas e militares para o Brasil.** ECEME, Rio de Janeiro, 2004.

Desta forma, os EUA expressaram que estarão ao lado de qualquer Estado determinado a construir um futuro melhor com base na liberdade de seus povos, do livre mercado e comércio, pois provêem habilidades para livrar sociedades da pobreza como observa-se na NSS de 2002:

- **atenuar as condições básicas que geram o terrorismo, convocando a comunidade internacional a concentrar seus esforços e seus recursos nas áreas de maior risco; e**

- **utilizar uma diplomacia pública eficaz**, visando a promover o livre fluxo de informações e idéias, para despertar as esperanças e aspirações de liberdade dos que vivem em sociedades governadas pelos patrocinadores do terrorismo global. (NSS, 2002) (o destaque é nosso)

Ou seja, sua tática era a de reforçar o núcleo de democracias, representado pela Europa Ocidental e Japão e das potências em transição como Rússia e China, expandindo este regime de democracias para os Estados “não pertencentes a este núcleo de paz” - os *Rogue and Failed States*¹³⁰.

Em relação ao risco que estes Estados possam produzir, deverão ser exercidas pressões político-diplomáticas de forma que haja um isolamento destes Estados, bem como impedi-los de fomentar e financiar o crime internacional, o terrorismo e as Armas de Destruição em Massa¹³¹. (PECEQUILO, 2007)

Para que isto seja possível, segundo Robert Zoellick (*apud* BONFIM, 2006), existem cinco princípios básicos que deverão ser seguidos pelos norte-americanos para que a sua política externa seja bem-sucedida:

¹²⁹ MACHADO, R. L. **As estratégias de Segurança Nacional dos Estados Unidos da América, Rússia e China: uma comparação dos documentos publicados no alvorecer do século XXI**. UFRJ, Rio de Janeiro, 2008.

¹³⁰ Os *Rogue States* (párias ou bandidos) são os Estados politicamente organizados, comandados por governantes autoritários, que não cumprem as normas da comunidade internacional, tentando projetar poder por meio de ações agressivas: Iraque, Coréia do Norte, Irã, Síria e Cuba. Os *Failed States* (falidos) representam nações desorganizadas, fragmentadas étnica e socialmente, que funcionam como santuários de grupos fundamentalistas radicais: Afeganistão, Haiti, Sudão. (PECEQUILO, 2007)

¹³¹ Verifica-se na leitura dos documentos em tela que o governo norte-americano não faz distinção entre redes terroristas, Estados e todos aqueles que cooperarem com eles, afirmando que será uma guerra travada em muitas frentes e contra um inimigo intangível.

- 1- Respeitar o poder dos Estados, mas colocando os interesses norte-americanos em primeiro lugar;
- 2- Buscar construir e sustentar coalizões e alianças com seus parceiros ocidentais estratégicos;
- 3- Garantir que as instituições e os acordos internacionais sejam meios eficazes para alcançar efetivamente fins coletivos e da comunidade internacional;
- 4- Incorporar as mudanças e os avanços da atividade humana, a fim de se defender os interesses nacionais dos EUA; e
- 5- Combater os *Rogue States* e incivilizados.

A *National Security Strategy* de 2002 caracterizava-se, ainda, pelo seu enfoque *unilateralista* e de forte influência dos *neoconservadores*¹³² do governo norte-americano, deixando claro que os EUA não permitiriam que qualquer outra potência estrangeira diminuísse a enorme dianteira militar assumida pelos norte-americanos desde a queda do muro de Berlim, como observa-se no extrato do documento:

Unipolaridade - transformar as instituições de segurança nacional dos EUA para responderem aos desafios e oportunidades do século 21:

[...] Nossas forças serão suficientemente fortes para dissuadir potenciais adversários de buscar desenvolvimento militar na esperança de ultrapassar, ou igualar, o poder dos EUA. (NSS, 2002)

Diante destas afirmações, pode-se concluir que esta nova estratégia apresentada por Bush irá consolidar a *revolução estratégica* de quebra do “Internacionalismo Multilateral”, onde o principal perigo está representado pela conjugação entre os *Rogue and Failed States*, a proliferação de Armas de Destruição em Massa e o terrorismo fundamentalista islâmico. As questões relacionadas à interdependência e temas de *soft power*, como economia, negociações, direitos humanos e meio ambiente passaram a

¹³² “O grupo surgiu a partir de uma cisão dentro do partido democrata no final da década de 1960. A divisão ocorreu devido as divergências acerca da condução da política externa americana durante a Guerra do Vietnã. O termo ‘neo’ surgiu com os insultos dos liberais do partido democrata, que acusavam os dissidentes de serem os ‘novos’ conservadores (republicanos). Mais informações sobre os neoconservadores, ver, KISSINGER, A. H. Between the Old Left and the New Right. Foreign Affairs, v. 78, n.3, May/June 1999”. (GONÇALVES, 2004)

estar em segundo plano na agenda norte-americana (PECEQUILO, 2007), como verifica-se no extrato do documento:

“Combate ao terror - fortalecer alianças para derrotar o terrorismo global e trabalhar para prevenir ataques contra nós e nossos aliados:

[...] Nós vamos debilitar e destruir organizações terroristas por meio de [...] ação contínua e direta utilizando todos os elementos de poder nacional e internacional. Nosso foco imediato serão aquelas organizações terroristas com alcance global e qualquer terrorista ou Estado patrocinador de terrorismo que tente obter ou usar armas de destruição em massa.

[...] ao mesmo tempo em que os EUA sempre se esforçarão para conquistar o apoio da comunidade internacional, não vamos hesitar em agir sozinhos, se necessário, para exercer o nosso direito de autodefesa agindo de forma preventiva.

[...] Também lançaremos uma guerra de idéias para vencer a batalha contra o terrorismo internacional. Isso inclui [...] usar toda a influência dos EUA [...] para deixar claro que os atos de terrorismo são ilegítimos para que o terrorismo seja visto sob a mesma luz que a escravidão, a pirataria e o genocídio. (Sanger, 2002, p. A14 *apud* COSTA NETO, 2004, p. 18-9)

Dessa forma, conclui-se que as estratégias empregadas durante a Guerra-Fria não teriam mais validade no mundo pós 11 de setembro, sendo necessárias novas respostas que teriam como fundamento não esperar “que as ameaças se concretizem” e agir antecipadamente. E será esta resposta, baseada na preempção, que estará calcada a Doutrina Bush. (NASSER e TEIXEIRA, 2007)¹³³

Portanto, pode-se reconhecer que as respostas aos ataques ratificam a visão *unilateralista* definida na “Grande Estratégia” norte-americana desde o período pós Guerra-Fria, principalmente no que concerne aos seus objetivos estratégicos, aumentando, desta forma, “ainda mais o quadro de desequilíbrio e insegurança no sistema internacional. O que a Doutrina Bush trouxe de novo reside no estilo, nas táticas, assim como nos setores do capital e nos fatores da política externa quanto ao exercício da supremacia norte-americana no mundo”. (SANTOS, 2007)

¹³³ NASSER, Reginaldo Mattar; TEIXEIRA, Carlos Augusto. **A doutrina da guerra preventiva e suas conseqüências**. Radar internacional, 2007.

No que concerne a transformação das suas instituições para o enfrentamento das novas ameaças do século XXI, o documento reconhecia que as grandes instituições norte-americanas de segurança nacional não estavam preparadas para estas novas ameaças do século XXI, pois foram projetadas para uma outra era, particularmente para enfrentar às exigências do período da *bipolaridade*.

Segundo Myers (2002), ao comparar as características das ameaças durante o período da Guerra Fria e do início do século XXI, o chefe do Estado-Maior da Forças Armadas dos EUA nos esclarece que...

[...] Durante a Guerra Fria, enfrentamos a ameaça de um conflito nuclear com uma superpotência, mas conseguimos intimidar o adversário colocando em risco o que lhe era mais precioso, ou seja, sua própria existência. Hoje em dia, se um país fraco for uma rede terrorista com armas de destruição em massa, a intimidação raramente funcionará. Se eles chegam a cometer suicídio para cumprir seus propósitos, haveria algo que eles valorizam que poderíamos colocar em risco? Esse dilema reflete a natureza excepcional do ambiente atual em termos de segurança. E, para enfrentar esses desafios alarmantes, o presidente publicou recentemente uma nova Estratégia de Segurança Nacional. (MYERS, 2002)

Portanto, para enfrentar este novo tipo de ameaça no alvorecer do século XXI, a estratégia norte-americana deveria prever que todas as instituições sofressem modificações, de forma que os EUA dispusessem de um poder tão grande em relação aos demais que desestimularia qualquer tipo de concorrência com a hegemonia norte-americana.

Em relação às Forças Armadas, antes mesmo dos ataques ao *World Trade Center* e ao *Pentagon*, o Presidente Bush já havia iniciado a modernização de suas tropas, visando enfrentar os desafios do século XXI, conforme apresentou esta necessidade em seu primeiro discurso à União em 2001¹³⁴.

Conforme aponta Gonçalves (2004), após os atentados de 11 de setembro, as despesas com as Forças Armadas norte-americanas foram expandidas a níveis

¹³⁴ O Presidente norte-americano destacou como prioridade a construção de um escudo de defesa antimísseis para proteger os EUA contra o uso de Armas de Destruição em Massa por terroristas.

superiores à média da Guerra Fria, onde o governo anunciou que elevaria o orçamento militar em 50 bilhões de dólares em relação ao do ano de 2002, ou seja, este montante seria maior do que o orçamento militar total da Inglaterra ou da Alemanha¹³⁵. Traduzindo isto em números, o orçamento militar dos EUA atingiu 343,2 bilhões de dólares em 2002, chegando a 401 bilhões de dólares em 2003¹³⁶. A previsão do orçamento militar para o ano de 2008 é de US\$ 500 bilhões¹³⁷.

Com estes investimentos, os EUA seriam capazes de abrirem quatro frentes de batalha, tendo força suficiente para dissuadir estes quatro inimigos simultaneamente e, ao mesmo tempo, preservar sua habilidade para derrotar dois deles, mantendo a opção para uma contra-ofensiva massiva para ocupar a capital de um deles e mudar seu regime, conforme assinalou o Secretário de Defesa norte-americano Donald Rumsfeld em 2002, ao referir-se a nova doutrina dos EUA.

Diante desta hegemonia militar, o ex-ministro das relações exteriores francês Hubert Vedrine, ao se referir a tamanha disparidade militar dos norte-americanos em relação ao resto do mundo, declarou: “não há razão para os europeus tentarem atingir paridade estratégica com um país que pode lutar quatro guerras de uma só vez.” (*apud* GONÇALVES, 2004).

Desta forma, pode-se afirmar que “o terrorismo propiciou ao governo de George W. Bush a possibilidade para reafirmar a primazia *manu militari* norte-americana”. (César Guimarães, 2002 *apud* GONÇALVES, 2004)¹³⁸.

¹³⁵ Zakaria, 2003 *apud* GONÇALVES, 2004.

¹³⁶ *Center for Defense Information*, 2001-2 (Schelp; 2004 *apud* GONÇALVES, 2004).

¹³⁷ SANTOS, 2007.

¹³⁸ Como nos esclarece Messari: “De fato, o ato do dia 11 de setembro matou por volta de 3000 pessoas num dia só. Isto fez o terrorismo se tornar um inimigo poderoso, ameaçador, difícil de lidar com ele, e que expressa as forças do mal. Para além do consenso passageiro no cenário político doméstico norte americano, Bin Laden, Al Qaeda e o Talibã tornaram-se nomes comuns em todos os lares dos EUA. Estes nomes passaram a representar o mal absoluto que os EUA, como líder da liberdade e da democracia, têm o dever de combater para seu próprio bem e o bem da humanidade (*Le Monde*, 14 de março de 2002). Logo após o fim da guerra fria, falou-se em abundância de uma nova ordem mundial sob a liderança dos

No que concerne ao preparo das Forças Armadas, a *National Security Strategy* de 2002 estabelece que prioridade mais elevada das Forças Armadas nesta luta contra o terrorismo é a defesa dos EUA. Para tanto, deveriam:

- 1 - assegurar aliados e amigos;
- 2 - dissuadir competições militares futuras;
- 3 - conter as ameaças contra os interesses dos EUA, de seus aliados e de seus amigos; e
- 4 - derrotar de forma decisiva qualquer adversário, caso a contenção venha a falhar.

Com isto, os EUA deveriam se desenvolver militarmente nas seguintes áreas a fim de garantirem os seus interesses:

- 1 - sensoriamento remoto avançado;
- 2 - capacidade de ataque preciso à longa distância e de realizar alterações nas manobras e nas forças expedicionárias;
- 3 - defender o território nacional;
- 4 - conduzir operações de informação;
- 5 - garantir o acesso a cenários distantes; e
- 6 - proteger a infra-estrutura e os recursos norte-americanos de importância crítica no exterior.

Desta forma, fica clara nesta nova *Estratégia a luta contra o terrorismo e a tirania*¹³⁹; bem como na *defesa da ação* contra os seus inimigos, afirmando que “o

EUA, uma ordem que seria dominada pelo *multilateralismo*, pela *democracia* e pelo *respeito aos direitos humanos*. No entanto, o que vimos foi que o orçamento militar dos EUA foi apenas marginalmente reduzido, e esteve o tempo todo igual ou superior às despesas militares do resto do mundo junto. Comparado aos mais de US\$ 300 bilhões que os EUA gastavam com sua defesa, nenhum Estado que eles consideram ameaçador (Irã, Iraque, Coreia do Norte, Síria, Líbia, Sudão ou Cuba) gasta mais do que US\$ 8 bilhões por ano com suas forças armadas. A OTAN, que a princípio deveria ter sido desmantelada após o fim da ameaça soviética, não apenas ainda existe, como foi expandida e reforçada por acordos estabelecidos com a Rússia. Portanto, o fim da guerra fria teve repercussões muito limitadas sobre a estratégia de defesa dos EUA. Com isso, um novo paradigma para a segurança nacional dos EUA teve que ser criado. Novos desafios como a proliferação de armas de destruição em massa, o terrorismo nacional e internacional, o tráfico de armas e entorpecentes, e as ameaças contra o meio ambiente, substituíram a ameaça monolítica da URSS durante a guerra fria. Num relatório submetido ao Departamento de Defesa dos EUA em maio de 1997, havia três tipos de ameaças contra os EUA no contexto do pós guerra fria: ameaças regionais ou oriundas em Estados, ameaças transnacionais, e ameaças de armas de destruição em massa (Departamento de Defesa, 1997). Os autores do relatório afirmavam que o mero uso da força não é capaz de garantir a segurança dos EUA, e que a diplomacia, entre outros meios, tem que ser usada. A novidade do pós guerra fria era também que a segurança norte americana precisava ser garantida domesticamente também, e não apenas externamente”.

¹³⁹ Irã substituir o termo “eixo do mal”. Este termo “foi utilizado pela primeira vez por George W. Bush, em discurso proferido ao Congresso americano no início do ano 2002, de forma a estabelecer quais eram

único caminho para a paz e a segurança é a ação”. (NSS, 2002) Ou seja, este documento dava “legitimidade” ao governo norte-americano para realizar qualquer ação sob o pretexto da *defesa de sua população e de seu território*, independentemente se houver apoio ou não dos seus aliados, bem como da autorização ou não do Conselho de Segurança da ONU¹⁴⁰, como se verificou com os ataques ao Iraque.

A Guerra no Iraque expôs os limites da hegemonia benevolente dos Estados Unidos. Mas ela também expôs os limites das instituições internacionais existentes, particularmente a Organização das Nações Unidas, que eram as preferidas pelos europeus como ambientes adequados para as ações internacionais legítimas. A ONU não conseguiu ratificar a decisão americana de ir para a guerra, nem impedir que Washington agisse por conta própria. Por qualquer perspectiva, ela fracassou. (FUKUYAMA, 2006)¹⁴¹.

Como aponta Saraiva (2007)¹⁴², neste momento torna-se clara a fragilidade da ONU frente ao unilateralismo norte-americano, trazendo de volta as questões relacionadas a necessidade de reforma na sua Estrutura e Organização, bem como dos membros permanentes do Conselho de Segurança, no qual o desequilíbrio entre seus participantes vem afetando suas decisões.

Uma crítica à Doutrina Bush pela sua postura *unilateral* é realizada por Vidigal (2002a)¹⁴³:

O que é específico da Doutrina Bush é o nível atual do poder nacional dos Estados Unidos, sem contraponto moderador, o que dá a ela acentuado conteúdo de *Realpolitik*, apenas disfarçado com um discurso messiânico. No fundo, a Doutrina Bush reflete um profundo

os países que representavam ameaça ao mundo civilizado, por possuírem armas de destruição em massa e por atuarem regionalmente como patrocinadores do terrorismo internacional”. Incluía Estados como o Irã, Iraque, Cuba, Líbia, Zimbábue, Síria e Coréia do Norte. (SARAIVA, 2007)

¹⁴⁰ Estas eram as bases da *Estratégia da Primazia* norte-americana. Ou seja, estruturada com base na sua superioridade militar, de forma a desestimular eventuais alianças ou competidores. “Não é o equilíbrio, mas o desequilíbrio entre as potências dominantes que garante a estabilidade do sistema internacional” (Lima *apud* BONFIM, 2006).

¹⁴¹ FUKUYAMA, Francis. **O dilema americano: democracia, poder e o legado do neoconservadorismo**. São Paulo. Ed. Rocco, 2006.

¹⁴² SARAIVA, Grazielle Oliveira. **A política externa norte-americana e o discurso anti-terrorismo**. Porto Alegre, 2007. Disponível em: <http://www4.fapa.com.br/monographia/artigos/3edicao/GRAZIELE.pdf>. Acesso em: 20/09/2008.

¹⁴³ VIDIGAL, Armando F. **A nova estratégia de segurança nacional dos Estados Unidos da América: uma reflexão político-estratégica**. Simpósio da Escola de Guerra Naval. EGN, 2002a.

desprezo pelos interesses e receios dos demais países – ou eles se aliam incondicionalmente com a América ou são considerados inimigos e são tratados como tal. Esta é a forma mais perversa de isolacionismo. **A Doutrina Bush inaugura a era do “big and quick stick”. O “porrete” além de longo passa a ser usado muito rapidamente, sem tempo para a ponderação.** (VIDIGAL, 2002a) (o destaque é nosso)

Ou como nos esclarece Vizentini (2005)¹⁴⁴ em relação ao desrespeito norte-americano às decisões da ONU e pelo abandono aos programas e alianças multilaterais que resultaram, segundo o autor, apenas no aumento da violência mundial:

Bush passou a governar ignorando as organizações internacionais, particularmente a ONU, dentro da visão de que “os EUA venceram a Guerra Fria e necessitam colher os frutos”. A idéia de apoiar a liderança americana nas organizações multilaterais, tal como vinham fazendo os democratas, foi completamente abandonada, dando lugar a uma visão unilateral que contrariou seus próprios aliados da OTAN. Um presidente despreparado, cercado de assessores linha-dura e ligados a obscuros lobbies, começou a reabrir focos de tensão, enquanto abandonava o papel de mediador (tarefa que cabe ao país hegemônico) em conflitos como o do Oriente Médio, que mergulhou em uma espiral incontida de violência. (Vizentini *apud* SARAIVA, 2007).

Avaliando-se esta doutrina sob o enfoque da geopolítica, pode-se afirmar que a postura assumida pelos EUA a partir de 2001 sepultou, definitivamente, a *Estratégia de Contenção e a Política de Alianças* que havia durante a Guerra-Fria - consideradas os pilares geopolíticos do século 20 - dando lugar a uma política estratégica de ação, já apresentada como *Doutrina da Primazia*.

Porém, como aponta Ivo Daalder (*apud* MORAES, 2003)¹⁴⁵, independentemente desta mudança de Estratégia, os objetivos norte-americanos continuaram sendo os mesmos de antes, ou seja, o de privilegiar seus interesses na cena global, procurando conduzir o mundo na direção dos seus interesses e valores, de forma a consolidar o seu poder hegemônico.

¹⁴⁴ VIZENTINI, Paulo Fagundes. **O mundo pós Guerra Fria: O desafio do (ao) “Oriente”**. Porto Alegre. Editora Leitura XXI, 2005.

¹⁴⁵ MORAES, Márcio Senne de. **Bush revoluciona ação externa, diz analista**. Folha de São Paulo, São Paulo, p. A29, 23 de novembro de 2003.

Dentro deste enfoque, Pecequilo (2007) esclarece que a retórica norte-americana de anti-terror serviu para justificar as ações em outros continentes, da mesma forma que os norte-americanos se valeram do discurso da contenção do comunismo para realizar intervenções na América Latina, o governo Bush está se pautando na *Guerra Global Contra o Terror* para legitimar as intervenções na Ásia Central, África, Europa e no Oriente Médio¹⁴⁶, como nas palavras de Kagan (*apud* GONÇALVES, 2004):

Assim como o ataque do Japão a Pearl Harbor [...] levou a um papel duradouro dos Estados Unidos no Leste asiático e na Europa, também o 11 de setembro [...] provavelmente produzirá uma duradoura presença militar dos Estados Unidos no Golfo Pérsico e na Ásia Central.

Ou seja, os atentados terroristas de 11 de setembro serviram de apoio aos EUA para expandirem seu poder sobre regiões estratégicas fora da sua zona de influência direta. Em outras palavras, o mundo *unipolar* pós Guerra-Fria continuará sendo *unipolar* se depender dos idealizadores da política externa norte-americana de 2002, abalando, desta forma, o *sistema multilateral* de relações existente, bem como as *relações de poder e alianças* entre os EUA e as demais potências, principalmente as europeias e a ONU¹⁴⁷.

¹⁴⁶ Como pode-se observar pelo avanço das alianças estratégicas, na intenção de se construir um escudo antimísseis, nos reforços dos laços da OTAN, intervenções em *Rogue and Failed States* e a instalação de bases militares. Particularmente na América Latina, verifica-se o combate ao narcoterrorismo na Colômbia, a imigração ilegal e a preocupação com a Tríplice Fronteira entre Brasil, Argentina e Paraguai. (PECEQUILO, 2007)

¹⁴⁷ “Viu-se como um dos resultados imediatos desta nova política de relações internacionais assumida pelos norte-americanos, que colocou em segundo plano a coordenação e o entendimento internacionais, foi o fortalecimento do sentimento antiamericano na Europa e no resto do mundo de forma geral, bem como o aumento do sentimento de desconfiança internacional sobre os reais significados das posições assumidas pelos EUA nos fóruns e questões globais”. (COSTA NETO, 2004).

2.1.3 A reorganização governamental e o trabalho coordenado como fator preponderante na evolução do Planejamento Estratégico norte-americano para vencer a Guerra Global Contra o Terror

Qualquer instrumento de contraterrorismo é de difícil utilização. Utilizar todos juntos de forma eficaz é ainda mais difícil. Mas a utilização de todos é de extrema importância na luta contra o terrorismo.

Paul R. Pillar¹⁴⁸

O governo norte-americano realizou no pós 11 de setembro, a maior reorganização governamental desde a administração do governo Harry Truman (1945-1953)¹⁴⁹, quando foram criados o *Defense Department* (Departamento de Defesa) e o *National Security Council* (Conselho de Segurança Nacional).

Esta reorganização tinha como objetivo a implementação coordenada do plano de segurança nacional, na qual englobaria todos os níveis do governo, havendo, ainda, esforços de integração entre os setores público e privado, estando esta tarefa sob a responsabilidade do recém criado *Department of Homeland Security*.

No entanto, verificou-se em 2005, por ocasião do apoio às vítimas do furacão *Katrina*¹⁵⁰ que houve um fracasso total no que tange as ações descentralizadas e desordenadas em todos os níveis do governo no apoio às suas vítimas, apesar do *Department of Homeland Security* contar com uma estrutura de 180.000 pessoas.

(BORGES, 2008)

¹⁴⁸ PILLAR, Paul R. **Os instrumentos do Contraterrorismo**. Publicação eletrônica do Departamento de Estado dos Estados Unidos da América. Agenda da Política Externa, vol. 6, nº 3, 2001.

¹⁴⁹ Fatos relevantes no governo de Truman: “Doutrina de Segurança Nacional em 1947, que passaria a nortear as relações dos EUA com o mundo no contexto da Contenção ao comunismo; ratificou a Ata de Chapultepec de 1945 com a criação do Tratado Interamericano da Assistência Recíproca (TIAR), onde esse tratado enquadrava militarmente os países latino-americanos aos propósitos fundamentais dos EUA na luta contra o comunismo, envolvendo padronização de armamentos e métodos de treinamento”. (SANTOS, 2007)

¹⁵⁰ O Furacão *Katrina* atingiu a costa sul dos EUA, especialmente em torno da região de New Orleans, em 29 de agosto de 2005. Ele causou a morte de cerca de mil pessoas e um prejuízo de mais de dois bilhões de dólares. Cerca de um milhão de pessoas tiveram que ser evacuadas da região.

Diante deste acontecimento, os EUA perceberam a necessidade de implementar rapidamente a cultura do trabalho integrado e coordenado em todos os níveis - local, estadual, federal e setor privado, para vencer quaisquer que sejam as ameaças ao povo norte-americano.

Desta forma, no que concerne a Guerra Global Contra o Terror, os EUA passaram a compreender que **“a luta contra o terrorismo deveria incluir a utilização de todos os instrumentos de poder, desde o diplomático, ao militar, passando pelo econômico, financeiro e legal”** (BORGES, 2008).

Porém, mesmo antes desses acontecimentos do furacão *Katrina* em 2005, já havia esta visão de emprego de todas as ferramentas disponíveis na luta contra o terrorismo, mas tais não foram implementadas pelo governo norte-americano naquele momento. Foi necessário o acontecimento de mais uma catástrofe para que o governo colocasse em prática a cultura do trabalho integrado e coordenado em todos os níveis¹⁵¹.

Segundo Pillar (2001), em artigo publicado praticamente dois meses após o 11 de setembro, da mesma forma que o terrorismo tem múltiplas facetas, assim também deve ser a campanha contra ele, ou seja, o contraterrorismo envolve uma série de atividades que inclui o **uso eficaz da diplomacia, a aplicação de leis, o controle financeiro, o poderio militar e o agrupamento de inteligências**¹⁵².

¹⁵¹ Aqui faço o questionamento: Será preciso acontecer algo semelhante no Brasil para desenvolvermos uma mentalidade de trabalho integrado e coordenado, ou podemos aprender com a experiência dos outros Estados e nos anteciparmos aos problemas?

¹⁵² Neste momento considero importante aprofundar um pouco mais sobre o assunto, visando servir de subsídios para a conclusão deste trabalho nas sugestões para o desenvolvimento de um planejamento estratégico brasileiro coordenado e integrado.

Como aponta o autor, a **diplomacia** é fundamental na luta contra o terrorismo, devendo ser articulada para harmonizar e coordenar os esforços dos governos em uma ação conjunta¹⁵³.

Segundo Pillar, uma **legislação criminal específica para o terrorismo** pode ajudar a reduzir o terrorismo de várias maneiras, como por exemplo:

- 1- Uma delas é que a prisão perpétua (ou a execução) de um terrorista obviamente o impede de fazer mais ataques; e
- 2- O drama e a publicidade de um julgamento criminal também podem ajudar a sustentar o apoio público ao contraterrorismo, demonstrar a determinação de um governo em perseguir os terroristas e encorajar outros governos a fazerem o mesmo. (PILLAR, 2001)

Em relação ao **controle financeiro**, ficou evidente com os ataques do 11 de setembro a necessidade dos esforços para a interdição do dinheiro que financia as atividades terroristas¹⁵⁴, onde as maiores dificuldades no corte destes financiamentos residem em dois grandes desafios:

- 1- a maior parte do terrorismo não precisa de financiamento em larga escala, empregando menos dinheiro que em narcóticos, tráfico de armas e em algumas das outras atividades criminosas internacionais; e
- 2- o fluxo de dinheiro terrorista é extremamente difícil de se rastrear, devido ao fato do emprego de nomes falsos, uso de intermediários financeiros e combinação de fundos para propósitos legítimos e ilegítimos. Muito dinheiro se move através de negociações informais, fora de qualquer sistema bancário formal. (Pillar, 2001)

Já em relação ao emprego do **poder militar**, o autor afirma que uma operação militar é a mais forte ação de contraterrorismo possível e, assim, a demonstração mais drástica de determinação em derrotar os terroristas. Porém, a principal limitação encontrada para o emprego da Força Militar é que as instalações dos terroristas não apresentam alvos fixos que possam ser destruído facilmente.

¹⁵³ Um exemplo desta cooperação se dá por ocasião das resoluções da Assembléia Geral da ONU sobre o terrorismo, pois fornecem a base para cooperação prática em assuntos onde jurisdições nacionais podem se sobrepor, como no caso de seqüestro de aeronaves.

¹⁵⁴ Em 2001, os EUA utilizavam dois tipos de controles financeiros para combater o terrorismo: o congelamento de ativos pertencentes a indivíduos e grupos terroristas e Estados patrocinadores; e a proibição do apoio material a terroristas.

No que concerne ao **agrupamento de inteligências**, o autor é enfático ao dizer que, apesar do recolhimento e a análise dos dados de inteligência serem as ferramentas de anti/contraterrorismo menos visível, elas são as que proporcionam os melhores resultados¹⁵⁵. Porém, como apresentado anteriormente, todos estes instrumentos necessitam ser bem coordenados e integrados. Caso contrário, eles poderão trabalhar de maneira conflitante e ineficiente.

Pillar nos ensina através do exemplo norte-americano, como deve ser realizada esta coordenação entre os diversos níveis do governo para que haja o sucesso na luta contra o terror:

1º- Coordenação diária dos principais órgãos:

Os Estados Unidos **realizam coordenação diária** através de comitês de subgabinetes, emprego de pessoal em múltiplas tarefas e outros mecanismos formais e informais **concentrados no Conselho de Segurança Nacional e envolvendo os departamentos de Estado, Defesa, Justiça e Tesouro, as agências de inteligência e outros elementos.** (o destaque é nosso)

2º- Os três princípios básicos de coordenação:

Primeiro- [...] todos os ministérios ou agências pertinentes - incluindo os responsáveis por assuntos militares, segurança interna, inteligência e relações internacionais – necessitam estar envolvidos.

Segundo- [...] a liderança deveria vir do centro, como um escritório de gabinete ou equivalente ao Conselho de Segurança Nacional dos Estados Unidos.

Terceiro- [...] os vários escritórios envolvidos necessitam desenvolver hábitos cotidianos de trabalhar em conjunto que se tornarão naturais e serão recompensados durante uma crise.

Desta forma, conclui-se que, para vencer a luta contra o terrorismo, é necessário o trabalho coordenado e integrado de todos, como apresentado no texto inicial deste tópico:

Qualquer instrumento de contraterrorismo é de difícil utilização. Utilizar todos bem em conjunto é ainda mais difícil. Mas a utilização de todos é de extrema importância na luta contra o terrorismo. (PILLAR, 2001)

¹⁵⁵ O autor considera que elas “são reconhecidamente encaradas como a *primeira linha de defesa* contra o terrorismo”. (PILLAR, 2001)

2.2 A MUDANÇA DO PENSAMENTO POLÍTICO E ESTRATÉGICO NORTE-AMERICANO

Ao realizar uma leitura das Estratégias norte-americanas no pós 11 de setembro, pode-se afirmar que a partir da publicação da *National Defense Strategy* de 2005 é que irá ocorrer o verdadeiro ponto de inflexão no “Pensamento Político e Estratégico” dos EUA.

Esta mudança no pensamento norte-americano deve-se, primordialmente, pelo aprimoramento na **coordenação** e **integração** dos diferentes documentos nos mais diversos níveis do Estado, permitindo, desta forma, um perfeito entendimento do “Pensamento Estratégico” por todos.

Em outras palavras, a publicação desta nova Estratégia orientou “o caminho a ser seguido” pelas mais diferentes instituições norte-americanas na consecução dos seus objetivos nacionais.

2.2.1 A Estratégia de Defesa Nacional de 2005

Esta estratégia estabelece as responsabilidades das diferentes agências governamentais norte-americanas, bem como define as atividades que são exclusivamente militares das atividades que não são militares. Articulada com a *National Security Strategy* de 2002, irá definir os seguintes objetivos estratégicos:

- 1- garantir a segurança dos EUA em face de ataques diretos, em especial de ADM;
- 2- manter a liberdade estratégica e a capacidade de intervenção global; e
- 3- reforçar as alianças e as parcerias para estabelecer condições favoráveis à segurança. (BORGES, 2008)

Além disto, a *National Defense Strategy* proporciona a diretriz estratégica para o *Department of Defense*, especificamente no que tange ao “planejamento de campanhas ou contingências, desenvolvimento da força e da inteligência”. Reflete, ainda, os resultados verificados por ocasião do *Quadrennial Defense Review* e orienta as Forças Armadas em como lutar e vencer as guerras da América. (PINHEIRO, 2008)¹⁵⁶

Uma leitura desta nova *National Defense Strategy* de 2005 é que ela possui uma *visão realista*¹⁵⁷, se comparada ao posicionamento *unilateralista* e *neoconservador* da NSS de 2002, haja vista a necessidade de se realizar uma reformulação da estratégia nacional norte-americana, decorrente dos ônus observados na luta antiterrorista até aquele momento como, por exemplo, a necessidade de apoio de aliados e de parceiros neste combate.

¹⁵⁶ PINHEIRO, Álvaro de Souza. **A Estratégia de Defesa Nacional 2008 dos EUA**. Rio de Janeiro, 2008.

¹⁵⁷ Segundo James Rosenau, a corrente realista no campo das relações internacionais, considera o Estado como principal ator das relações internacionais e a sua maior preocupação estão nas questões relacionadas à Segurança Nacional.

Segundo Borges (2008), esta nova documentação estaria alinhada aos pensamentos da secretária de Estado norte-americana Condoleezza Rice¹⁵⁸, tendo em vista que...

[...] os documentos passaram a destacar que **a luta contra os terroristas transnacionais constituirá a “maior batalha ideológica” (e não só a “batalha militar”) dos próximos anos do século XXI**, assumindo claramente a sua longevidade. Ainda neste sentido, os últimos documentos destacam a importância de descentrar a luta da *Al Qaeda* e de acentuar a coordenação e integração da troca de informações [...] entre todos os atores externos, públicos e privados. (BORGES, 2008) (o destaque é nosso)

Segundo Pecequilo (2007), Rice ressaltou a relevância das parcerias regionais para a estabilidade global e a necessidade de um *multilateralismo* assertivo, através de uma reforma administrativa das Organizações Internacionais Governamentais¹⁵⁹. Além disto, foi apresentado o termo *Diplomacia Transformacional* como uma ação positiva, por intermédio do Departamento de Estado e da USAID (*United States Agency for International Development*), na promoção da paz, democracia e crescimento.

Em última análise, as novas estratégias norte-americanas passaram a assumir que seus *objetivos estratégicos*¹⁶⁰ são mais *idealistas* e que os *meios e as ações* deverão ser mais *realistas*¹⁶¹, conforme as próprias palavras do Presidente Bush.

¹⁵⁸ Segundo Condoleezza Rice, os EUA devem buscar apoio de aliados e parceiros independentemente das ameaças continuarem a incluir o terrorismo, as armas de destruição em massa, os conflitos regionais, os Estados falidos, a tirania e a ideologia extremista islâmica. Estes ajustes na estratégia norte-americana foram representados pelo *tour* que a secretária de Estado Condoleezza Rice fez pela Europa Ocidental, Oriente Médio e América Latina no início de 2005. (BORGES, 2008)

¹⁵⁹ Como “a indicação de John Bolton para a ONU e Wolfowitz para o Banco Mundial sinalizavam esta ‘disposição’, assim como tentativas de convencimento (sem sucesso) de atrair a ONU e outras nações para o Iraque e diminuir as deserções de aliados nesta operação” (PECEQUILO, 2007)

¹⁶⁰ Respectivamente: 1. Busca da Paz e Segurança; 2. Governar com Justiça e Democracia; 3. Investir nas Pessoas; 4. Promover o desenvolvimento econômico e a prosperidade; 5. Fornecer assistência humanitária; 6. Promover a compreensão internacional; 7. Fortalecer a capacidade de gestão das embaixadas.

¹⁶¹ Para o perfeito entendimento desta questão, Paul Viotti e Mark Kauppi (1993) esclarecem que o **realismo** é baseado em quatro suposições-chaves: Primeiro, os Estados são os principais atores das RI, representando a unidade fundamental de análise. Para os realistas, Organizações Internacionais, Corporações Multinacionais e Transnacionais, Grupos Terroristas e outros organismos internacionais são reconhecidos no sistema internacional, mas a posição destes atores não estatais são sempre de menor importância. Segundo, o Estado é visto como ator unitário. Ou seja, o Estado é analisado como uma unidade integrada, independentemente das diferenças políticas internas deste Estado. Terceiro, o Estado é essencialmente um ator racional, procurando um processo de tomada de decisão de política externa que

Verifica-se nas *ações* do governo norte-americano para a consecução de seus objetivos nacionais que estas estariam pautadas nos ensinamentos de Morgenthau (considerado um dos pais do realismo), onde o seu construto teórico aponta que *o mundo é imperfeito* e, para que possa haver uma *ordem no sistema internacional*, é necessário um sistema de *checks and balances*¹⁶², na busca pelo poder¹⁶³.

Neste sentido verifica-se que a política externa norte-americana consiste em uma luta pelo poder. Independentemente de quais sejam os fins da sua política, o poder sempre constituirá o objetivo imediato. Segundo o autor, a luta pelo poder pode se dar pela *Política do status quo*¹⁶⁴, *Política de Imperialismo* ou *Política de Prestígio*¹⁶⁵.

Outra questão que se verifica a partir da *National Defense Strategy* de 2005 é que os **vetores da economia e cultura estão sendo valorizados em detrimento do vetor militar**, embora a “Grande Estratégia” dos EUA, no que tange ao terrorismo internacional, esteja pautada na matriz “militar-economia-cultura”.

inclua os objetivos nacionais. Quarto, a segurança nacional é uma das prioridades na lista dos assuntos internacionais. Para os realistas os assuntos militares tem domínio na política mundial, onde o poder é um conceito fundamental. A estratégia de segurança está na “alta política”, enquanto que economia e problemas sociais são vistos como menos importantes (“baixa política”).

¹⁶² Tradução livre: Constrangimentos e equilíbrios.

¹⁶³ Segundo Morgenthau (1992), refletir sobre a política internacional, em um mundo em que se busca o poder, a paz só será mantida por dois instrumentos: *equilíbrio de poder* (luta pelo poder na cena internacional) e nas *limitações normativas dessa luta* (direito internacional, moralidade internacional e opinião pública mundial). A história mostra que os Estados ativos em política internacional se encontram em um processo contínuo ligado à guerra, seja preparando-se para a mesma, envolvido ou recuperando-se dela.

¹⁶⁴ Conceito de *status quo* deriva da locução latina *status quo ante bellum*, expressão diplomática que engloba as usuais cláusulas dos tratados de paz que dispõem sobre a evacuação do território de tropas inimigas e sua restauração à soberania do período anterior às hostilidades. (*ibidem*, 1992)

¹⁶⁵ **A Política do status quo:** Visa à manutenção da distribuição do poder que existe em um momento particular da história. Desempenha uma política “conservadora” na política externa. **Política do Imperialismo:** Pode ser definida como uma política que visa “destruir” o *status quo* a fim de alterar as relações de poder entre duas ou mais nações. Suas ações visam à manutenção, defesa e estabilização de um império real. **Política do Prestígio:** Exercida pelos diplomatas e militares. É composta de instrumentalidades por meio das quais a política do *status quo* e do imperialismo buscam alcançar seus fins. Seu propósito é convencer outros Estados do poder que seu país realmente possui- ou que ele acredita que os demais Estados suponham que ele detém. São dois os instrumentos para este propósito: O cerimonial diplomático e a exibição da força militar. (*ibidem*, 1992)

Segundo Merari (1993)¹⁶⁶, o terrorismo transnacional passa a ser entendido como uma nova e mais ampla fase de uma “*guerra subversiva global*”, conseqüentemente, necessita-se, para fazer frente a esta guerra, de grandes investimentos no componente psicológico, visando a “conquista dos corações e mentes”, na formação cultural do soldado e no reforço das alianças, em especial com os países islâmicos moderados.

Por fim, verifica-se que estas mudanças no pensamento político e estratégico só foram possíveis em função do controle e supervisão de todas as fases deste planejamento, realizado por intermédio de inspeções pelos diferentes órgãos do Congresso norte-americano, como o GAO – *United States Government Accountability Office*, conhecido como a “arma de investigação do congresso”.

¹⁶⁶ MERARI, Ariel. **Terrorism as a Strategy of Insurgency, Terrorism and Political Violence**. Vol. 5, nº 4, 1993.

2.2.2 A Estratégia de Segurança Nacional de 2006

Um ano após a publicação da *National Defense Strategy* de 2005, o governo norte-americano edita uma nova *National Security Strategy*. A questão central desta nova Estratégia é que a “América está em Guerra”, conseqüentemente, todas as estratégias norte-americanas devem estar pautadas em dois pilares fundamentais:

- Promover a Liberdade, a Justiça e a Dignidade Humana; e
- Liderar uma Comunidade de Democracias.

Diante destes “dogmas” norte-americanos, verifica-se na leitura desta nova estratégia que os EUA reconhecem que não poderão mais se valer da *estratégia da dissuasão* para manter afastada a ameaça de ataques terroristas. Para tanto, suas ações para vencerem a luta contra o terrorismo só serão eficazes se contarem com o apoio e ajuda de seus aliados e parceiros¹⁶⁷.

Porém, como apontam Nasser e Teixeira (2007), esta estratégia de 2006 manteve na sua essência os mesmos fundamentos da *National Security Strategy* de 2002, principalmente no tocante a *guerra preventiva*, conforme constata-se no texto da estratégia de 2006:

¹⁶⁷ Conforme aponta Bonfim (2006), “os novos e velhos desafios a serem enfrentados pelos norte-americanos, a partir dessa visão, são os seguintes:

- 1) Atualmente, as redes terroristas estão atomizadas, ou seja, estão mais dispersas e menos centralizadas. Elas possuem estruturas que lhes permitem rápida e fácil adaptação ao meio e ao momento em que operam. Além disso, trabalham em células menores inspiradas em ideologias comuns e não mais são dirigidas por uma estrutura de comando central.
- 2) Os EUA podem diminuir os ataques, mas é improvável que os interrompam por completo, uma vez que eles podem partir de diversos “santuários” que lhes abrigam com segurança – ou mesmo aproveitar-se das facilidades oferecidas pela globalização (como fronteiras abertas, livre circulação de pessoas e de bens, etc.). Consideram que há uma incessante busca pela posse de armas de destruição em massa, com a finalidade de infligir destruição aos EUA e a seus amigos e aliados.
- 3) A atual luta dos EUA no Iraque tem sido distorcida pela propaganda terrorista, colocando o mundo islâmico e mesmo parte da comunidade internacional contra os norte-americanos.
- 4) Alguns estados como Irã e Síria continuam abrigando terroristas e patrocinando suas atividades internacionais”. (BONFIM, 2006)

[...] a partir dos princípios consagrados de auto-defesa, nós não descartamos o uso da força antes da ocorrência de ataques, mesmo que a incerteza permaneça quanto ao momento e ao local do ataque inimigo. No momento em que as conseqüências de um ataque com armas de destruição em massa são potencialmente tão devastadoras, nós não podemos nos dar ao luxo de não fazer nada enquanto os perigos se materializam. Este é o princípio e a lógica da preempção. (US GOVERNMENT, 2006)

Nesta documentação, os EUA consideram que esta guerra será travada em dois campos distintos: a “*batalha de armas*” - realizada no curto prazo; e a “*batalha de idéias*”, realizada no longo prazo contra a sua ideologia. (BONFIM, 2006)¹⁶⁸

Segundo Bonfim (2006), a *batalha de armas* é aquela que haverá o emprego de todos os meios do poder nacional, visando a destruição das organizações terroristas; negando-lhes santuários nos *Rogue and Failed States*; impedindo-os de obter Armas de Destruição em Massa e cortando-lhes as fontes de recursos e suprimentos.

No que concerne a *guerra de idéias*, os norte-americanos ressaltam que esta guerra não significa uma guerra entre religiões¹⁶⁹, mas sim uma guerra que teria como objetivo fortalecer a crença e o espírito dos seguidores pacifistas do islamismo (os *mainstream*), visando conter a influência e expansão ideologia terrorista por meio da religião. Para tanto, pretendem com suas ações:

- 1- Trabalhar com seus aliados e amigos para deixar claro que os atos de terrorismo são ilegítimos e comparáveis a escravidão, à pirataria e ao genocídio. Comportamento que nenhum governo deve ser condescendente ou dar apoio.
- 2- Apoiar governos modernos e moderados, especialmente no mundo islâmico, para assegurar que as ideologias e as condições que promovem o terrorismo não encontrem terreno fértil nessas nações;
- 3- Diminuir as pré-condições que geram o terrorismo, convencendo a comunidade internacional a focar seus esforços nas áreas mais pobres e de maior risco; e
- 4- Usar uma eficaz diplomacia para promover o fluxo livre de informações e idéias, a fim de forjar esperanças e aspirações de

¹⁶⁸ BONFIM, Luiz Otávio Sales. **A mudança do perfil de liderança dos EUA na última década e as repercussões para as estratégias brasileiras de combate ao terrorismo e ao narcotráfico**. ECEME. Rio de Janeiro, 2006.

¹⁶⁹ Os norte-americanos consideram que os grupos terroristas distorcem os ensinamentos pacíficos do islamismo, apoderando-se dos fundamentos dessa religião para justificar seus objetivos. (BONFIM, 2006)

liberdade nas sociedades governadas por patrocinadores do terrorismo global. (NSS, 2006)

Portanto, o governo norte-americano considera que a solução, a longo prazo, para o enfrentamento do terrorismo internacional estaria no avanço de **ideais de liberdade e de dignidade humana, por meio da democracia.**

Em paralelo a *National Security Strategy* de 2006, foi também publicado, neste mesmo ano, a *Quadrennial Defense Review* (QDR), sob a responsabilidade direta do Secretário de Defesa norte-americano, no qual atualizou a QDR de 2001.

Este documento constitui um dos mais importantes instrumentos do *Department of Defense* para a transformação da defesa norte-americana, refletindo o seu *pensamento estratégico*, fruto dos ensinamentos obtidos nos últimos quatro anos. (BORGES, 2006)¹⁷⁰

Os seus objetivos são de reorientar as capacitações e propiciar as mudanças necessárias para o enfrentamento dos “desafios assimétricos”, considerados como “irregulares, catastróficos e perturbadores” (PINHEIRO, 2006)

Fundamentalmente, os objetivos estratégicos definidos nesta reorientação são:

- 1- derrotar as redes terroristas, negando-lhes a possibilidade de execução de ações tanto no âmbito regional quanto no âmbito global;
- 2- defesa do território nacional, em profundidade, mantendo potenciais agressores e suas ameaças à distância;
- 3- prevenir a aquisição e o uso de armas de destruição em massa; e
- 4- pressionar, valendo-se de alianças estabelecidas, estados nacionais que, num determinado momento político-estratégico, possam se posicionar como hostis aos interesses nacionais norte-americanos. (*ibidem*, 2006)

Nesse sentido, o documento apresenta a necessidade de investimentos em basicamente *quatro áreas estratégicas fundamentais* para os próximos anos:

¹⁷⁰ BORGES, João Vieira. *O Quadrennial Defense Review Report 2006 e a Transformação da Defesa nos EUA*. Instituto da Defesa Nacional. Portugal. Newsletter n° 13, 2006.

1- **Parcerias:** construção de capacitações a partir do estabelecimento de parcerias, pois reconhecem que os EUA não podem combater as novas ameaças de forma isolada. Estas parcerias podem ser estabelecidas tanto por aproximação direta quanto por aproximação indireta;

2- **Prevenção:** realizar ações de forma preventiva, pois são valiosas no intuito de evitar que crises evoluam para conflitos e guerras;

3- **Forças Conjuntas e Combinadas:** apresenta a importância da mudança de mentalidade no desenvolvimento de um espírito de “unidade de esforço” no nível interno, com forças conjuntas, e ao nível externo, com forças combinadas;

4- **Incerteza e Imprevisibilidade:** enfoca a necessidade de planejamento cuidadoso nos níveis políticos e estratégicos em função do atual ambiente internacional. (QDR, 2006)

Outro ponto de interesse neste documento, relevante nesta discussão, está na parte relativa à “reorientação das capacidades e forças”, a qual fornece subsídios para a lei de reaparelhamento das Forças Armadas para os próximos quatro anos.

Neste *Quadrennial Defense Review* de 2006, as ações planejadas para a transformação da defesa norte-americana de interesse foram:

1- Aumento de 46% do poder de combate disponível até o ano de 2011, representando um aumento no efetivo do *U.S. Army* para 482.400 militares na ativa e 533.000 no *U.S. Army Reserve*; no caso do *Marine Corps*, para o efetivo de 175.000 na ativa;

2- Incremento e melhorias das capacidades das *Special Operations Forces* e criação de um *Marine Corps Special Operations*;

3- Reforço do *US Special Operations Command* (SOCOM), responsável pelo planejamento, sincronização e execução das operações globais contra as redes terroristas desde 2004;

4- Criação de um comando para uma *Joint Task Force* para eliminação das Armas de Destruição em Massa;

5- Investimento na formação cultural dos militares para melhor enfrentarem uma verdadeira “guerra de idéias” contra extremistas violentos. (QDR, 2006)

Ou seja, verifica-se a importância de um documento como o QDR para estrutura, organização e preparo de um Departamento de Defesa como o dos EUA ou caso existisse algo semelhante no Brasil, para o Ministério da Defesa.

Como apontado por Pinheiro (2006), este documento fornece os subsídios necessários para a evolução e transformação da Defesa norte-americana de forma a orientar as prioridades das diversas instituições para o enfrentamento dos desafios securitizados pelo Estado, bem como irá orientar a confecção de outros documentos decorrentes e norteadores das diversas instituições. No caso norte-americano, o QDR fornece subsídios para a confecção do *National Military Strategic Plan for the War on Terrorism (NMSP-WOT)* e o *National Military Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction*.

2.2.3 A Estratégia de Defesa Nacional de 2008

Nos próximos 20 anos, pressões físicas – população, recursos, energia, clima e ecologia – podem combinar com rápidas mudanças sociais, culturais, tecnológicas e políticas, criando uma maior incerteza. Uma política de defesa atualizada exige que estas áreas de incerteza sejam consideradas. [...] é impositivo o desenvolvimento da capacitação militar e da capacitação para reduzir a incerteza, bem como a agilidade institucional e a flexibilidade de planejar com a devida antecedência; e responder efetivamente no contexto interdepartamental interno, não governamental e da parceria internacional.¹⁷¹

National Defense Strategy, 2008

Este documento é a mais recente publicação¹⁷² para os assuntos relacionados à Estratégia de Defesa dos EUA. Seu objetivo foi o de estabelecer como os EUA irão atingir os objetivos definidos na *National Security Strategy* de 2006, independentemente dos EUA terem eleito um novo Presidente (Barack Obama) neste ano de 2008, pois como o documento ressalta: “esta Estratégia se constitui no fundamento básico para a consecução do sucesso nos anos que virão”¹⁷³.

Para atingir esses objetivos, o *Department of Defense* (DoD) possui cinco objetivos estratégicos para apoiar a *National Security Strategy*: **Defender a Pátria; Vencer a “Guerra Longa”¹⁷⁴; Promover a Segurança; Dissuadir o Conflito; e Vencer as Guerras da Nação.**

¹⁷¹ Tradução e análise de PINHEIRO, 2008.

¹⁷² Expedida pelo Secretário de Defesa Robert M. Gates em junho de 2008.

¹⁷³ A *National Defense Strategy* é o alicerce do *Department of Defense* (DoD) para as questões de longo prazo, bem como proporciona as diretrizes estratégicas para o *DoD*, especificamente no planejamento de campanhas e contingências, no desenvolvimento de Forças e da inteligência. O documento é realizado com base na *National Security Strategy* e irá orientar a confecção da *National Military Strategy*. (NDS, 2008)

¹⁷⁴ “‘A Longa Guerra’ é uma campanha irregular prolongada, uma luta violenta pela legitimidade e influência sobre a população. O emprego da força exerce um papel, ainda que os esforços militares para capturar ou eliminar terroristas estejam subordinados a medidas para promover a participação local no governo e programas econômicos para estimular o desenvolvimento [...] Por estas razões, o **mais importante componente militar da luta contra extremistas violentos não é a luta desenvolvida pelos próprios norte-americanos, e sim a sua eficácia no preparo dos seus parceiros para se defender e governar-se a si mesmos. A luta contra o extremismo não será concluída com uma batalha ou uma campanha. A vitória será consequência da paciente acumulação de sucessos sem estardalhaço e da orquestração de todos os elementos constituintes dos poderes nacional e internacional. A vitória**

O documento reflete os ensinamentos e conclusões obtidas a partir de operações e estratégias anteriormente formuladas, como a *Quadrennial Defense Review* de 2006 e das campanhas do Iraque, Afeganistão e de outros lugares.

Neste momento, as autoridades militares dos EUA vieram a público reconhecer que os EUA não possuíam uma *Estratégia Nacional* consistente, sustentável, coordenada e integrada de longo prazo, em função de graves omissões e equívocos estratégicos nos processos decisórios da Guerra Global Contra o Terror desde 2001, principalmente, no *Department of Defense*. (PINHEIRO, 2008)

Visando retificar tais vulnerabilidades estratégicas, foram expedidos a *National Security Strategy* de 2006 e o *Quadrennial Defense Review* de 2006. Neste contexto, a *National Defense Strategy* de 2008 tem como propósito complementar essas duas publicações.

No que concerne às Forças Armadas, o documento as orienta na preparação para o combate, abordando o modo como irão lutar e vencer as *guerras da nação* e de que forma elas pretendem trabalhar com (e por meio de) nações parceiras, de forma a buscar oportunidades no ambiente internacional visando reforçar a segurança e evitar conflito. (*ibidem*, 2008)

Para tanto, a Estratégia de Defesa Nacional estabelece a forma como o *Department of Defense* deverá apoiar para a consecução dos objetivos preconizados na NSS:

- 1- fortalecer e construir novas parcerias e alianças para derrotar o terrorismo global e para prevenir ataques aos EUA e seus parceiros;
- 2- impedir que os inimigos ameacem os EUA e aliados com armas de destruição em massa (ADM);
- 3- trabalhar com outras nações para evitar a escalada de conflitos regionais;

incluirá o descrédito da ideologia extremista, a criação de fissuras entre os grupos extremistas e a sua redução ao nível de remanescentes que podem ser acompanhados por capacitações de segurança pública.” (PINHEIRO, 2008)

4- transformar as instituições de segurança nacional para enfrentar os desafios do século XXI. (NDS, 2008)

Conforme aponta Pinheiro, a NDS irá agir sobre estes objetivos, avaliando não somente o ambiente estratégico, como também os desafios e os riscos que devam ser considerados na consecução dos mesmos, de forma a mapear a trajetória a ser seguida¹⁷⁵.

Para a consecução destes objetivos, algumas questões são consideradas fundamentais para que seja possível haver a coordenação e a integração dos diversos níveis do governo:

- 1- **Comunicações estratégicas** - consideradas fundamentais para a integração e coordenação da segurança nacional.
- 2- **Inteligência e informação** - o compartilhamento destas informações também se constitui em instrumento vital da segurança nacional.
- 3- **Tecnologia e equipamento** - são instrumentos da *Total Force*, e há que dotar o pessoal com aquilo que precisam e o que há de melhor.
- 4- **Fortalecimento do sistema de alianças e parcerias** - também é essencial na implementação desta estratégia¹⁷⁶.

Como apresentado no Capítulo 1, a constatação da hegemonia militar norte-americana no pós Guerra-Fria ocasionou a busca de meios assimétricos por parte de seus adversários como forma de confrontação ao predomínio norte-americano. Desta forma, a mais alta prioridade estabelecida pelo *Department of Defense* está na

¹⁷⁵ “Os objetivos estratégicos dos EUA serão alcançados por meio de algumas ações estratégicas específicas: enquadramento das opções de estados-chave; prevenindo adversários de adquirir armas de destruição em massa (*WMD*); fortalecendo e expandindo alianças e parcerias; assegurando acessos estratégicos e mantendo a liberdade de ação; e integrando e unificando esforços”. (*ibidem*, 2008)

¹⁷⁶ Mais informações, ver PINHEIRO, 2008

“proficiência de suas Forças Armadas na Guerra Irregular, [porém] os EUA não se permitirão ao luxo de se preparar exclusivamente para desafios dessa natureza”¹⁷⁷.

Desta forma, os EUA deverão estar preparados para **“uma combinação de capacidades, convencional e irregular, cinéticas e não-cinéticas, através de todo o espectro do conflito [...] Por esta razão, os EUA devem desenvolver uma capacitação militar específica para a guerra irregular comparável àquela existente para a guerra convencional.”**¹⁷⁸ (PINHEIRO, 2008)

Ao referir-se a questão da **dissuasão**, o documento nos mostra a grande preocupação dos EUA em serem capazes de dissuadirem seus adversários, como verifica-se na passagem abaixo:

No ambiente estratégico contemporâneo, o desafio é dissuadir um espectro de adversários potenciais de realizarem uma variedade de ações sobre os EUA, seus aliados e seus interesses. Estes adversários poderão ser estatais e não-estatais; poderão empregar armas nucleares, convencionais e não-convencionais; bem como poderão explorar o terrorismo, a guerra eletrônica, a guerra cibernética e outras formas de guerra. (PINHEIRO, 2008)

Ou seja, a **dissuasão** é apresentada como **fator fundamental na prevenção do conflito e na implementação da segurança**, tendo em vista que, por meio da influência política, militar e econômica (entre outros fatores da expressão do poder nacional), um adversário deixa de realizar ações contra o Estado norte-americano, como observa-se no extrato da NDS abaixo:

A dissuasão é essencial para a prevenção de conflitos e o reforço da segurança. Ela requer a influência das escolhas políticas e militares de um adversário, dissuadindo-o de realizar uma ação fazendo seus

¹⁷⁷ Como nos explica Pinheiro (2008), embora a probabilidade de conflitos armados entre Estados tenha declinado nos últimos anos, não há como relegar as capacitações para tais eventualidades. As circunstâncias atuais no Sudoeste da Ásia e na Península da Coreia, por exemplo, ratificam a contínua possibilidade de uma confrontação militar.

¹⁷⁸ Como propõe o autor, os EUA para fazer frente a "estes desafios demandam melhores e mais diversificadas capacitações tanto no que se refere ao *hard power* quanto ao *soft power*; e maior flexibilidade e destreza em como empregá-las. Cada vez mais, o *DoD* planejará visando um futuro ambiente de segurança modelado pela interação de poderosas tendências estratégicas. Estas tendências sugerem um espectro de futuros cenários plausíveis, alguns apresentando maiores desafios e riscos de segurança".

líderes compreenderem que tanto o custo da ação é demasiado grande quanto desnecessário. A dissuasão é igualmente baseada em credibilidade: na capacitação de prevenir um ataque; responder decisivamente a qualquer ataque; e na capacitação de atacar cirúrgica e eficazmente quando necessário. (NDS, 2008)

Ao referir-se aos **conflitos locais e regionais**, o documento é taxativo ao estabelecer que estas questões são problemas sérios e que requerem soluções imediatas, tendo em vista que conflitos desta natureza poderão se propagar e acentuar ilícitos transnacionais como o tráfico de drogas, terrorismo e contrabando de armas.

A incapacidade de muitos Estados de se policiarem ou de trabalhar eficazmente com os seus vizinhos a fim de garantir **a segurança regional constitui um desafio para os compromissos do sistema internacional**. Grupos sub-nacionais armados, incluindo, mas não limitado a aqueles inspirados por extremismo violento, ameaçam a estabilidade e a legitimidade dos principais estados. Se for deixado de lado, essa instabilidade pode se propagar e ameaçar regiões de interesse para os Estados Unidos, nossos aliados e amigos. **Grupos rebeldes e outros atores não estatais freqüentemente exploram locais geográficos e políticos, ou condições sociais para estabelecer refúgios seguros de onde eles possam operar impunemente. Áreas sem governo, mal governadas e domínios contestados oferecem um terreno fértil para esses grupos explorarem as lacunas em termos de capacidade de governança dos regimes locais de forma a minar a estabilidade e a segurança regional**. A resolução deste problema irá requerer parcerias locais e abordagens criativas para negar aos extremistas a oportunidade de ganhar pontos fortes. (NDS, 2008)¹⁷⁹ (o destaque é nosso)

Outra questão de importância para a nossa análise e aprendizado é o fator da **análise e gerenciamento de risco** na implementação de uma Estratégia de Defesa Nacional como a norte-americana. Como aponta a NDS:

A execução da Estratégia de Defesa Nacional e dos seus objetivos requer balanceamento de riscos, e a compreensão das escolhas que os riscos implicam. Nós não podemos fazer tudo ou ter um desempenho igualmente bom em todo o espectro do conflito. Em última análise, temos de fazer escolhas. Com recursos limitados, **a nossa estratégia deve abordar como nós estimamos, mitigamos e respondemos ao risco. Aqui definimos risco como o potencial de danos à segurança nacional combinada com a probabilidade de ocorrência e uma medição das conseqüências no caso de o risco subjacente permanecer sem solução**. Devemos nos preparar contra as mudanças no ambiente estratégico que poderá invalidar os pressupostos em que se assenta a estratégia, bem como abordar os riscos para a estratégia. (NDS, 2008)

¹⁷⁹ E aqui chama-se atenção para as questões relacionadas à Tríplice Fronteira entre Brasil, Paraguai e Argentina, que será objeto de estudo no próximo capítulo.

Ou seja, ao se decidir pela implementação, execução e a busca pelos objetivos de uma Estratégia como esta, há que assumir os riscos envolvidos nas escolhas por determinada ação, pois, como aponta Pinheiro (2008), “não é possível fazer tudo ao mesmo tempo ou operar de forma igualitária ao longo de todo o espectro do conflito”.

A Estratégia de Defesa Nacional norte-americana considera quatro dimensões de riscos:

1- Riscos Operacionais – são aqueles associados com a atual força executora, sendo muito bem sucedida na execução da estratégia, sendo os custos humanos, materiais, financeiros e estratégicos aceitáveis.

2- Riscos de Desafio Futuros - são aqueles associados com a capacidade do *DoD* em executar futuras missões com sucesso, contra uma panóplia de potenciais futuros adversários.

3- Riscos de Gerenciamento da Força - são aqueles associados com o gerenciamento de forças militares no cumprimento dos objetivos descritos na *NDS*. A principal preocupação está em recrutar, reter, treinar e equipar a força, bem como sustentar sua prontidão de resposta.

4- Riscos Institucionais – são aqueles associados com a capacitação de novos comandos, gerenciamento e práticas de gestão. (NDS, 2008)

Outro aspecto observado na presente estratégia é o reconhecimento formal dos EUA na necessidade de adoção de uma postura *multilateral* nas questões da segurança nacional, tendo em vista a volatilidade e as incertezas do ambiente estratégico atual, em detrimento do *unilateralismo* apresentado até então.

Segundo Pinheiro (2008), a presente estratégia dirime qualquer dúvida em relação a preparação para a **Guerra Regular e Irregular**, esclarecendo que...

[...] nos próximos 20 anos, **o desafio prioritário** a ser enfrentado é aquele materializado por **Estados nacionais e Organizações Não-Estatais** que se constituem ameaças à segurança nacional dos EUA e de seus aliados, **pela implementação de táticas, técnicas e procedimentos de Guerra Irregular**. Por outro lado, a presente Estratégia retifica contundentemente as críticas atribuídas ao atual Secretário de Defesa de que **priorizar as ameaças irregulares seria repetir um erro atribuído (de uma maneira geral) aos oficiais gerais, de que os EUA estariam se preparando para lutar no**

futuro, a guerra do passado. A presente Estratégia enfatiza que os EUA manterão e implementarão suas capacitações militares tradicionais, buscando uma prevalência ainda maior no campo de batalha convencional. E esta decisão inclui, com destaque, o arsenal de armamento nuclear.

Portanto, pode-se concluir que os EUA não irão mudar a sua estratégia e capacidades militares de preparação para um possível combate convencional, embora haja uma baixa probabilidade de haver conflitos armados entre Estados no futuro. Pelo contrário, buscarão manter a sua hegemonia militar no campo da Guerra Regular, bem como buscarão desenvolver uma **capacitação militar específica** tão forte quanto a tradicional para a Guerra Irregular.

2.3 AS ESTRATÉGIAS NACIONAIS NORTE-AMERICANAS ESPECÍFICAS PARA O COMBATE AO TERRORISMO

Obviamente, todas as Estratégias apresentadas até agora estão dentro do contexto da *Guerra Global Contra o Terror* desencadeada pelo governo norte-americano no pós 11 de setembro.

Buscar-se-á ressaltar, com esta breve apresentação desta *documentação específica* de combate ao terrorismo, os principais tópicos de interesse que possam contribuir para o aprimoramento da Estratégia brasileira.

Para tanto, serão analisadas, sumariamente, as seguintes estratégias: a *National Strategy for Combating Terrorism* (NSCT)¹⁸⁰ de 2003, a *National Strategy for Combating Terrorism* de 2006 e *National Military Strategic Plan for the War on Terrorism* (NMSP-WOT)¹⁸¹ de 2006.

Inicialmente, em relação a formalidade dada as documentações, pode-se dizer que a *National Strategy for Combating Terrorism* é uma Estratégia de caráter Nacional que deriva da *National Security Strategy* (NSS) e que irá orientar a *National Military Strategic Plan for the War on Terrorism* para a Guerra Global Contra o Terror. Em similitude ao que ocorre com a NSS, a NSCT é um documento emitido pela Casa Branca e assinado pelo Presidente dos EUA. Já a NMSP-WOT é assinado pelo Secretário de Defesa.

A NSCT tem por objetivo orientar e detalhar as diversas instituições norte-americanas no *combate ao terrorismo* e na *promoção da segurança* contra ataques futuros, de forma a impedir que ocorram ataques terroristas contra os EUA, seus

¹⁸⁰ Tradução livre: Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo.

¹⁸¹ Tradução livre: Plano Estratégico Militar Nacional para a Guerra contra o Terrorismo.

cidadãos, seus interesses, seus amigos e aliados, assim como criar um ambiente internacional desfavorável aos terroristas e a todos que apóiam suas ações.

Para tanto, ressalta a importância da necessidade de destruição das organizações terroristas e da vitória na *guerra de idéias*, além do fortalecimento da segurança dos EUA dentro e fora do país¹⁸².

Como aponta Bonfim (2006), a estratégia é conhecida nos EUA como a estratégia dos quatro "D", em função das iniciais das palavras “*Defeat*”, “*Deny*”, “*Diminish*” e “*Defend*”¹⁸³:

- 1) Os EUA e seus parceiros vão **derrotar** as organizações terroristas de alcance global, atacando seus santuários, lideranças, comando, controle e comunicações, material de apoio e finanças.
- 2) os EUA irão **negar** aos terroristas santuários, obtenção de patrocínio e possibilidade de apoio, obrigando outros estados a aceitar suas responsabilidades na ação contra tais ameaças dentro de seus territórios. Esse objetivo será alcançado por meio do apoio a estados cooperativos e capazes de combater o terrorismo, bem como aqueles que tenham vontade de cooperar, mas que sejam incapazes de fazê-lo.
- 3) os EUA irão **diminuir** e reduzir as condições que os terroristas procuram explorar, convencendo a comunidade internacional a focar seus esforços e recursos em áreas de maior risco e nos pólos de maior pobreza.
- 4) por fim, mais importante, os EUA irão **defender** seu território, seus cidadãos e seus interesses, dentro e fora do país. (BONFIM, 2006)

Para alcançar estes objetivos, o documento estabelece que os EUA irão empregar todos os elementos do seu poder nacional¹⁸⁴, porém de acordo com os valores da civilização norte-americana: respeito à dignidade humana, respeito às leis, respeito às liberdades individuais, apoio às economias livres e abertas e tolerância religiosa.

¹⁸² Aqui é necessário diferenciar os propósitos entre a *National Strategy for Homeland Security* (Estratégia Nacional para Segurança da Pátria) e a *National Strategy for Combating Terrorism* (Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo). “Enquanto a primeira foca a prevenção de ataques terroristas dentro território norte-americano, a segunda se concentra na identificação e na diminuição das ameaças antes de elas alcançarem as fronteiras americanas”. (BONFIM, 2006)

¹⁸³ Tradução livre: derrotar, negar, diminuir e defender, respectivamente.

¹⁸⁴ Como os já citados anteriormente: diplomáticos, econômicos, de informações, financeiros, de imposição da lei, de inteligência e militares.

No que concerne a NMSP-WOT, este documento foi divulgado em 2006, sob a responsabilidade do Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas norte-americanas (*Chairman of the Joint Chiefs of Staff*).

Para Bonfim (2006), a NMSP-WOT é o resultado da consolidação de diversos documentos, agregando ordens e diretrizes emanadas da Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo (NSCT), da Estratégia de Defesa Nacional (NDS) e da Estratégia Militar Nacional (NMS), bem como, é claro, das determinações contidas na Estratégia de Segurança Nacional (NSS), que irá nortear as demais estratégias.

Este documento define a estratégia nacional das Forças Armadas norte-americanas para a Guerra Global Contra o Terror, **estabelecendo as orientações estratégicas para as operações e atividades exclusivamente militares**, tendo em vista “às diferentes visões [que existiam] **dentro do Departamento de Defesa, que atrapalhavam a cooperação e eficiência**” na execução das atividades. (WOOD, 2006)¹⁸⁵

Desta forma, todas as instituições que apoiavam o Departamento de Defesa modificaram sua forma de trabalho, visando a execução de suas tarefas em conjunto com as outras de “uma forma integrada e sincronizada para ter uma eficiência estratégica” (*ibidem*, 2006):

Na sua essência, ele busca **direcionar a ação de planejadores e Comandantes de Departamento para os objetivos de segurança**, bem como **assinalar as prioridades relativas na alocação de recursos**. Serve de **guia**, também, **para a cooperação com outros Departamentos e Agências do Governo** dos EUA, bem como, com parceiros na coalizão, **visando o planejamento e a condução de operações militares**. É um abrangente plano militar para a execução da guerra global contra o terrorismo a ser executado pelas Forças Armadas dos EUA, com o apoio de outros países aliados. (BONFIM, 2006) (o destaque é nosso)

¹⁸⁵ WOOD, Sara. **Plano define Estratégia para Guerra ao Terror**. American Forces Press Service. Revista Defesanet. 2006.

Segundo Pinheiro (2006), a NMSP-WOT estabelece que "o terrorismo violento, em suas várias formas, constitui-se na principal ameaça aos EUA, seus aliados e interesses, e que a Guerra Global Contra o Terror visa a preservação do progresso político, prosperidade econômica, segurança e estabilidade do sistema internacional de estados e o futuro da sociedade civil."

Portanto, a estratégia ratifica os termos empregados na NSCT ao afirmar que esta guerra não se trata de uma guerra religiosa ou cultural, mas sim de uma "guerra de idéias" entre islâmicos extremistas e islâmicos moderados e, obviamente, os EUA estão decisivamente ao lado dos islâmicos moderados¹⁸⁶. (*ibidem*, 2006)

Além disto, o documento estabelece que as Forças Armadas deverão focar três áreas:

- 1- Expansão das parcerias internacionais para combater a violência dos extremistas;
- 2- Manter as armas mais mortíferas do mundo, longe do alcance das pessoas mais perigosas do mundo (*Keep the world's most dangerous weapons out of the hands of the world's dangerous people*); e
- 3- Institucionalizar a estratégia contra a violência extremista, tanto no campo doméstico e internacional. (WOOD, 2006)

Somando-se a estas questões, os militares também têm a função de estabelecer as condições necessárias para conter a ideologia terrorista, por meio das seguintes ações: **prover segurança, garantir ajuda humanitária, manter contato com líderes militares do exterior, e considerar como as operações podem afetar o apoio**

¹⁸⁶ Esta estratégia define o conceito para *extremistas, moderados e terroristas*. "*Extremistas* são definidos como 'indivíduos que se opõe, por princípio e prática, ao direito do povo de escolher como viver e como organizar suas sociedades, e apóiam o assassinato de pessoas comuns para a consecução de seus objetivos ideológicos extremistas'. *Moderados* são definidos como 'aqueles indivíduos que não apóiam os extremistas, caracterizando-se, fundamentalmente, por rejeitarem a matança de pessoas comuns'. E *terroristas* são conceituados como 'os indivíduos que conduzem atos terroristas' ". (PINHEIRO, 2006)

ideológico aos terroristas, e impedir a proliferação de armas de destruição em massa¹⁸⁷. (BONFIM, 2006; WOOD, 2006)

Ou seja, o documento guia o planejamento e as ações dos Comandos Combatentes, dos Departamentos Militares, das Agências de Apoio ao Combate e das Agências de Serviços dos EUA ligadas ao Departamento de Defesa para os seguintes objetivos:

- 1- Proteger e defender os EUA;
- 2- Atacar os terroristas e sua capacidade de operar efetivamente dentro e fora do país; e
- 3- Apoiar os esforços dos moderados islâmicos (*mainstream*) na sua rejeição ao extremismo violento. (BONFIM, 2006)

No que concerne a análise da *natureza do inimigo* e de suas *vulnerabilidades críticas*, o documento estabelece a importância da identificação dos "*centros de gravidade*" nos níveis estratégico, operacional e tático de cada organização terrorista.

Segundo Pinheiro (2006), é necessário analisar detalhadamente as seguintes áreas críticas de operações e de sobrevivência das organizações terroristas: **liderança, áreas de homizio, finanças, comunicações, movimento, inteligência, armamento, pessoal e ideologia.**

¹⁸⁷ Conforme aponta Bonfim (2006), a forma com que os militares podem contribuir para essa estratégia, em termos gerais, será provendo:

1) **Segurança:** assegurando ambiente que permita aos moderados (*mainstream*) expressar seu pensamento sem medo ou intimidação.

2) **Assistência humanitária:** esse é um ponto-chave para demonstração de boa vontade visando reforçar o apoio dos governos locais, bem como mitigar problemas que os extremistas exploram para ganhar apoio para sua causa.

3) **Contatos entre as forças militares:** com o objetivo de influenciar na abordagem do combate ao terrorismo, nas ações de contenção dos extremistas e nas de apoio aos moderados.

4) **Condução das operações:** na forma de condução de suas operações, os EUA pretendem afetar o apoio ideológico ao terrorismo, garantindo liberdade para escolher o "Se", "Quando", "Onde", e "Como" executá-las.

5) **Operações de informações militares:** o Departamento de Defesa possui a possibilidade de apoiar e amplificar a "voz dos moderados" e de ajudar conter os extremistas.

Por fim, esta estratégia destaca a importância do estudo e análise dos aspectos culturais, costumes, tradições, história, língua e filosofia de vida das populações afetadas e dos potenciais inimigos nesta luta contra o terror, bem como estabelece que para a consecução deste combate, é necessário encorajar o surgimento da democracia, da liberdade e da prosperidade econômica.

No que tange aos recursos humanos de suas tropas e aliados, o documento enfatiza que o enfrentamento deste inimigo deverá **“ser conduzido por profissionais altamente preparados, inteligentes e culturalmente motivados e que, neste momento, a hora é de investir em recursos humanos com alto nível de preparo para combater eficazmente este inimigo nas décadas subsequentes”**. (PINHEIRO, 2006) (o destaque é nosso)

Por fim, pode-se concluir que as lições aprendidas pelos norte-americanos com o 11 de setembro e seus desdobramentos contribuíram, significativamente, para a evolução do pensamento estratégico daquele Estado, verificado na evolução de sua estrutura estatal e das documentações emitidas decorrentes desta necessidade de padronização, orientação e normatização de processos, visando enfrentar as novas ameaças do século XXI.

2.4 A POLÍTICA DE SEGURANÇA DOS EUA PARA A AMÉRICA LATINA

Quando um grupo de Estados assim constituídos é obrigado a lidar com um outro, só há dois resultados possíveis: um Estado se torna tão forte que domina todos os outros e cria um império, ou nenhum Estado chega a ser suficientemente poderoso para realizar essa meta.

Henry Kissinger

Os eventos do 11 de setembro de 2001 provocaram mudanças de prioridades e da Estratégia de Defesa e Segurança Nacional por parte dos EUA, conforme está sendo discutido ao longo deste capítulo.

No entanto, verifica-se que, apesar da ofensiva dos EUA para responder aos ataques ter se concentrado principalmente no sul da Ásia, as suas repercussões tiveram grande impacto na América Latina, tanto na estratégia de luta contra o narcotráfico, quanto na baixa prioridade que a América Latina passou a ter no plano global para os EUA. (MESSARI, 2004)

Desta forma, nota-se mais uma vez que a questão central que irá nortear a política externa norte-americana será a *segurança* e não somente com os Estados da Ásia e do Oriente Médio, mas também com os da América Latina tornando-se o ponto principal da agenda bilateral e multilateral nas Américas no pós 11 de setembro.

Porém, os temas que foram *securitizados* pelos norte-americanos e que irão, de alguma forma, afetar estas relações com os Estados da América Latina, não foram determinados por ocasião destes ataques ao *World Trade Center* e ao *Pentagon* e, sim, são reflexos de um processo que teve início desde o término da Guerra Fria, com o fim da bipolaridade, como pode-se constatar nas palavras de Marques (2003 *apud* CARVALHO e SENHORAS, 2007)¹⁸⁸:

¹⁸⁸ CARVALHO, Patrícia Nasser; SENHORAS, Elói Martins. *POLICYMAKING BRASILEIRO EM SEGURANÇA E DEFESA: Um ensaio sobre a agenda de formulação, atores e variáveis envolvidas.*

Os temas considerados – pelas potências ocidentais – como ameaças à segurança internacional após o fim da União Soviética – narcotráfico, terrorismo, crime organizado transnacional, tráfico de armas, devastação ambiental, corridas armamentistas regionais, conflitos étnicos, correntes migratórias internacionais, desrespeito aos direitos humanos e proliferação de armas nucleares, químicas e biológicas de destruição em massa – **consolidaram a substituição do conflito Leste-Oeste pelas tensões Norte-Sul.**

Deste modo, observa-se as “pressões” realizadas pelo governo norte-americano em diversos temas, principalmente no pós 11 de setembro como, por exemplo, sobre o controle da região da Tríplice Fronteira entre o Brasil, a Argentina e o Paraguai, devido as suspeitas de existência de células terroristas que provêm recursos financeiros e humanos a *Al Qaeda*¹⁸⁹; e na luta contra às FARC e o tráfico de drogas pelo governo Colombiano.

Diante disto, verificar-se-á ao longo deste estudo que a agenda de segurança norte-americana para a América Latina tem avançado por meio do emprego contínuo do seu *soft power*, prevalecendo, desta forma, seus interesses na região.

Texto apresentado no I Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa. São Carlos, 19 a 21 de Setembro de 2007.

¹⁸⁹ Os assuntos referentes à Tríplice Fronteira serão aprofundados no capítulo seguinte.

2.4.1 A América Latina ¹⁹⁰

A América Latina é a região do globo com o menor índice de conflitos armados, bem como é a que registra menores gastos militares em relação ao Produto Nacional Bruto. (SORJ, s/d)¹⁹¹

Segundo Fiori (2007a)¹⁹², o principal geoestrategista norte-americano do século XX, Nicholas Spykman, ao discutir sobre a América Latina, defende que esta região deveria ser considerada como uma área completamente distinta da América do Norte, dividida em duas partes: a Mediterrânea e a do Sul, na qual os EUA exerceriam o controle geopolítico destas regiões, por considerar o continente americano como “a primeira e a última linha de defesa da hegemonia mundial dos EUA”¹⁹³. (Spykman *apud* FIORI, 2007a)

Durante as décadas de 1980 e 1990, os Estados da América Latina passaram por um processo de substituição dos governos militares por governos democraticamente

¹⁹⁰ Empregar-se-á o termo “América Latina” para caracterizar o espaço geográfico que compreende vinte e um Estados, a saber: Argentina, Belize, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. Ou seja, compreende todos os Estados do continente americano que falam espanhol, português ou francês, bem como outros idiomas derivados do latim. Engloba quase a totalidade da América do Sul, exceto Guiana e o Suriname, que são países germânicos; engloba, ainda, todos os países da América Central e alguns do Caribe, como Cuba, Haiti e República Dominicana. Da América do Norte, apenas o México é considerado como parte da América Latina.

¹⁹¹ SORJ, Bernardo. **Segurança, Segurança Humana e América Latina**. Rio de Janeiro, s/d.

¹⁹² FIORI, José Luis. **Nicholas Spykman e a América Latina**. Jornal Valor Econômico, 05 de dezembro de 2007a.

¹⁹³ O autor defende a “separação radical entre a América dos anglo-saxões e a América dos latinos. Nas suas palavras ‘as terras situadas ao sul do Rio Grande constituem um mundo diferente do Canadá e dos Estados Unidos. E é uma coisa desafortunada que as partes de fala inglesa e latina do continente tenham que ser chamadas igualmente de América, evocando uma similitude entre as duas que de fato não existe’. Em seguida, ele propõe dividir o ‘mundo latino’ em duas regiões, do ponto de vista da estratégia americana no subcontinente: uma primeira, ‘mediterrânea’, que incluiria o México, a América Central e o Caribe, além da Colômbia e da Venezuela; e uma segunda, que incluiria toda a América do Sul abaixo da Colômbia e da Venezuela. Feita esta separação geopolítica, Spykman define a ‘América Mediterrânea como uma zona em que a supremacia dos Estados Unidos não pode ser questionada. Para todos os efeitos, trata-se um mar fechado cujas chaves pertencem aos Estados Unidos. O que significa que o México,

eleitos pelos seus povos. Com a consolidação da democracia na região, a luta contra *movimentos armados* e contra o *crime organizado* passou a determinar a agenda de segurança na região, pois as questões que a América Latina figurava na agenda de segurança internacional até então, como a proliferação nuclear e a corrida armamentista, principalmente por parte do Brasil e da Argentina, deixaram de ser relevantes após a adesão do tratado contra a proliferação nuclear e da criação da “zona de paz”. (MESSARI, 2004)

Desta forma, as principais preocupações com a segurança na região da América Latina passaram a estar associadas a fatores que pudessem afetar a governabilidade dos Estados, como apontado pelo *Institute for National Strategic Studies* (*apud* AYERBE, 2002)¹⁹⁴:

A América Latina é atualmente uma das regiões mais pacíficas do globo e está ganhando autonomia nos assuntos mundiais. No entanto, sérias dificuldades permanecem. As mudanças na economia não estão sendo perpetuando, e às vezes piorado, desigualdades sociais existentes há muito tempo. O crescimento populacional e a urbanização têm criado crescentes tensões. O crime organizado e os exportadores de drogas enraizaram suas bases. As guerrilhas e a violência local permanecem como problema em algumas áreas. Governos ineficientes, mesmo quando democráticos, têm provocado desilusões crescentes na população e desordem eleitoral.

Para Kissinger (2001 *apud* FIORI, 2007b)¹⁹⁵, a América do Sul continua sendo, neste início de século, essencial para os interesses norte-americanos e, portanto, deve ser mantida sob a hegemonia dos EUA. Porém, como apontado acima, as preocupações com as ameaças à segurança na região no pós Guerra-Fria não são mais oriundas da ex-União Soviética, mas sim, originadas no próprio continente. No plano econômico, elas estão relacionadas “aos projetos de integração regional que excluam ou se oponham à

Colômbia e Venezuela (por serem incapazes de se transformar em grandes potências) ficarão sempre numa posição de absoluta dependência dos Estados Unidos” (FIORI, 2007)

¹⁹⁴ AYERBE, Luis Fernando. **Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia**. São Paulo. Ed. UNESP, 2002.

¹⁹⁵ FIORI, José Luis. Henry Kissinger e a América Latina. *Jornal Valor Econômico*, 14 de dezembro de 2007b.

Alca” e, no plano político, aos “populismos e nacionalismos que estão renascendo no continente”. (*ibidem*, 2007b)

Para Ayerbe (2002), as ameaças no pós Guerra Fria podem ser agrupadas em quatro categorias, conforme serão apresentadas a seguir. Contudo, quando estas ameaças são divididas por regiões, aquelas que se apresentam como potenciais de risco atribuídos à América Latina, se situam, principalmente, nos itens 3 e 4, a saber:

- 1- políticas de poder de potências hostis com capacidade de desencadear corridas armamentistas, disputas por recursos naturais, **terrorismo**, guerras;
- 2- instabilidade regional gerada pela desestruturação de países em razão de conflitos internos, especialmente os que têm como origem a politização de diferenças de origem étnica;
- 3- emigração em massa provocada por esses mesmos conflitos, pela pobreza ou por catástrofes naturais; e**
- 4- insegurança global por desequilíbrios no mercado financeiro, degradação do meio ambiente, disseminação de doenças, tráfico de drogas ou crescimento populacional descontrolado.** (o destaque é nosso)

No que concerne ao terrorismo internacional, existe uma preocupação muito grande no acesso às Armas de Destruição em Massa, bem como às armas químicas e biológicas por parte dos grupos terroristas, principalmente, com a emergência dos fundamentalistas étnicos e religiosos.

Neste contexto, a América Latina é considerada, pelos norte-americanos, como um importante teatro de operações nessa luta global contra o terrorismo, tendo em vista o fato de que as atividades criminosas que acontecem na região, como tráfico de drogas e armas, assim como a lavagem de dinheiro supostamente dariam o apoio financeiro e material aos grupos terroristas.

O Departamento de Estado dos EUA indica a existência de quatro organizações terroristas na América Latina: o Exército de Libertação Nacional (ELN), as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), o Sendero Luminoso e os Grupos ou

Forças de Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC). O documento apresenta ainda que o ETA e o Hezbollah operam na região¹⁹⁶.

Segundo Tejchma (2007)¹⁹⁷, a falta de controle por parte dos governos na América Latina facilita o tráfico de armas e drogas. Desta forma, as redes criminosas que operam na região permitem que grupos terroristas internacionais financiem as suas atividades por meio dos rendimentos originados das drogas.

Segundo o autor, a região da Tríplice Fronteira é considerada há muito tempo uma região que abriga atividades criminosas e, possivelmente, grupos terroristas¹⁹⁸.

¹⁹⁶ Departamento de Estado dos EUA, *Patterns of Global Terrorism 2001*, p. 63 *apud* TEJCHMA, 2007.

¹⁹⁷ TEJCHMA, Corey Michael. **O Impacto da Globalização nos Interesses de Segurança dos EUA na América Latina**. ECEME. Rio de Janeiro, 2007.

¹⁹⁸ “Estima-se que na região da Tríplice Fronteira exista uma população de 20.000 islâmicos, principalmente da Síria e do Líbano. Por causa dessa grande população do Oriente Médio, e do predomínio de atividades criminosas, as autoridades há muito suspeitam de que a Área da Tríplice Fronteira é uma base de atividade terrorista. De acordo com o general Hill, “Os grupos terroristas do Oriente Médio, inclusive o *Hamas*, *Hezbollah* e *Al Gama Al Islamiya*, têm redes e estruturas de apoio em toda a região. Essas células, que se estendem da América do Sul até a América Central e Caribe, não consistem apenas em equipes de logísticas e apoio, mas também de terroristas que participaram de ataques no Oriente Médio.” (TEJCHMA, 2007)

Estima-se que uma quantia entre US\$ 300 e US\$ 500 milhões por ano convergem da América Latina para grupos terroristas. (Oppenheimer Andres, “General: Islamists Find Latin American Funds”, *The Miami Herald*, 9 de março de 2003 *apud* TEJCHMA, 2007)

Segundo Todd (2003), “comerciantes de todo o mundo, com negócios legais ou não, são atraídos para a região da Tríplice Fronteira por causa da falta de interferência dos governos. Esta falta de controle policial acirrado nas três fronteiras atrai contrabandistas de armas e drogas e, também, para a lavagem de dinheiro. **Estima-se que mais de US\$ 12 bilhões e nove milhões de turistas passam pela área das Cataratas do Iguaçu anualmente**. Esse grande volume de tráfego torna extremamente difícil as forças policiais mal-armadas deterem a atividade criminosas”. (Todd, Benson. At Brazilian Border, Terror Crackdown Yet to Come, Reuters English News Service, 12 de abril de 2003 *apud* TEJCHMA, 2007).

2.4.2 Breve Histórico da relação dos Estados Unidos da América com a América Latina

Nos EUA, a ação do Estado apresenta fases diversas conforme se trate da política interna ou externa. No território nacional, promove políticas econômicas de dinamização do mercado interno, estimulando o consumo, protegendo ramos industriais, atraindo investimentos do exterior. Na área social, procura alimentar o “sonho americano”, instituindo patamares mínimos de bem-estar para os setores de baixa renda. No plano do funcionamento das instituições, o respeito às liberdades civis garantidas pela Constituição é apresentado como argumento mais forte da superioridade do Ocidente, exemplo da modernidade e fundamento da essência liberal do capitalismo. Nas relações exteriores, o Estado é capaz de adotar posturas radicalmente diferentes. Durante a Guerra Fria, a concepção realista da dissociação entre as políticas internacional e doméstica assume extrema nitidez. Por meio das instituições responsáveis pela criação da política externa, os EUA planejaram e ajudaram a executar a violação sistemática dos direitos humanos, das liberdades civis, da democracia política e da livre iniciativa em outros países. Na América Latina, treinaram as Forças Armadas para o combate aos inimigos internos, sem qualquer restrição de meios. Promoveram o boicote econômico, uma forma de intervencionismo incompatível com a idéia da livre iniciativa, contra governos considerados hostis. Não hesitaram em patrocinar e fortalecer os setores reacionários, atrasados e corruptos, em nome da prioridade aos aliados da agenda estratégica global.

Luis Fernando Ayerbe , 2002

A abrangência das relações entre os EUA e os Estados da América Latina variou bastante ao longo da história. Até a 2ª GM, pode-se identificar quatro grandes políticas norte-americanas para a região da América Latina: a Política de James Monroe (1817-1825), a I Conferência Internacional Americana de 1889, a Política de Theodore Roosevelt (1901-1909) e a Política de Franklin Roosevelt (1933-1945)¹⁹⁹.

¹⁹⁹ Até a 2ª GM podemos apontar as seguintes políticas norte-americanas para a América Latina:

- **Política de James Monroe** (1817-1825): “assumiu a posição de patrono das Américas ao afirmar que a interferência da Europa na América seria considerada uma ameaça à paz e à segurança dos EUA. Porém, na realidade, visava garantir a segurança de seu próprio país, devido ao receio de reversão das independências recém-conquistadas pela maioria dos Estados americanos, além de garantir as condições para sua expansão para o oeste. A política da ‘América para os americanos’ não garantia, porém, que os Estados Unidos não iriam realizar agressões ou intervenções na região, o que pôde ser constatado com sua expansão territorial”. (LIMA, 2007; SPADALE, 2006)

- **I Conferência Internacional Americana**, em 1889: “Nela ficou indicado o papel tutelar que começavam a exercer os EUA na região. Embora o principal objetivo dos EUA fosse comercial, logrou-se um certo avanço com a fundação de um organismo permanente: a União Pan-Americana, inicialmente

Com o término da 2ª GM, os EUA, vitoriosos, realizaram a reorganização do Estado com o propósito de atender a seus novos compromissos internacionais. Verificou-se, desta forma, a presença permanente das Forças Armadas e dos serviços de inteligência nas regiões consideradas estratégicas, inclusive na América Latina²⁰⁰. (AYERBE, 2002)

Os EUA observavam os seus interesses e preocupações com a segurança na América Latina através do prisma do conflito Leste-Oeste. Naquele período, a maior ameaça para os interesses norte-americanos na região da América Latina era a subversão comunista por parte da União Soviética e de seus aliados, como nas palavras de Spadale (2006):

Durante os anos da Guerra Fria o governo norte-americano colocou em prática uma forte política intervencionista na América Latina, interferindo, às vezes de forma decisiva, nos assuntos internos dos países latino-americanos. Tal política, que perdurou até o fim dos anos 80, deixou marcas profundas, pois os Estados Unidos apoiaram, e muitas vezes participaram, de golpes de estado e de violações aos direitos humanos em diversos países, como o caso “Irã-Contras” ocorrido na Nicarágua durante o governo Reagan.

denominada de Escritório Comercial das Repúblicas Americanas, embrião da Organização dos Estados Americanos (OEA)”. (LIMA, 2007; SPADALE, 2006)

- **Política de Theodore Roosevelt** (1901-1909): “resumida em sua frase “speak softly and carry a big stick”. Esta postura veio a consolidar uma realidade em que a aproximação dos Estados Unidos com os países latino-americanos foi bastante prejudicada, uma vez que os propósitos norte-americanos passaram a ser crescentemente questionados, resultando no esfriamento dos ideais pan-americanos”. (SPADALE, 2006)

- **Política de Franklin Roosevelt** (1933-1945): “é adotada a política da “Boa-vizinhança”. Os EUA adotaram a negociação diplomática e a colaboração econômica e militar com o objetivo de impedir a influência européia na região, manter a estabilidade política no continente e assegurar a liderança no hemisfério ocidental. Na verdade, os EUA queriam poder reunir o conjunto de seus vizinhos meridionais assim que a guerra eclodisse na Europa. Como consequência, conseguiram o apoio dos Estados do continente na Segunda Guerra Mundial (1939-45)” (Cervo; Rapoport, 1998 *apud* LIMA, 2007).

²⁰⁰ Neste período, “as relações hemisféricas ganharam uma nova configuração, voltadas para a preservação das Américas como incontestável área de influência norte-americana, bloqueando quaisquer iniciativas soviéticas na região. O conceito de segurança hemisférica adquire importância, sendo assinado o TIAR (Tratado Interamericano de Assistência Recíproca) em 1947 e criada a OEA em 1948, durante a IX Conferência Internacional Americana”. (SPADALE, 2006)

Com o fim da bipolaridade, os EUA promoveram a redefinição da sua política de segurança no mundo e na América Latina²⁰¹. Na visão de Elliot Abrams (*apud* AYERBE, 2002), com o fim da Guerra Fria, a América Latina tornou-se um mercado cada vez mais importante para os produtos dos EUA, bem como uma fonte de recursos energéticos. Porém, o “crescimento populacional, com efeitos na imigração ilegal, e o tráfico de drogas representam aspectos preocupantes que justificam a manutenção do estado de alerta”²⁰².

Desta forma, pode-se afirmar que a política externa norte-americana substituiu o comunismo pelo narcotráfico como a grande ameaça proveniente da América Latina à segurança nacional dos EUA.

No que tange ao combate às drogas, os EUA incapazes de resolverem este problema dentro do seu próprio território, começaram a pressionar os Estados onde ocorre a produção destas drogas para que adotassem uma legislação antidrogas semelhante à dos EUA (Quero, 2003 *apud* SANTOS, 2007).

Um outro aspecto dessa questão apontada por Santos (2007) está no fato de que os esforços depreendidos pelos EUA com o intuito de internacionalizar a sua política de combate às drogas nunca esteve somente afeto ao problema da saúde pública, mas sim como um pano de fundo para objetivos diplomáticos, geopolíticos e comerciais norte-americanos. Daí decorre a Diplomacia das Drogas, onde “em vários momentos do

²⁰¹ Com o desaparecimento do inimigo soviético, “em torno do qual se articulava todo o sistema de segurança hemisférica, os EUA voltaram as suas atenções para os novos atores e as novas temáticas que pudessem representar problemas à sua segurança e à manutenção da sua condição de superpotência mundial”²⁰¹. (SANTOS, 2007)

²⁰² “O fim da Guerra Fria tornou necessária uma profunda reformulação do paradigma de segurança hemisférica, até então centrado na ameaça soviética, e algumas ações foram empreendidas para a definição das ‘novas ameaças’ à segurança. Em 1995 foi criada, na estrutura da OEA, a Comissão de Segurança Hemisférica, com o objetivo de tratar da cooperação militar, da transparência em gastos militares, entre outros temas. No mesmo ano, aconteceu nos Estados Unidos a I Reunião de Ministros de Defesa das Américas, evento este que vem sendo realizado periodicamente desde então. Em 1997 foi criado, em Washington, o *Center for Hemispheric Defense Studies – National Defense University*, visando ao estreitamento da parceria hemisférica na área de defesa e segurança”. (SPADALE, 2006)

século XX e início do século XXI o Departamento de Estado norte-americano procurou associar o tema do tráfico de drogas com a criminalidade, o comunismo e o terrorismo, justificando assim possíveis intervenções estratégicas”²⁰³.

Já na administração de Bush (pai), de 1989-1993, os EUA retomaram a expressão “guerra às drogas” para lançar a *National Defense Authorization Act* (1989). Com isto, o governo norte-americano mobilizou as Forças Armadas contra o narcotráfico em uma série de ações que iriam interferir na soberania dos Estados e gerar uma desconfiança por parte dos governos em função do emprego da intervenção militar como forma de combate ao narcotráfico²⁰⁴.

Como aponta Spadale (2006)²⁰⁵, em 1998 foi implementado o *Western Hemisphere Drug Elimination Act*, na qual autorizava o aumento do financiamento às operações antidrogas no continente. Em 2000, no último ano do governo Clinton, foi

²⁰³ “Durante o governo de Ronald Reagan (1981-1989), a política de combate às drogas esteve completamente subordinada às diretrizes da política exterior dos EUA. Nesse sentido, o tema das drogas transformou-se numa questão de segurança nacional, pois os estrategistas conservadores tentaram relacionar o problema a agentes externos, tais como uma ‘conspiração de latinos’” (Rodrigues, 2004, *apud* SANTOS, 2007).

²⁰⁴ **“Primeiro, os EUA lançaram a estratégia Andina (1989)**, que consistia no envio de tropas, na ampliação e ajuda econômica para atividades militares e policiais e no aumento pressões sobre países produtores andinos para uma maior cooperação militar na luta contra o narcotráfico. **Segundo, o Comando Sul dos EUA reorganizou toda sua infra-estrutura técnica, operacional e humana**, que havia sido utilizada na contenção ao comunismo na região, para a luta contra esse novo perigo externo. **Terceiro, tropas norte-americanas invadiram no Panamá, em 1989, na ‘Operação Causa Justa’**, culminado na prisão do presidente Manuel Noriega, condenado como narcotraficante. **Quarto, em 1990, a Drug Enforcement Administration, sem consultar o governo do México, prendeu em território mexicano o médico Humberto Alvarez Machaín**, acusado de participar do assassinato de um agente da DEA no México (DOMINGUEZ, 1991 *apud* SANTOS). **Isso gerou uma preocupação muito grande em vários países e desconfiança quanto ao mecanismo de combate ao narcotráfico- a intervenção militar, em função da intromissão e desrespeito a soberania nacional.**

Na Cúpula de Santo Antônio (1992), os EUA empregaram o discurso de combate ao narcotráfico como uma estratégia de **“Guerra de Baixa Intensidade”**, de forma que os EUA ofereceriam recursos econômicos e militares para que os países pudessem implementar seus combates internos. É o que tem ocorrido nos planos antidrogas para a região andina, sobretudo na Colômbia e Bolívia- **Plano Colômbia e Plano Dignidade. Desta forma, o mundo pós guerra fria nascia na América latina sob a ingerência da política norte-americana de combate ao narcotráfico. A estratégia militarista repressora de combate à oferta de drogas seria uma poderosa justificativa para a crescente militarização da política de segurança norte-americana na região**”. (SANTOS, 2007) (o destaque é nosso)

²⁰⁵ SPADALE, Pedro. *A Segunda Administração Bush e a América Latina: a percepção brasileira relativa ao envolvimento dos Estados Unidos nas questões de segurança latino-americanas*. Artigo apresentado na FLASCO, 2006.

lançado o “Plano Colômbia” e, durante o governo Bush, foi criada a “Iniciativa Andina”, intensificando e ampliando as ações antidrogas, envolvendo também Peru e Bolívia.

2.4.3 A Doutrina Bush e a segurança na América Latina no pós 11 de setembro

Em um hemisfério comprometido com a democracia, o livre comércio e a integração econômica, a principal ameaça não são mais os outros Estados. Ela parte de outros atores, como terroristas, traficantes de drogas e de seres humanos e do crime organizado. Vem também de desastres naturais e ambientais e de pandemias.

Os Estados Unidos, trabalhando por meio da Cúpula das Américas e da Organização dos Estados Americanos, ajudaram a redesenhar a agenda de segurança e as instituições do hemisfério. Construimos novas formas de cooperação que vão além da tradicional assistência nas áreas militar e de segurança. Por meio da cooperação entre a polícia e os serviços de inteligência, do aumento da comunicação entre agências de gerenciamento de emergências e desastres naturais e da melhor coordenação entre autoridades médicas e ambientais, estamos adquirindo capacidade de responder a novas ameaças. Nossa agenda nas Américas é positiva, com foco nas pessoas e comprometida com nossos valores políticos, econômicos e sociais fundamentais. Baseada na cooperação e na colaboração, tem compromisso com o diálogo aberto com nossos parceiros e com as instituições do Sistema Interamericano que compartilhamos com as outras 33 nações democráticas das Américas.

*Thomas A. Shannon Jr.
Secretário de Estado adjunto
Escritório de Assuntos do Hemisfério Ocidental, 2006*

Após os ataques terroristas de setembro de 2001 e a publicação da NSS de 2002, os EUA realizaram uma redefinição das suas prioridades em termos de segurança, como está sendo apresentado ao longo deste capítulo. Neste contexto, o envolvimento dos EUA na segurança da América Latina tem tido maior ênfase no combate ao narcotráfico e na cooperação para o combate ao terrorismo.

Como aponta Santos (2007), os EUA têm se empenhado em redesenhar suas estratégias geopolíticas e geoeconômicas, desde o fim da Guerra Fria, baseados num projeto de supremacia militar, monetária e financeira. Porém, têm encontrado certa resistência no “alinhamento” dos outros Estados aos seus ideais, inclusive na América Latina, pois as prioridades e ameaças dos demais Estados não são equivalentes ao que o governo norte-americano estabeleceu para si.

[...] no que se refere a América Latina, é possível dizer que os históricos objetivos, interesses e comportamentos dos EUA na região não se alteraram no pós Guerra Fria, apenas se adaptaram às novas

realidades, preocupações e diretrizes do poder norte-americano no mundo [...] **os EUA têm se empenhado em envolver os países latino-americanos tanto em suas prioridades de segurança quanto em suas formas de tratar os problemas.** Nesse processo, ao mesmo tempo em que os EUA têm conseguido a adesão de alguns países e determinados governos latino-americanos, também têm encontrado a resistência de outros, **pois em matéria de segurança nem sempre todas as nações compartilham as mesmas ameaças, prioridades, estratégias e doutrinas.** (SANTOS, 2007)

Desta forma, como aponta o autor, a agenda de segurança dos EUA para a América Latina tem avançado somente por meio de acordos bilaterais e regionais em que prevaleça o posicionamento unilateral dos EUA. Desta forma, observa-se a **“militarização dos assuntos de segurança, as tentativas de desnacionalizar as Forças Armadas da Região, a hostilidade com governos não alinhados e a transformação de problemas econômicos em assuntos de segurança e defesa** continuam fazendo parte das diretrizes de segurança dos EUA para o hemisfério”. (*ibidem*, 2007)

Segundo Messari (2004), os EUA têm se envolvido de várias maneiras no combate contra os narcotraficantes, principalmente no Peru e na Colômbia, por meio de ajuda financeira, treinamento militar e inteligência.

Porém, no que tange o relacionamento entre guerrilhas, narcotráfico e movimento insurrecional, os EUA estabeleceram laços entre estes grupos conforme fosse conveniente para a sua *política de segurança* na América Latina.

No caso do Peru, os EUA aceitaram o argumento feito pelo seu Presidente acerca do relacionamento entre o movimento de guerrilha e os narcotraficantes. Já no caso da Colômbia, os próprios norte-americanos forçaram esta ligação. Como aponta o autor, logo após os atentados ao *World Trade Center* e ao *Pentagon*, as FARC e o ELN apareceram na primeira lista de movimentos terroristas emitida pelos EUA (*The New York Times*, 3 de março de 2002 *apud* MESSARI, 2004).

Desta forma, verifica-se o efeito que os eventos do 11 de setembro tiveram sobre a política de segurança dos EUA na América Latina, na qual a pressão pela

militarização da segurança por parte dos EUA tem influenciado a maneira com que os Estados têm lidado com os problemas do narcotráfico e de insurreições, onde a opção pela resolução política e pacífica destes problemas tem sido ignoradas, sendo, portanto, enfatizada a opção militar como a única capaz de resolver o dilema de segurança da região²⁰⁶. (*ibidem*, 2004)

Na esperança de resolver estes problemas relacionados ao narcotráfico, terrorismo, crime organizado, tráfico de armas, devastação ambiental, desrespeito aos direitos humanos, pobreza e desigualdades sociais, entre outros, os EUA têm se esforçado em envolver os Estados da América Latina, tanto em suas prioridades de segurança, quanto em suas formas de tratar os problemas, nos órgãos e encontros de cooperação multilateral, como a OEA, a Junta de Defesa Inter-Americana, a Cúpula das Américas e nas Reuniões de Ministros de Defesa das Américas, sem, contudo, conseguir a adesão de todos, pois, não há um consenso sobre as prioridades e ameaças para a região. (SANTOS, 2007)

Neste contexto, como aponta o autor, uma das características da política de segurança norte-americana na América Latina tem sido a tentativa de expandir a sua presença militar no continente por meio de programas de treinamento de policiais e militares, nos convênios com as Forças Armadas da região e na construção de novas bases militares²⁰⁷.

²⁰⁶ Como nas palavras de Santos (2007): “fazendo um balanço desde o final da Guerra Fria, podemos constatar que, na área da segurança, os EUA procuraram reformular suas bases militares na região, com destaque para a instalação de um Centro de Operações Avançadas em Manta no Equador; enrijeceram o embargo econômico contra Cuba; tentaram intensificar a realização de exercícios militares em conjunto com as Forças Armadas latino-americanas; transformaram a Colômbia num dos maiores receptores de ajuda financeira e militar, dando início a uma operação de “Baixa Intensidade” no país; impuseram aos países da região andina a sua política militarizada de combate às drogas; financiaram os grupos opositores ao governo Chávez na Venezuela”.

²⁰⁷ Bases militares norte-americanas na América Latina: Base Aérea de Manta, no Equador, maior pista de pouso da América do Sul- localizada próximo ao paralelo zero, mantém vigilância sobre o Pacífico Sul, Canal do Panamá e da América Central, posição estratégica em relação ao conflito colombiano e à bacia petrolífera andino-amazônica. Rainha Beatriz em Aruba, Hato em Curaçao, Camapal em El Salvador, Três Esquinas e Letícia na Colômbia e Iquito no Peru, Guantánamo em Cuba, Fort Buchanan

A partir de julho deste ano de 2008, os EUA reativaram a sua IV Frota²⁰⁸, sob o discurso de se “tratar de um ajuste operacional sem intenções agressivas, para melhorar a capacidade operativa no combate ao narcotráfico, manejo de desastres naturais e trabalhos de cooperação”²⁰⁹. Ou ainda, como nas palavras do chefe da diplomacia norte-americana para a América Latina - Thomas Shannon - que garantiu que a IV Frota do Comando Sul é mais “um instrumento de paz e de segurança para a região”.

Segundo o Comandante do *Southcom*²¹⁰, almirante James Stavridis, ao qual está subordinada a IV Frota, “a criação dessa armada se insere na estratégia de contraterrorismo dos EUA”.

A iniciativa norte-americana, segundo Frank Mora²¹¹, professor do *National War College* de Washington, “é mais uma ação de política interna do Pentágono do que uma ameaça à região”, tendo em vista os seguintes aspectos:

1- Declaração do Presidente norte-americano afirmando que “a Colômbia permanece sob intensa pressão na região. Enfrenta ataques contínuos do **grupo terrorista conhecido como FARC**, que rapta reféns e assassina civis inocentes. A Colômbia defronta-se com um vizinho hostil e **antiamericano, a Venezuela, cujo regime forjou uma aliança com Cuba, colaborou com os terroristas das FARC** e forneceu refúgio a suas unidades.”

2- Segundo Thomas Shanon, demonstrou preocupação com a presença “dos **grupos terroristas Hezbollah e Hamas**, apoiados pelo Irã, que estabeleceram suas próprias relações com grupos terroristas ativos nas Américas. **Esses grupos podem estar levantando fundos**”

em Porto Rico, Soto Cano (Comayagua) em Honduras e Libéria na Costa Rica, e o aeroporto Mariscal Estigarribia no Paraguai (BAVA, 2008; SANTOS, 2007)

²⁰⁸ “Os EUA estabeleceram pela primeira vez a IV Frota em 1943, pouco depois de entrarem na 2ª GM. Sua diretriz estratégica era garantir o continente como zona de influencia norte-americana, excluindo a competição das potências européias, nos marcos da Doutrina Monroe. Com o início da Guerra Fria, as prioridades mudaram, concentrando-se a atenção dos estrategistas norte-americanos no enfrentamento da União Soviética na Eurásia. Assim, Washington desativou a IV Frota em 1950 e delegou a responsabilidade pelas operações navais na região à II Frota, cujo foco principal era a segurança do Atlântico Norte. Reativada, [...] irá operar sob os auspícios do *United States Southern Command (Southcom)*”. (BAVA, 2008)

²⁰⁹ BBC NEWS, em 01/07/2008. “Lula quer explicações dos EUA sobre Quarta Frota”.

²¹⁰ O Southcom (Comando Sul) é o responsável pelas atividades militares em toda a região, à exceção do México, que cabe ao Northcom. Teve suas instalações transferidas do Panamá para Miami. (SANTOS, 2007)

²¹¹ Folha de São Paulo, 13 de julho de 2008. Sérgio Dávila.

na Área da Tríplice Fronteira, entre Argentina, Brasil e Paraguai, **por meio do tráfico de armas e drogas ilegais, lavagem de dinheiro e falsificação de documentos.**” Segundo, James Stavridis, disse que a reativação mandaria "o sinal certo, mesmo para as pessoas que nós sabemos que não são necessariamente nossos maiores apoiadores [...] O governo norte-americano se preocupa com o que considera uma ‘corrida às armas’ que seria estimulada pelo presidente venezuelano Hugo Chávez, principal crítico dos EUA na região e seu quinto maior fornecedor de petróleo”

3- Os EUA observam com interesse ações recentes como a articulação de países da América do Sul, liderados pelo brasileiro Luiz Inácio Lula da Silva, para criar um Conselho de Defesa Regional, e o aumento da presença militar e comercial da China e do Irã na região.

4- Além disso, a possibilidade cada vez maior de os EUA perderem bases com que contam hoje na América do Sul, como a base aérea de Manta, no Equador. O acordo expira em 2009, e o presidente Rafael Correa, de esquerda, já disse que não pretende renová-lo. Ou as bases Albrook e Howard, no Panamá. (BAVA, 2008; Folha de Sao Paulo, 13 de julho de 2008)

Em relação a construção de bases militares na Argentina, na Venezuela e no Brasil, estas “pressões” norte-americanas não se concretizaram até o presente momento²¹².

Conforme aponta Bava (2008)²¹³, a base militar no Paraguai está muito próximo a Itaipu e a região de Tarija, na Bolívia. Esta base é considerada uma reserva estratégica dos norte-americanos, pois possui uma pista de pouso que permite a operação de aviões do porte dos B-52 e dos Galaxys, assim como suas instalações podem abrigar até 16 mil soldados nas proximidades da fronteira entre Brasil, Argentina e Bolívia.

²¹² “Em relação ao Brasil, a ofensiva norte-americana foi no sentido de controlar a infra-estrutura e o potencial tecnológico do Centro de Lançamentos da Base de Alcântara, no Maranhão. Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso foi assinado com os EUA o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas, que por US\$ 30 milhões anuais, transformaria a Base de Alcântara num enclave norte-americano no território por tempo indeterminado. Nesse acordo, os contêineres provenientes dos EUA não poderiam ser vistoriados ao entrar no Brasil e o acesso das autoridades brasileiras à base seria controlado por norte-americanos. O governo Lula retirou o acordo do Congresso e mandou arquivá-lo. A Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados considerou os termos lesivos à soberania nacional” (SANTOS, 2007)

²¹³ BAVA, Silvio Caccia. **O império contra-ataca**. Revista Lê Monde Diplomatique Brasil. Ano 1, nº11, Junho 2008.

Neste contexto, os parlamentares bolivianos manifestaram suas preocupações com a proximidade dessa base com a região de Tarija, pois, nesta região, encontra-se uma das maiores reservas de petróleo e gás daquele Estado²¹⁴.

Porém, como apontado por Bava, há, na realidade, pelo menos quatro interesses estratégicos norte-americanos por tal mobilização: **Petróleo, recursos vegetais** (cana para a produção de etanol e alimentos), **água e minérios**²¹⁵.

Diante da reativação da IV Frota, o governo brasileiro, durante a cúpula da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) criada em 23 de maio de 2008, propôs a criação do **Conselho Sul-Americano de Defesa**. Segundo o Ministro da Defesa brasileiro - Nelson Jobim - o Conselho teria a função de elaborar, de forma conjunta, políticas de defesa, realização de exercícios militares, participação em operações de paz da ONU, assim como prover a integração de bases industriais de material bélico, entre outras. Segundo Bava, “a proposta não conseguiu a aprovação de todos, tendo em vista o posicionamento contrário da Colômbia, ou do caráter operacional mais amplo que a Venezuela e Equador queriam que o organismo tivesse, englobando o combate ao narcotráfico”. (BAVA, 2008)

Em relação a integração militar na região, os EUA vêm tentando intensificar a realização de exercícios militares conjuntos na região desde o período pós Guerra Fria²¹⁶.

²¹⁴ De acordo com o autor, a retórica norte-americana para justificar essa política continental “se parece com os utilizados durante a invasão do Iraque. O terrorismo islâmico estaria se instalando na Região da Tríplice Fronteira, o combate à guerrilha é imprescindível para a defesa da democracia, e a guerra contra o narcotráfico não tem fronteiras”. (*ibidem*, 2008)

²¹⁵ “Contudo, dois fatos parecem ter apressado a escalada militar norte-americana: a descoberta de grandes reservas de petróleo no Brasil (petróleo leve na camada pré-sal) e a eleição de Fernando Lugo no Paraguai, pois este pode não aceitar a manutenção da base dos EUA em seu país. Outra questão é água potável, existe aqui uma quantidade talvez única no planeta, seja pela Amazônia ao Norte, ou ao Sul, pelos ros Paraná, Iguazu, Paraguai e Urugauai, que se somam à maior reserva de água subterrânea do mundo, o Aquífero Guarani, que se estende pelo Brasil, Argentina, Paraguai e Urugauai”. (BAVA, 2008)

²¹⁶ “No anos de 1996 (Panamá), 1997 (Panamá), 1998 (Porto Rico), 2000 (Argentina) e 2001 (Argentina), foram realizadas as operações *Cabanas* com objetivos de treinamento militar e de segurança, envolvendo tropas do Exército dos EUA e de vários países latino-americanos. O grande propósito era a criação de um

De acordo com Mônica Herz (2002 *apud* SANTOS, 2007), este “contato entre militares da região é estimulado por meio de um conjunto de instituições e práticas. A criação do Encontro de Ministros da Defesa das Américas intensificou as discussões estratégicas de alto nível na última década”²¹⁷.

Como esclarece Santos (2007), embora a presença militar norte-americana na América Latina seja significativa, as propostas realizadas pelos EUA de criação de um exército multilateral no continente, bem como de ampliação do papel constitucional das Forças Armadas de cada Estado visando o combate ao narcoterrorismo tem sido rejeitadas, principalmente por duas razões: *caso haja a formação de uma Força militar comum, esta seria comandada pelos EUA; e a missão precípua das Forças Armadas da região é destinada à Defesa dos Estados e não para serem empregadas segundo interesses norte-americanos.*

Em outubro de 2003, foi realizada no México a Conferência Especial sobre Segurança, na expectativa de redefinir o conceito de segurança hemisférica, na qual foi aprovada a Declaração sobre Segurança nas Américas, onde os seus signatários reconheceram que “o continente enfrenta ameaças comuns à segurança, que por suas características complexas e profundas, tornam necessária a atribuição de um caráter multidimensional à segurança”. (SPADALE, 2006)

comando militar unificado na região, agindo de acordo com as diretrizes de segurança dos EUA. Em 2001 e 2002, desenvolveram-se os exercícios militares e de segurança das forças aéreas dos EUA e de países latino-americanos que foram denominados de *Aguila I e II*. [...] No campo naval, até 2003, foram realizadas 43 operações *UNITAS*. Em 2005, os norte-americanos comandaram o exercício naval *Pamax* no Panamá, envolvendo 3,5 mil militares dos EUA, Argentina, Canadá, Chile, Colômbia, Equador, Honduras, México, Peru e República Dominicana, com o objetivo de proteger o canal do Panamá de uma suposta ação terrorista”. (SANTOS, 2007)

²¹⁷ “Existem vários fóruns para as Forças Armadas da região: Conferência de Exércitos Americanos, Sistema de Cooperação das Forças Aéreas Americanas, Conferência Naval Inter-Americana, Simposium Internacional de Forças Marítimas, Junta de Defesa Inter-Americana, Colégio de Defesa Inter-Americana. Os programas de trocas e treinamento são um aspecto fundamental deste contato constante.” (*ibidem*, 2007)

No que concerne ao terrorismo internacional, não se pode desconsiderar a possibilidade de acontecerem atentados dentro do território de qualquer Estado da região, tendo em vista a existência de instalações que, em última análise, são alvos em potencial para ataques terroristas, como embaixadas, consulados, multinacionais etc. “Os ataques ocorridos em Buenos Aires em 1992 e 1994 contra a Embaixada de Israel e a Associação Mútua Israelita Argentina são uma demonstração de que esta possibilidade, embora possa ser considerada improvável, não pode ser menosprezada.”. (SPADALE, 2006)

Desta forma, é de fundamental importância na prevenção de ataques terroristas, bem como no combate às organizações criminosas, a cooperação entre os Estados, de forma a estabelecer parcerias contra os grandes temas da agenda de segurança hemisférica no pós 11 de setembro:

O combate ao terrorismo internacional e ao crime organizado transnacional, manutenção do estado democrático de direito, não-ocorrência de conflitos interestatais, rejeição dos países latino-americanos às armas de destruição em massa – representam uma importante convergência entre os Estados Unidos e os países latino-americanos. (SPADALE, 2006)

Porém, na realidade, verifica-se uma forte desconfiança dos governos da América Latina quanto aos reais interesses dos EUA na região, dificultando, desta forma, uma cooperação efetiva para se fazer frente às ameaças deste início de século.

Como citado anteriormente, aliado aos interesses estratégicos norte-americanos na região como o petróleo, recursos vegetais, água e minérios, soma-se, ainda, a questão da tentativa ou interesses na “internacionalização da Amazônia”.

Diante destas questões, enquanto não houver o estabelecimento de interesses comuns para a região e a minimização das desconfianças entre os Estados, não haverá avanços na cooperação para enfrentar as ameaças deste início de século.

Como propõe Spadale (2006), é necessário que haja um estreitamento do diálogo político e que sejam estabelecidas medidas de construção de confiança mútua, para que haja maior transparência nas ações do governo norte-americano como, por exemplo, o depósito na Comissão de Segurança Hemisférica da OEA dos acordos bilaterais estabelecidos com os países da região, a fim de que os outros países tenham conhecimento de seus termos.

Portanto, decorrente destas questões, verifica-se a necessidade de se criar e reforçar um mecanismo de segurança regional eficiente para a América Latina, capaz de lidar de maneira abrangente com as ameaças à segurança regional.

Neste cenário, o Brasil, como líder regional, tem papel fundamental no estabelecimento e gerenciamento destas questões, promovendo a integração regional, a confiança mútua e a transparência no estabelecimento de um sistema de segurança interamericano para enfrentar as ameaças e desafios comuns neste início de século.

Diante disto, buscar-se-á no próximo capítulo apresentar o posicionamento brasileiro no pós 11 de setembro, especificamente sobre as questões relativas à Segurança e à Defesa Nacional em função da Guerra Global Contra o Terror desencadeada pelos EUA em 2001, abordando, principalmente, os temas que envolvem a revisão e preparo das Forças Armadas para fazer frente às ameaças provenientes de atores não estatais, bem como as questões de segurança e cooperação regional, e da Tríplice Fronteira.

3. O BRASIL PÓS 11 DE SETEMBRO

Alguns pretendem querer combater o terrorismo usando as suas próprias ações e práticas. Primeiro, abdica-se da força da diplomacia e da eficácia das instituições multilaterais, criadas com muita dificuldade e tenacidade. Diante do insidioso e oculto agente e que atua na sombra, quais, então, seriam os meios disponíveis pela comunidade internacional para vencê-lo? Pretender usar as mesmas armas do terrorismo como uma estratégia para resolver [conflitos internacionais] é enveredar-se pelas sendas do autoritarismo e partir para uma escalada de violências que irá desembocar na maior divisão e intolerância entre nações, culturas, religiões e civilizações. Escolher o [caminho talionico], do dente por dente, do olho por olho não é nada mais, nada menos que trilhar o caminho cego da barbárie.

CLÓVIS BRIGAGÃO²¹⁸

Buscar-se-á neste capítulo apresentar o posicionamento brasileiro no pós 11 de setembro de 2001, especificamente sobre as questões relativas à *Segurança* e à *Defesa Nacionais*²¹⁹ frente ao terrorismo internacional.

Para tanto, realizar-se-á, inicialmente, uma breve apresentação da postura brasileira frente à crise internacional desencadeada pelos ataques ao *World Trade Center* e ao *Pentagon* nos EUA. A difusão desta “nova” ameaça à segurança mundial - apresentado no capítulo 1 como *terrorismo catastrófico*²²⁰ - resultou na rediscussão da

²¹⁸ BRIGAGÃO, Clóvis. Conferência apresentada no Simpósio “Análise e conseqüências do ato terrorista ocorrido nos EUA, em 11 de setembro de 2001”. Escola de Guerra Naval, novembro de 2001.

²¹⁹ Empregar-se-á neste trabalho as definições de Segurança, Defesa, Segurança Nacional e Defesa Nacional previstas no Manual Básico da Escola Superior de Guerra (Brasil). Rio de Janeiro: A Escola, 2006. Volume I - Elementos Doutrinários.

Segurança é o sentimento de garantia necessária e indispensável a uma sociedade e a cada um de seus integrantes, contra ameaças de qualquer natureza.

Defesa é um ato ou conjunto de atos realizados para obter ou resguardar as condições que proporcionam a sensação de Segurança.

Conclui-se assim, que Segurança é sentimento, ao passo que Defesa é ação.

Segurança Nacional é o sentimento de garantia para a Nação, da conquista e manutenção dos seus Objetivos Fundamentais proporcionada pela aplicação do seu Poder Nacional.

Defesa Nacional é o conjunto de atitudes, medidas e ações do Estado, com ênfase na Expressão Militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais e manifestas.

²²⁰ Caracterizado por empregar recursos tecnológicos sofisticados, organizar-se em células descentralizadas com alta mobilidade, com capacidade de ação global, bem como motivado por fanatismo religioso (HOFFMANN, 1998; LAQUEUR, 1999)

agenda de segurança internacional, o que impulsionou a reavaliação das políticas de segurança e de defesa nacionais por parte dos Estados, inclusive pelo Brasil, decorrente, principalmente, da *Guerra Global Contra o Terror* perpetrada pelos EUA no pós 11 de setembro.

Posteriormente, buscar-se-á concluir a discussão iniciada no capítulo 1 sobre o tema que envolve a revisão e preparo das Forças Armadas para fazer frente às ameaças assimétricas provenientes de atores não-estatais como as organizações terroristas.

Existe uma grande discussão sobre o emprego ou não das Forças Armadas no combate ao terrorismo. Uma vertente defende que o terrorismo é uma questão de ordem interna dos Estados, devendo, portanto, ser combatido por meio das instituições domésticas como as forças de segurança, as alfândegas, as repartições de emigração e, sobretudo, a justiça. Uma outra vertente identifica as organizações terroristas como grupos que operam a partir do exterior e, portanto, admite o uso das Forças Armadas, incumbidas por definição da defesa externa. (DIAMINT, 2003)²²¹

Ou como nas palavras de SANTOS (2004)²²²:

Na nova ordem internacional, as “novas ameaças” (terrorismo, tráfico de drogas, pobreza extrema, crescimento populacional desordenado, desigualdade de renda, questão ambiental e proliferação de armas de destruição em massa) substituíram “o perigo comunista” presente na Guerra Fria. Para os países latino-americanos, isso implicou, dentro das fronteiras nacionais, *uma mudança no papel atribuído às Forças Armadas – para o assim chamado “papel de polícia”*. Dessa forma, elas estariam incumbidas de lutar contra o narcotráfico e o crime organizado e de, eventualmente, controlar a violência e os distúrbios urbanos. No campo externo, as Forças Armadas deveriam juntar-se às forças de paz das Nações Unidas, quando assim solicitadas. (o destaque é nosso)

O terceiro assunto a ser abordado neste capítulo envolve a discussão sobre a região da Tríplice Fronteira entre a Argentina, Brasil e Paraguai. Embora não tenha sido

²²¹ DIAMINT, Rut. **Terrorismo e democracia nas Américas**. Texto apresentado no Fórum Interparlamentar das Américas em novembro de 2003.

²²² SANTOS, Maria Helena de Castro. **A nova missão das Forças Armadas latino-americanas no mundo pós Guerra-Fria: o caso do Brasil**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, fevereiro, ano/vol. 19, n°54. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. São Paulo, 2004.

comprovada a existência de terroristas islâmicos na região, sabe-se que é uma região que incorpora todas as condições para se tornar um “santuário” para organizações terroristas e criminosas, em função da dificuldade de controle por parte dos países supracitados sobre a região.

Apesar das organizações criminosas não possuírem objetivos políticos em suas ações (ou seja, seus crimes²²³ objetivam, em última análise, o lucro, não havendo, portanto, o componente político-ideológico característico das organizações terroristas), contudo, observa-se que o financiamento das ações terroristas são, em grande parte, oriundas destas organizações criminosas.

Esta associação entre organizações criminosas e terroristas ainda são potencializadas pelas modernas tecnologias de comunicações e pela agilidade de deslocamentos, bem como pela fragilidade no controle das fronteiras entre diversos Estados. Portanto, a cooperação entre os Estados, sobretudo na *área de inteligência*, avulta de importância na prevenção de atentados terroristas e no combate às organizações criminosas. (SPADALE, 2006)

Por fim, apresentar-se-á a discussão sobre a cooperação regional e hemisférica contra o terrorismo, assim como a redefinição e ampliação da agenda de segurança brasileira no plano da segurança regional que tiveram início após o término da Guerra Fria e que foram reforçados com os atentados de 11 de setembro, para o entendimento da conjuntura de segurança no contexto sul-americano neste início de século.

O Brasil, logo após os atentados, apresentou uma proposta à Organização dos Estados Americanos (OEA), para que fosse incluída na agenda da próxima reunião do Conselho Permanente a convocação do Órgão de Consulta previsto no Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), com a finalidade de considerar o

²²³ Como exemplo: a produção e tráfico de drogas, tráfico de armas e de pessoas, lavagem de dinheiro, corrupção, roubo, seqüestro e assassinato, entre outras.

terrorismo internacional como uma ameaça à segurança hemisférica, bem como adotar as medidas necessárias para a defesa comum, a manutenção da paz e da segurança no continente²²⁴. O resultado desta sessão plenária da XXIII Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores da OEA, realizada em 21 de setembro de 2001, foi a adoção da resolução RC23/RES.1/01: “Fortalecimento da cooperação hemisférica para prevenir, combater e eliminar o terrorismo”. (RODRIGUÉZ, 2006)²²⁵

No plano interno, no que concerne ao ordenamento jurídico, a Constituição Federal (CF) de 1988, seguindo a corrente do direito das gentes, previu no Título I - Dos Princípios Fundamentais - em seu art. 4º, Inciso VIII: “[...] o repúdio ao terrorismo e ao racismo”, bem como considera como “inafiançável e insuscetível de graça ou anistia a prática do terrorismo” (art. 5º, inciso XLIII).

Além disso, como esclarece Cepik (2004), o inciso XLIV do art. 5º da CF estabelece que “constitui crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado democrático”. Ou seja, apesar de não estar tipificado na CF o “*crime de terrorismo*”, essa designação se aplica em todas as espécies de crimes que se caracterizam: a) por causar dano considerável a pessoas e coisas; b) pela criação real ou potencial de terror ou intimidação generalizada; e c) pela finalidade político-social. (ANTUNES e CERQUEIRA, 2005)²²⁶.

Desta forma, fica evidenciado na CF brasileira que o repúdio ao terrorismo é considerado, também, um dos princípios basilares que irão reger as relações

²²⁴ Reafirmando a posição brasileira, o Chanceler Celso Lafer pronunciou, no dia 21 de setembro de 2001, “discurso na XXIII Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores da OEA em que transmitiu a mensagem do Brasil em favor da ação solidária dos estados americanos para o combate às redes do crime e do terrorismo e do esforço coletivo no objetivo do desenvolvimento integral dos países americanos, consagrado na Carta da OEA”. (RODRIGUEZ, 2006)

²²⁵ RODRÍGUEZ, Ramón Emilio Ventura. **A Inteligência na Luta Contra o Terrorismo Internacional no Continente Americano “2001-2006”**. ECEME. Rio de Janeiro, 2006.

²²⁶ ANTUNES, Priscilla de Almeida; CERQUEIRA, Antonio Alberto do Vale. **Mecanismos de Defesa da Ordem Democrática e Terrorismo Internacional**. Centro Universitário de Brasília, Brasília-DF, 2005. Disponível em: www.unieuro.edu.br. Acesso em: 23 de abril de 2008.

internacionais do Brasil e estabelecer, “*ao tratar dos direitos e deveres individuais e coletivos, que a lei considera o terrorismo crime inafiançável e insuscetível de graça. Esses preceitos constitucionais antiterroristas da Constituição do Brasil constituem cláusulas pétreas, insuscetíveis, dessa forma, de alteração por meio de emenda constitucional*”. (CEPIK, 2004) (o destaque é nosso)

Na mesma linha de pensamento, Antunes e Cerqueira (2005) esclarecem que **a Constituição Federal brasileira incorpora o que há de mais importante na ideologia antiterrorista**, pois, “ao estabelecer padrões de comportamento, estímulos e limites, princípios constitucionais deste tipo fundamentam a conduta externa do estado e propiciam, no plano interno, a necessária transparência para que a cidadania controle a ação do governo no sistema internacional”.

O Brasil tem, portanto, reiterado seu total repúdio a qualquer forma de terrorismo, bem como o entendimento de que o combate ao terrorismo internacional deve valer-se de todos os meios compatíveis com a Carta das Nações Unidas e outras normas do Direito internacional. Como exemplo disto, ressalta-se que o Brasil é signatário de praticamente todos os atos internacionais para o combate ao terrorismo.

3.1 A POSTURA BRASILEIRA FRENTE À CRISE INTERNACIONAL NO PÓS 11 DE SETEMBRO

As primeiras reações por parte do governo brasileiro, particularmente no nível da Presidência da República e do Ministério das Relações Exteriores, foram de manifestações de repúdio e indignação aos ataques terroristas, bem como de solidariedade ao governo norte-americano²²⁷.

Porém, a grande preocupação inicial por parte do governo brasileiro estava centrada no impacto econômico no país, decorrente dos atentados, tendo em vista que o cenário a curto prazo apontava para uma mudança de prioridades por parte do governo norte-americano em função da insegurança econômica no mercado internacional, como constata-se nas palavras de LESSA e MEIRA (2001)²²⁸:

Com efeito, além da retração dos investimentos estrangeiros, que já se observava em função da recessão mundial, o terror produzirá impactos extremamente negativos sobre o trânsito de capitais e mercadorias, ao que se soma o fato de que a reação norte-americana, com a conseqüente instalação dos novos aspectos da segurança no centro das preocupações internacionais, reduzirá inevitavelmente o espaço de articulação existente entre os arranjos de comércio, como ALCA, Mercosul e União Européia. Com isso, **a diplomacia e as agências econômicas brasileiras avaliavam que o primeiro impacto a ser sentido pelo Brasil se situa na ordem comercial e, provavelmente, comprometerá a política de promoção de exportações, consagrada recentemente como nova prioridade da ação internacional do país.** [...] De acordo com levantamento do jornal *Valor Econômico*, **no curto prazo os economistas esperam que se realize rapidamente uma retração dos investimentos, seguida de fuga para ativos reais e para papéis seguros – como os títulos do Tesouro dos EUA – retração nas correntes comerciais, aumento do preço do petróleo, agravamento do quadro recessivo internacional e desconfiança crescente do mercado norte-americano.** (o destaque é nosso)

Desta forma, o contexto internacional em que transcorreu a etapa final do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi marcado pelos impactos políticos e

²²⁷ Cf. Jornal O GLOBO. “Carta de FHC para Bush”, 12 de setembro de 2001, p.10 *apud* TEIXEIRA DA SILVA, 2001.

econômicos destes ataques terroristas. Pois, ao produzir a redefinição da agenda internacional, na qual as questões relacionadas à segurança e à defesa internacional foram priorizadas, os desdobramentos decorrentes do 11 de setembro alteraram significativamente o contexto em que era conduzida a política externa brasileira. (VAZ, 2006)²²⁹ Ademais, observa-se que os países pertencentes ao G-7 passaram a *revalorizar* a questão da segurança, o que acabou por projetar ainda mais os EUA como potência militar e como líder na guerra contra o terrorismo pós ataques de 2001. (FIALHO, 2001)²³⁰

Segundo Fialho (2001), os ataques terroristas de 11 de setembro deram origem a um novo cenário mundial em que a segurança passou a preponderar, com a dimensão militar sobrepondo-se à econômica. Desta forma, *a luta contra o terrorismo passou a representar um verdadeiro estado de guerra permanente, descaracterizando a clara distinção anterior entre guerra e paz*²³¹.

Isto posto, verifica-se que a instabilidade internacional do cenário pós 11 de setembro, culminados com a crescente vulnerabilidade externa da economia brasileira e a desaceleração do crescimento interno, concorreram para limitar as iniciativas e as ações da política externa brasileira. Temas defendidos pela diplomacia nacional “como

²²⁸ LESSA, Antônio Carlos; MEIRA, Frederico Arana. **O Brasil e os atentados de 11 de setembro de 2001**. Revista Brasileira de Política Internacional. Ano 44, nº 2, 2001.

²²⁹ VAZ, Alcides Costa. **O Governo Lula: Uma nova política exterior?** In: BRIGAGAO, C., PROENCA, D. J. (Organizadores). **O Brasil e os novos conflitos internacionais**. Rio de Janeiro, RJ. Gramma: Fundação Konrad Adenauer, 2006.

²³⁰ FIALHO, Ivan. **A Questão da Segurança Nacional Reconsiderada**. Revista da Escola Superior de Guerra. Rio de Janeiro. Ano XIX, vol. 41, 2002.

²³¹ O construto teórico do autor nesta afirmação está relacionado ao fato de que para o autor “apesar de a segurança nacional constituir-se num conceito integrado e sistêmico, envolvendo todas as expressões do poder nacional, generaliza-se a concordância de que nesta era da globalização, a expressão econômica tende a ser preponderante, condicionando fortemente a atuação do Estado na conquista dos objetivos nacionais. Trata-se de nova visão da segurança no período pós -Guerra Fria e sob o advento da globalização. Assim, a segurança que tinha forte conotação militar passa a abranger outras necessidades e correspondentes novas estruturas relativas aos fatores econômicos e sociais, questões populacionais e ambientais, além da tecnologia”. (FIALHO, 2002)

a reforma das Nações Unidas e o pleito a um assento como membro permanente do Conselho de Segurança foram relegados a segundo plano”. (VAZ, 2006)

No campo da segurança, verifica-se que o Brasil, em função da ausência de tensões regionais ou de preocupações com conflitos de natureza clássica, de caráter inter-estatal, relegou à segundo plano as questões relativas à segurança e à defesa do Estado brasileiro. Esta situação induziu, infelizmente, a classe governante do país a conceder uma baixa prioridade sobre o tema. Por isso, entende-se o fato do país não possuir até o presente momento uma Estratégia de Segurança Nacional sólida e integrada, orientadora das ações nos campos da Segurança e Defesa²³². (AMORIM, 2004²³³; SANTOS, 2006²³⁴)

Porém, os ataques do 11 de setembro contribuíram para que a classe governante do Brasil reavaliasse este posicionamento, como será apresentado a seguir.

²³² Em relação a esta generalizada ausência de mentalidade de segurança e defesa do país, cita, indignado, SANTOS (2006): A generalizada ausência de mentalidade de segurança e defesa no País pôde ser confirmada pelos alunos do Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército (CPEAEx) na viagem feita a Brasília, no ano de 2006. Em palestra aos cursos de mais alto nível da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, no Auditório Petrônio Portella, no Senado Federal, o Presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, Senador Roberto Saturnino Braga, aduziu que "além de participar de missões de paz, as Forças Armadas poderiam estender sua ação ao desenvolvimento tecnológico e à ação social" (PRESIDENTE, 2006). Esse posicionamento poderia sintetizar a visão de muitos políticos quanto à destinação das Forças Armadas: um simples agente do desenvolvimento e das obras sociais. O Senador destacou, ainda, que "como é cada vez mais remota a possibilidade de o País vir a se envolver numa guerra convencional, o Brasil quer ser uma potência da paz" (ibid).

²³³ AMORIM, Celso L.N. **O Brasil e os novos conceitos globais e hemisféricos de segurança**. In: Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil. Organizadores: J.R. de Almeida Pinto, A.J. Ramalho da Rocha, R. Doring Pinho da Silva. Brasília. Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004.

²³⁴ SANTOS, Marco Antonio Amaro dos. **Estratégias de Segurança e Defesa para o Brasil: discutindo a estratégia da dissuasão**. ECEME. Rio de Janeiro, 2006.

3.1.1 A reavaliação das Políticas de Segurança e de Defesa do Brasil

No próprio dia 11 de setembro o Presidente FHC convocou o Conselho de Defesa Nacional para acompanhar os desdobramentos da crise mundial²³⁵. Além desta medida, o Presidente brasileiro, após contato com os Presidentes da Argentina, Chile e Uruguai, anunciou o recurso do TIAR de 1947 como forma do continente reagir e prestar solidariedade aos EUA, como observa-se nas palavras do então chanceler brasileiro Celso Lafer:

[...] o governo brasileiro entende que cabe considerar a adoção de medidas apropriadas no âmbito do nosso hemisfério. [...] O TIAR, como sabem, é parte do sistema mais amplo da Organização dos Estados Americanos. No nosso entender seriam relevantes os textos dos artigos 3º e 6º do Pacto do Rio de Janeiro. O artigo 3º do TIAR indica que um ataque armado, por parte de qualquer Estado, a um Estado americano, será considerado um ataque contra todos os Estados americanos. Este artigo 3º do TIAR está em consonância com o artigo 3º letra “h” da Carta da OEA e é, na verdade, um dos seus princípios. E o artigo 6º do TIAR prevê as medidas a serem adotadas no caso de uma agressão que não seja um ataque armado e que atinja a inviolabilidade ou a integridade do território ou a soberania ou independência política de qualquer Estado americano. Trata-se do único instrumento jurídico vinculante em matéria de segurança coletiva do hemisfério. (*apud* LESSA e MEIRA, 2001)

Porém, como apontado por Teixeira da Silva (2001)²³⁶, surpreendentemente, desde os acontecimentos do 11 de setembro, houve uma total ausência do então Ministro da Defesa, Geraldo Quintão, inclusive por ocasião da convocação do Conselho de Defesa Nacional para abordar os acontecimentos nos EUA e as possíveis interferências na Segurança e Defesa do Brasil, vindo a público somente dez dias após

²³⁵ LESSA e MEIRA, 2001.

²³⁶ TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos. **O Brasil na crise internacional**. Conferência apresentada no Simpósio “Análise e conseqüências do ato terrorista ocorrido nos EUA, em 11 de setembro de 2001”. Escola de Guerra Naval, novembro de 2001.

os acontecimentos, afirmando que o Brasil deveria, necessariamente, promover uma profunda revisão da sua *Política de Defesa*²³⁷.

No que concerne o envio de tropas brasileiras ao exterior ou a participação de qualquer ação militar decorrente dos atentados do 11 de setembro, o governo brasileiro já descartava estas hipóteses logo após os atentados, apresentando à comunidade internacional a adesão brasileira em um esforço amplo e coordenado na guerra contra o terror, porém, não necessariamente, de natureza militar, como observa-se nas palavras do próprio Presidente FHC:

[...] a vocação de paz do povo brasileiro e seu repúdio ao terrorismo são preceitos constitucionais que orientam a política externa do país. Nossa posição é clara. Se repudiamos o terrorismo em todas as suas formas, e quaisquer que sejam suas origens, estamos também do lado da racionalidade e da sensatez. Este não é um conflito deflagrado contra um povo, um Estado ou uma religião. O objetivo é um só: conter e eliminar o flagelo do terrorismo. (*apud* LESSA e MEIRA, 2001)

No campo interno, as atenções foram voltadas para a região da Tríplice Fronteira, tendo em vista as notícias veiculadas pela rede de televisão CNN norte-americana, na qual apresentou as preocupações de Francis Taylor, responsável pela coordenação de ações antiterroristas norte-americanas, quanto a uma possível conexão entre a comunidade islâmica brasileira sediada, em Foz do Iguaçu, com o terrorismo islâmico²³⁸. Na época, a questão da Tríplice Fronteira chegou ao seu ápice nos últimos

²³⁷ Empregar-se-á como conceito de Política de Defesa “o conjunto de ações governamentais visando garantir a segurança de um Estado, dizendo respeito tanto a fatores internos quanto externos. Neste sentido, além do caráter estático da delimitação documental, institucional e orçamentária, é um conceito que abarca fatores dinâmicos”. (KERN MOREIRA, 2006)

²³⁸ “A fronteira tornou-se alvo de preocupações quando a PF prendeu um libanês, *Marwan Adid Safadi*, em 1994, acusado pelo FBI de ter participado do ataque de 1993 contra as torres do *World Trade Center*. Eram acusações, sem maiores detalhes ou comprovações, feitas por agentes do *Mossad*/Serviço Secreto Israelense, ativo na região desde os ataques antijudaicos ocorridos em Buenos Aires, em 1992. Antes de qualquer interrogatório mais sério e competente de *Adid Safadi*, o mesmo acaba conseguindo fugir das dependências da PF em Foz do Iguaçu, para grande desagrado do *Mossad* e do FBI. [...] Na verdade, as únicas informações concretas existentes sobre a comunidade islâmica na região – na sua maioria oriunda do Líbano dilacerado pelos conflitos no Oriente Médio – revela o envio regular de dinheiro, por parte de comerciantes estabelecidos na região – para o Líbano. Parte de tais recursos são enviados para instituições de caridade na Faixa de Gaza e, conforme as acusações existentes, seriam utilizados pelos terroristas do *Hamas*, a *Jihad Islâmica* e o *Hizbollah*. Documentos apreendidos pela Polícia Nacional paraguaia teriam comprovado o envio de dinheiro para “... para órfãos de muçulmanos mortos em combate”. O próprio

dias de outubro de 2001, quando os Estados Unidos anunciaram ter provas de que Osama Bin Laden montara seu quartel-general na fronteira do Brasil²³⁹. (TEIXEIRA DA SILVA, 2001)

O governo brasileiro demonstrava preocupação quanto à possibilidade de atentados no país, mesmo estando longe do epicentro destes acontecimentos, como declarou o Presidente FHC: “não é este o momento para ilusões. Não podemos pensar que estamos longe do palco do conflito, porque ele não terá palco definido”. Desta forma, o governo precavia-se da crise econômica pós atentados, como também envidou esforços para impedir que células terroristas encontrassem “guarida no território nacional, determinando rigor nos portos e aeroportos, o reforço da vigilância do espaço aéreo, o controle e a fiscalização severos nas áreas de fronteira e a intensificação do combate à lavagem de dinheiro, ao contrabando de armas e ao narcotráfico”. (LESSA e MEIRA, 2001)

Ademais, o Ministro da Defesa anunciava, somente, um mês após o 11 setembro que o Presidente FHC havia determinado urgência no envio de um projeto de *Sistema de Mobilização Nacional* ao Congresso Nacional, demonstrando total despreparo nacional para uma eventualidade como esta²⁴⁰, incluindo a inexistência de um plano

embaixador do Líbano no Paraguai confirmou o envio de dinheiro, acrescentando ser normal, humanitário e prova de solidariedade – o que, entretanto, para o Ministério Público paraguaio seria “crime”. Concretamente as informações foram passadas ao Ministério Público pelos agentes locais do *Mossad* e visava claramente dificultar a ação de simpatizantes locais”. (TEIXEIRA DA SILVA, 2001)

²³⁹ Porém, nunca foram apresentadas provas concretas deste fato.

²⁴⁰ Como exemplo desta situação, cita-se a indefinição no comando das ações de contraterrorismo no caso de uma ação terrorista em solo brasileiro, conforme matéria da “Agência Câmara” em 21/08/2007: O chefe do gabinete do Estado-Maior do Exército, general-de-brigada Marco Aurélio Costa Vieira, admitiu em audiência pública realizada em 21/08/2007 que, “num eventual atentado terrorista no Brasil, não há definição de comando. O deputado Raul Jungmann (PPS-PE), que solicitou a audiência pública realizada pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, diz que o debate confirmou a falta de uma linha de comando clara para a solução do problema e de suas conseqüências, ‘pois há um conflito de atribuições entre as várias autoridades que tratam do tema’. O general Costa Vieira citou como exemplo o encontro entre países árabes e do Mercosul, ocorrido em Brasília. ‘Se houvesse um atentado no aeroporto, por exemplo, haveria um conflito de atribuições entre a Polícia Federal, o comando da base aérea e o Exército, que estava encarregado da segurança. Nesse caso, havia uma indefinição de autoridade’. Para Jungmann, há também despreparo do ponto de vista legal, por considerar que a Lei de

articulado de defesa em todos os níveis do governo²⁴¹, como nas palavras de Fortuna (2002)²⁴²: “A postura brasileira, logo após os ataques terroristas de 11 de setembro [...] desnudou uma ingenuidade inadmissível para a diplomacia de um país emergente ao desconhecer o significado amplo da interação Poder-Política-Estratégia-Objetivos”.

Segurança Nacional (7.170/83) está defasada. “A isso acrescenta-se uma atitude de irresponsabilidade do Estado e das elites dirigentes, que não têm uma reflexão sobre o assunto e desconhecem a real dimensão do problema”, alertou. Em sua opinião, se o Brasil não tomar providências, ‘os conflitos do mundo virão até o País’. Jungmann destacou ainda que “existe uma corrida armamentista na América Latina que pode ter desdobramentos em armas nucleares’. Ele citou especificamente a situação da Venezuela, presidida por Hugo Chávez. ‘A Venezuela tem o dinheiro proveniente do petróleo e a aproximação com o Irã, país que tem um programa nuclear em andamento’, lembrou.” Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/jornalcamara/materia.asp?codMat=35729> Acesso em: 20 de março de 2008.

²⁴¹ TEIXEIRA DA SILVA, 2001

²⁴² FORTUNA, Hernani Goulart. **O Desafio Brasileiro no início do Século XXI**. Revista da Escola Superior de Guerra. Rio de Janeiro. Ano XIX, vol. 41, 2002.

3.1.2 A Política de Defesa Nacional de 1996 e o Ministério da Defesa

A Política de Defesa Nacional (PDN) vigente no Brasil na época dos ataques ao *World Trade Center* e ao *Pentagon* era a de 1996.

Segundo Proença Júnior e Diniz (1999)²⁴³, a PDN de 1996 tratava-se mais de uma documentação para “harmonizar” os diferentes pontos de vista entre as diversas agências responsáveis pelos assuntos externos do país²⁴⁴ do que propriamente uma Política de Defesa Nacional, como nas palavras dos autores:

A abrangência e a qualidade de seu conteúdo desafiam seu enquadramento na metodologia usual que estabelece uma hierarquia entre uma política de segurança, uma política de defesa, uma política militar e seus desdobramentos.

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

Ou seja, o documento normativo de mais alto nível sobre a defesa do país apresentava consideráveis incongruências do ponto de vista estrutural, ausência de nitidez e clareza para nortear as demais intuições brasileiras na confecção de uma política de defesa e segurança nacional. Como aponta Fortuna (2002), esta documentação tinha por característica ser genérica, incompleta, podendo ser usada por qualquer nação e em qualquer situação, não vislumbrando, atender as demandas do mundo pós-bipolar²⁴⁵.

²⁴³ PROENÇA JUNIOR, Domício e DINIZ, Eugênio. **Considerações técnicas sobre a Política de Defesa do Brasil**. Grupo de Estudos Estratégicos, COPPE/UFRJ, 1999. Disponível em: http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP1999_A0019.PDF. Acesso em: 18 de outubro de 2008.

²⁴⁴ “Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República- SAE/PR, os Ministérios militares e o Ministério das Relações Exteriores (MRE) [...] e do Ministério da Justiça” (PROENÇA JUNIOR e DINIZ, 1999)

²⁴⁵ Em contrapartida, Kern Moreira (2006) aponta que a confecção desta PDN “apresenta, em certo sentido, uma ruptura com o pensamento predominante até então, de influência majoritariamente castrense

Para Proença Júnior e Diniz (1999), ao criticarem a PDN, os autores esclarecem que há duas perspectivas distintas no processo de formulação de uma *Política de Defesa Nacional* eficiente e eficaz:

1- A primeira é a da *resposta a ameaças*, onde se dimensionam as forças pelas ameaças perceptíveis. Esta lógica foi predominante durante a Guerra Fria, onde se via que a ameaça de um era a resposta do outro, levando à corridas armamentistas.

2- A segunda é a da *prudência diante das incertezas*, onde se dimensionam as forças pelas suas necessidades intrínsecas de capacitação, reprodução e emprego eficaz. Isto é, trata-se de dimensionar as forças para que sejam capazes de pronta ação combatente, de manutenção desta prontidão e de expansão de suas capacidades quando e se necessário.

Além disto, os autores assinalam que uma Política de Defesa deve ser capaz de gerenciar as necessidades predominantes em tempos de paz e em tempos de guerra. A primeira está relacionada à “eficiência” do preparo das forças armadas, e a segunda, à “eficácia” no emprego dessas forças no momento em que se faz necessário²⁴⁶. Porém, a falta de uma “ameaça visível” para o Brasil, assim como a falta de uma “mentalidade de defesa” presente na sociedade e nos governantes brasileiros torna ainda mais difícil angariar recursos para a manutenção e desenvolvimento de forças compatíveis com os

e particularmente *esguiamo* (referindo-se aos pensamentos da Escola Superior de Guerra), onde o foco geopolítico e doutrinário ofuscava fatores relevantes da política internacional bem como atualidade do pensamento estratégico e tático. A heterogeneidade de idéias na formulação de uma Política Nacional de Defesa - considerado a imprescindibilidade da excelência e tecnicidade de seus formuladores - é fator fundamental para uma política razoável, democraticamente motivada, proporcional à realidade nacional e internacional e, principalmente, eficiente.”

²⁴⁶ Como esclarecem Proença Júnior e Diniz (1999): “Os meios de força são uma ferramenta política. A realidade política, como sempre, é cambiante, mutável, provisória, temporária. A complexidade das sociedades modernas traz necessariamente uma diversidade de objetivos, distribuída entre as várias forças políticas dentro de um Estado. Cada acordo sempre envolve concessões, moldadas a partir de uma dada e instável correlação de forças. Cada governo, em consonância com as realidades de cada momento, deve traduzir suas políticas em objetivos políticos — por exemplo, a defesa do território invadido ou ameaçado. Esses objetivos políticos se traduzem em objetivos estratégicos, que são metas intermediárias para a obtenção dos objetivos políticos e a eles subordinadas — ainda com o mesmo exemplo, a opção entre atacar preventivamente, repelir ou expulsar invasores. Esses objetivos estratégicos se traduzem em objetivos militares, que focam a ação das forças armadas e instruem as possibilidades do uso da força, sempre de acordo com a lógica política — seguindo no exemplo, a concentração aeroterrestre ou aeronaval que nucleie um ataque preventivo ou o estabelecimento das posições política e estrategicamente definidas que estruturam a resistência político-militar à agressão”.

interesses nacionais, como nas palavras do Ministro da Defesa em 2002, Geraldo Quintão²⁴⁷:

A ausência de um inimigo visível torna difícil a tarefa de sustentar perante a opinião pública a necessidade de um aparato de defesa custoso, quando existem tantas demandas nas áreas social e de infraestrutura. É necessário, portanto, considerar as reais necessidades de Defesa do País e o tipo de estrutura necessária para fazer frente às exigências dos novos tempos.

Corroborando para esta *subvalorização* das questões de defesa no plano nacional, a teoria desenvolvida por Eliezer Rizzo de Oliveira, denominada “*Teoria de Risco Iminente*”. Segundo esta teoria,

[...] o sistema político responderia a necessidades bem definidas. Se não existem pressões para o governo federal definir e implementar uma efetiva política militar, não há resposta nesta direção, a exemplo de um sistema político em interação com seu meio ambiente social. Não havendo ameaças ou se não são percebidas como tais, ela não se transforma em questões políticas; portanto não sensibilizam os partidos e os eleitores. (*apud* FIALHO, 2002)

Ou seja, a omissão e a falta de preocupação com temas estratégicos está relacionada à concepção tradicional de se associar a defesa nacional a ameaças externas e concretas à soberania, especialmente no que se refere à integridade territorial. (FIALHO, 2002)

Portanto, como observa-se nas palavras de indignação de Fortuna (2002): “**a ausência de uma concepção política e de um conceito estratégico do pensamento nacional tem se revelado desastrosa para o País**”. A falta dessa concepção político-estratégica nacional não permite a discussão e avaliação do mundo e das ameaças desde o período pós Guerra Fria, caracterizado pelas novas ameaças não-convencionais, as quais passaram a ser alvo de preocupação de toda a sociedade, tornando difusa a identificação das ameaças à defesa nacional. Para o autor, a PDN de 1996 não aborda os assuntos considerados de “vital importância” para o Estado brasileiro de forma adequada, na qual a preocupação do governo está centrada apenas na expressão

²⁴⁷ QUINTÃO, Geraldo Magela da Cruz. **Aula Inaugural do Ano Letivo de 2002 da Escola Superior**

econômica do país, colocando “a política como caudatária da economia”. Diante desta situação nacional de total descaso e despreparo, o autor conclui que a “inexistência de uma *concepção política* e de um *conceito estratégico nacionais* dificulta a percepção dos cenários e as respostas que crises eventuais ou previsíveis possam exigir”, conforme nas palavras do autor:

[...] a criação do Ministério da Defesa e a Política de Segurança Nacional, recentemente elaborada, não contribuíram para a correta percepção das alterações que ocorrem no mundo globalizado. A identificação de situações adversas e a antevisão de hipóteses de conflito são feitas no Brasil por indivíduos que se intitulam *cientistas políticos* e que nenhuma experiência de vida podem apresentar, no trato desses problemas, a não ser pela prática do jornalismo ou pelo exercício do magistério, em faculdades de sociologia, comunicação ou ciências sociais.

Ao referir-se ao Ministério da Defesa (MD), Alsina Júnior (2003)²⁴⁸ sugere que a PDN de 1996 foi um elemento importante no processo de implementação deste Ministério em 1999²⁴⁹. No entanto, conforme critica o autor, **a PDN e o MD não foram capazes de intensificar a articulação entre a política externa e a política de defesa**, assim, “a política de defesa efetivamente praticada permanece implícita, não-integrada e articulada apenas em nível superficial com a política externa”²⁵⁰.

de Guerra. Revista da Escola Superior de Guerra. Rio de Janeiro. Ano XIX, vol. 41, 2002.

²⁴⁸ ALSINA JÚNIOR, João Paulo Soares. **A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso.** Revista Brasileira de Política Internacional, ano 46 n° 2, 2003.

²⁴⁹ A efetiva criação do Ministério da Defesa ocorreu em 10 de junho de 1999, pela então Medida Provisória 1799, dando-lhe o primeiro decreto regulamentador n° 3080, também dessa data, mantida pelo atual Decreto 3466, de 17 de maio de 2000, a missão de ser o órgão da administração direta que terá a seu cargo a direção superior das Forças Armadas com vistas ao cumprimento de sua destinação constitucional e de suas atribuições subsidiárias aliás, tarefa essa que tem sede na Lei Complementar n° 97, de 9 de junho de 1999. (QUINTAO, 2002)

²⁵⁰ “No plano da realidade, as relações entre as Forças Armadas e o Itamaraty, agora mediadas pelo MD, mantêm-se desvinculadas no que concerne à coordenação de esforços de longo prazo. Inexiste qualquer mecanismo operacional – ainda que a Creden, ou o próprio Conselho de Defesa Nacional (CDN), pudesse representar o foro adequado – de formulação conjunta de políticas, inclusive das de caráter contingencial. Nessa linha, as esporádicas conversas informais entre diplomatas e militares, que se processam em base *ad hoc*, são insuficientes como sucedâneos de uma coordenação organicamente organizada. Aspecto notável nesse sentido é a falta de integração no que se refere ao planejamento de ações de contingência no caso de ameaça à integridade do patrimônio brasileiro localizado na área de fronteira”. (ALSINA JÚNIOR, 2003)

Segundo o então Ministro da Defesa, Geraldo Quintão, referindo-se sobre os resultados alcançados pelo Grupo de Trabalho Interministerial, criado para a estruturação organizacional e áreas de competências do MD, apresentou que o grupo definiu como competências deste Ministério:

- POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL;
- POLÍTICA E ESTRATÉGIA MILITARES;
- DOCTRINA E PLANEJAMENTO DE EMPREGO DAS FA;
- INTELIGÊNCIA ESTRATÉGICA E OPERACIONAL;
- OPERAÇÕES MILITARES DAS FA;
- RELACIONAMENTO INTERNACIONAL DAS FA;
- ORÇAMENTO DE DEFESA;
- LEGISLAÇÃO MILITAR;
- POLÍTICA DE MOBILIZAÇÃO NACIONAL;
- POLÍTICA DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA NAS FA.

Esperava-se, ainda, com a criação do MD, uma ampliação da “eficácia e racionalidade na formulação e execução da política de defesa”²⁵¹, pelas seguintes razões:

- indução das elites civis e militares, através das universidades e centros de excelência, à consideração de assuntos relacionados à defesa e segurança nacionais, visando a desenvolver uma “cultura de defesa” na Nação;
- integração, nacionalização e otimização da capacidade de defesa militar;
- atingimento de um nível de interlocução adequada com instituições equivalentes de outros países, já que a maioria das nações possui estrutura de defesa centralizada;
- atualização de documentos de planejamento de alto nível, ligados à política, estratégia e doutrinas militares, pois o Brasil só poderá capacitar plenamente as suas Forças Armadas se estabelecer uma unidade de pensamento;
- criação de uma mentalidade de Mobilização Nacional, fundamental para estabelecer as diretrizes para transformar o potencial humano e material em poder, em casos de conflito;
- gerenciamento da defesa nacional em nível elevado, coordenando-a com outros instrumentos de defesa, como a diplomacia brasileira;
- existência de uma estrutura legitimada e adequada para agir como um polo agregador, de modo coordenado com os vários órgãos e setores públicos e privados, para a consecução de uma efetiva política de defesa nacional;
- liberação das Forças Armadas singulares das dificuldades que sofrem, seja por ressentimentos recentes ou preconceitos arraigados, em mostrar a importância do seu papel na defesa, estabilidade, coesão e unidades nacionais;

²⁵¹ QUINTAO, 2002.

- obtenção do engajamento do povo brasileiro, por meio dos partidos políticos e das Comissões de Defesa Nacional e Relações Exteriores do Congresso Nacional, aos temas afetos à defesa e segurança nacionais;
- obtenção, perante o Congresso, e com apoio dos diversos segmentos oficiais e respaldo da opinião pública, dos recursos necessários para que as Forças Armadas se mantenham equipadas e adestradas, com núcleos de modernidade, tornando-se em forças versáteis e prontas para emprego;
- anulação de idiosincrasias, sectarismos, práticas ou estilos individuais de cada Força singular, o que impedia, muitas vezes, consensos sobre assuntos de interesse comum;
- manutenção do contínuo aprimoramento da integração das Forças Armadas, em seu preparo e emprego, bem como na racionalização das atividades afins; e
- alívio do Chefe do Executivo em envolvimento e despachos administrativos com cada Força militar, liberando-o para os assuntos ligados à política de defesa nacional. (Costa *apud* QUINTAO, 2002)

Desta forma, a criação do MD buscava, em consonância com os princípios e os fundamentos dispostos na Constituição Federal de 1988, reafirmar que a Defesa Nacional deveria ser um assunto de interesse de toda a sociedade, na execução de políticas e estratégias necessárias à conquista e manutenção dos objetivos e interesses nacionais. Em outras palavras, a tarefa primordial do MD seria a de elaborar as diretrizes de alto nível que irão orientar a configuração do *Sistema de Defesa Nacional*. Para tanto, considera-se como os documentos-chave atinentes à defesa do Brasil a **Política de Defesa Nacional (PDN), a Política Militar de Defesa (PMD) e a Estratégia Militar de Defesa (EMD)**²⁵². (QUINTAO, 2002)

²⁵² “A **PDN** é instrumento condicionante maior da área de defesa e tem por finalidade estabelecer as grandes linhas da defesa. Como política, enuncia os Objetivos de Defesa, define a postura estratégica e traça as diretrizes do Estado brasileiro voltadas para as ameaças externas. Para gerar credibilidade, a PDN deve manter coerência ao longo do tempo e ser de caráter ostensivo. Para atualização da vigente PDN, a competência legal é do Ministério da Defesa, cuja proposta deverá ser aprovada pelo Presidente da República.

Já a **PMD** é documento militar de alto nível, de caráter sigiloso, subordinado à PDN e estabelece os objetivos militares de defesa e as diretrizes gerais de emprego das Forças Armadas. Ela serve como marco referencial para as postulações da EMD. A PMD é uma política setorial e de competência do Ministério da Defesa.

A **EMD**, também de caráter sigiloso, orienta a configuração dos arranjos de força, o emprego combinado e os decorrentes Planos Estratégicos e Planos de Reaparelhamento das Forças Armadas visando à manutenção ou preservação dos objetivos militares de defesa estabelecidos na PMD. Em suma, ela trata

Em contrapartida, como critica Flores (2003)²⁵³, “o potencial do Ministério da Defesa é prejudicado pela cultura da autonomia das Forças, pela apatia política e por seus problemas de origem”.

Desta forma, o Ministério que deveria ser, em tese, uma organização preparada para conduzir a questão da “Defesa Nacional” no pós 11 de setembro, encontrava-se, ainda, tentando vencer as “barreiras” de sua criação.

Como assinala Proença Júnior (2004)²⁵⁴ sobre esta fragilidade institucional brasileira, sobretudo do MD, “os principais desafios brasileiros em termos de sua capacidade de reflexão e ação são propriamente *organizacionais*, no sentido amplo das estruturas de gerência do conhecimento e gestão integrada de recursos”. Diante desta afirmação, o autor constata que o país não possui “organizações capazes de induzir, orientar e sustentar processos virtuosos e atuais em matéria de defesa e segurança”²⁵⁵.

Segundo o autor, o MD deveria ter o potencial de ser o “**centro do enquadramento integrado das políticas nacionais e das Forças Armadas em prol da defesa e segurança**” (o destaque é nosso). Porém, isto só poderá ser alcançado por meio de uma “*organização* que lhe dê substância e respaldo”. Para tanto, o autor esclarece que para delinear o que poderiam ser os pressupostos de tal *organização*, o MD deveria ser capaz de realizar:

do aspecto mais operacional e lida com demandas de defesa presentes e futuras (horizonte de 30 anos). A EMD é também uma estratégia setorial e de competência do Ministério da Defesa”. (QUINTAO, 2002)

²⁵³ FLORES, Mario César. **Defesa Nacional na ordem do século XXI**. CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS. Ano 2, vol. 1, 2003. Disponível em: www.cebri.org.br. Acesso em: 15 de outubro de 2007.

²⁵⁴ PROENÇA JUNIOR, Domício. **Contexto, Ciência e Desafios: O Brasil diante da Defesa e Segurança**. In: Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil. Organizadores: J.R. de Almeida Pinto, A.J. Ramalho da Rocha, R. Doring Pinho da Silva. Brasília. Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004.

²⁵⁵ Como esclarece o autor sobre a má organização do MD: “A instauração do Ministério da Defesa brasileiro não foi acompanhada de uma *organização* que estabelecesse as instâncias hierárquicas e de assessoramento ou que estabelecesse os fluxos de produção de conhecimento, recursos e pessoal especificamente concebidas para o atendimento de seu mandato e responsabilidades. Existem limites insuperáveis na simples justaposição de estruturas, na inserção de instâncias adicionais em organogramas,

- (a) articulação das preocupações de defesa e segurança nacionais, em particular da gestão cotidiana da defesa como parte integrante dos assuntos públicos nacionais internos e externos;
- (b) integração dos órgãos governamentais na ação armada, em particular e prioritariamente a integração conceitual e operacional das Forças Singulares;
- (c) atualização científica e tecnicamente consistente das atividades de concepção, formulação, gestão e avaliação de políticas e programas de defesa, em particular dos sistemas de gestão do conhecimento, planejamento, gerência de recursos e de tomada de decisão em defesa;
- (d) concepção, instalação e operação de sistemas integrados de C3IC (Comando, Controle, Comunicação, Inteligência e Computação) e de logística;
- (e) gestão do risco, da incerteza, da mudança, pelo planejamento de atividades integradas e fluxos de competência e capacitação;
- (f) e, ainda, pelo aproveitamento dos relacionamentos nacionais (em particular com a Universidade) e internacionais (em particular com os demais Ministérios da Defesa ou congêneres).

Além disto, sugere o autor que o Brasil deveria reconhecer a necessidade de se criar uma **Escola de Defesa**, “orientada para a formação dos quadros e para a consideração política e científica da segurança e defesa em seu mais alto nível hierárquico. Esta é uma das prioridades mais elevadas em qualquer esforço de atualização do pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança”. (PROENÇA JUNIOR, 2004)

3.1.3 A mudança de governo e a nova Política de Defesa Nacional

Com a chegada de Luis Inácio Lula da Silva ao poder em 2003, em um contexto internacional caracterizado pelas incertezas e instabilidades no cenário global, o Presidente assumi o compromisso de fazer com que as mudanças reclamadas pela população alcancem também a política externa brasileira²⁵⁶.

No âmbito interno, particularmente no que concerne ao Ministério da Defesa, o novo governo, com um discurso semelhante ao governo anterior, estabelece como incumbência do MD *formular as diretrizes da concepção brasileira de Defesa Nacional*, assim como integrar as “visões estratégicas de cunho social, econômico, militar e diplomático, que contem com o respaldo da Nação” preconizada pela PDN de 1996. Desta forma, o governo estabelecia que “o esforço conjunto de militares e civis atribuirá legitimidade, transparência e credibilidade ao Sistema de Defesa Nacional, promovendo a discussão dos grandes temas relacionados à defesa e à segurança e permitindo proveitosa integração entre os dois segmentos.” (Revista Defesa Nacional e Política Externa, 2003)

Assim, o novo governo estabelecia como atribuição primordial do MD o delineamento do *perfil estratégico* que o Brasil pretendia assumir neste início de século, mantendo as Forças Armadas aptas à realização das missões a serem conduzidas nos contextos regional, hemisférico e mundial.

²⁵⁶ Para tanto, essas mudanças se processariam por meio de uma atuação mais assertiva fundada na: 1- subordinação direta da política externa aos ditames do desenvolvimento, este orientado por uma perspectiva humanista; 2- na reafirmação da soberania e dos interesses nacionais no plano internacional; 3- na centralidade e apoio ao comércio exterior como ferramenta essencial ao desenvolvimento econômico e para a redução das vulnerabilidades externas do País; 4- no engajamento na construção de alianças e parceiras nos planos regional e global simultaneamente, em prol de objetivos e causas identificadas com as necessidades do desenvolvimento econômico e social; e, por fim, como traço efetivamente distinto; e 5- com a atuação decidida em prol da promoção de uma ordem política e econômica mais democrática, justa e equitativa entre as nações. (VAZ, 2006)

Para atingir este propósito, o governo determina que o MD desenvolva novas doutrinas e apóie o desenvolvimento de tecnologias apropriadas e modernas para cumprir suas missões, de forma a atender os seguintes princípios:

- **Atualizar a base conceitual do pensamento estratégico nacional diante da realidade mundial e das necessidades de defesa do País;**
- Assegurar a proteção da Amazônia;
- Consolidar o papel do Brasil como promotor da integração regional e hemisférica em matéria de defesa, bem como sedimentar sua presença nos foros internacionais de defesa, realçando a posição brasileira na manutenção da paz mundial;
- Promover a obtenção, a modernização e a adequação dos meios necessários ao emprego das Forças Armadas;
- Minimizar a dependência externa quanto aos recursos de natureza estratégica para a defesa do País, incentivando a pesquisa para o desenvolvimento de tecnologias duais;
- Aperfeiçoar a capacidade das Forças Armadas de operarem de forma combinada ou conjunta; e
- Modernizar as estruturas organizacionais e os processos administrativos, com ênfase nos sistemas de controle, gestão da informação e na qualidade da ação gerencial. (Revista Defesa Nacional e Política Externa, 2003) (o destaque é nosso)

Como foco de interesse desta pesquisa, abordar-se-á apenas o que concerne à revisão das *grandes linhas do pensamento estratégico brasileiro*, visando atender às demandas da Defesa Nacional para as próximas décadas.

Uma das primeiras medidas estabelecidas pelo governo Lula como tarefa do Ministério da Defesa em 2003 foi a promoção da atualização da Política de Defesa Nacional de 1996.

Praticamente um ano e meio depois, por meio do Decreto n.º 5.484, de 30 de junho de 2005, o governo do Presidente Lula aprovou a nova **Política de Defesa Nacional** para o Brasil²⁵⁷.

²⁵⁷ Este decreto entrou em vigor na data de sua publicação no Diário Oficial da União, edição n.º 125 de 1º de julho de 2005.

A nova Política de Defesa Nacional de 2005, ao realizar a análise do cenário internacional, destaca o momento instável representado pelas novas ameaças à segurança dos Estados, desaprovando e condenando o terrorismo internacional e outras ações de ilícito internacional. Ao referir-se ao entorno estratégico, a PDN sinaliza como prioridades para a defesa do Brasil a região Amazônica e o Atlântico Sul. O documento aborda, ainda, a necessidade da cooperação internacional dos países da América do Sul, África e os de língua portuguesa.

Destaca-se, ainda, que a nova PDN traz em seu bojo **definições** e **conceitos** que a PDN de 1996 era omissa, como as definições de *Segurança* e de *Defesa Nacional*:

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.

Desta forma, pode-se interpretar que a *segurança* é um dever do Estado para com seus cidadãos e instituições, não estando limitada somente à capacidade militar, mas sim na adoção de todas as medidas para se contrapor aos riscos e ameaças, adquirindo, portanto, um *caráter multidimensional*, pois engloba, além do poder militar, outros fatores: político, econômico, social, tecnológico e ambiental; e a *defesa* é uma “ação que o Estado deve ter previamente organizada, para superar as ameaças à sua soberania e os interesses nacionais”. (LIMA, 2007)²⁵⁸

Tendo em vista o complexo jogo de atores internacionais, interesses e normas que interferem o jogo de poder no cenário internacional, a nova PDN de 2005, com o propósito de estruturar a Defesa Nacional de modo compatível com a estatura político-

²⁵⁸ LIMA, Onias de Castro. **Um sistema de segurança coletiva na América do Sul: Uma realidade ou uma utopia?** EGN. Rio de Janeiro, 2007.

estratégica do país neste início de século, bem como preservar a soberania e os interesses nacionais, estabelece como *Objetivos da Defesa Nacional*:

I - a garantia da soberania, do patrimônio nacional e da integridade territorial;

II - a defesa dos interesses nacionais e das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros no exterior;

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

IV - a promoção da estabilidade regional;

V - a contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais; e

VI - a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais.

No que tange as *Orientações Estratégicas*, a PDN estabelece que o Brasil, em relação à Defesa, tem como fundamento “a obrigação de contribuir para a elevação do nível de segurança do País, tanto em tempo de paz, quanto em situação de conflito”. Para tanto, apresenta em suas orientações estratégicas uma *vertente preventiva* e uma *vertente reativa* da Defesa Nacional.

A **vertente preventiva** da Defesa Nacional reside na valorização da ação diplomática como instrumento primeiro de solução de conflitos e em postura estratégica baseada na existência de capacidade militar com credibilidade, apta a gerar efeito dissuasório.

A **vertente reativa** da defesa, no caso de ocorrer agressão ao País, empregará todo o poder nacional, com ênfase na expressão militar, exercendo o direito de legítima defesa previsto na Carta da ONU.

O documento estabelece, ainda, a necessidade de fortalecer a capacitação do Brasil no campo da defesa, com envolvimento de setores do governo, da indústria e do setor acadêmico.

No que concerne ao terrorismo, às orientações estratégicas da PDN apontam que o país disponha, com base na Constituição Federal e nos atos internacionais ratificados que tratam do tema, de uma estrutura ágil, capaz de prevenir ações terroristas e de conduzir operações de contraterrorismo.

O documento apresenta a importância da *mentalidade de defesa* na sociedade brasileira de forma a sensibilizá-la para as questões que envolvam ameaças à soberania, aos interesses nacionais e à integridade territorial do País, assegurando, desta forma, a previsibilidade na alocação de recursos, em quantidade suficiente, para permitir o preparo adequado das Forças Armadas.

No entanto, ao comparar as duas PDN, verifica-se que, apesar da PDN de 2005 conceituar alguns pontos importantes antes omissos, a nova documentação não trouxe algo realmente significativo para a melhoria da defesa do país. Segundo Pereira (2006 *apud* PEREIRA DA SILVA, 2007)²⁵⁹, a PDN de 2005 “representa apenas um novo arranjo para os mesmos conceitos e idéias da anterior, continuando a frustrar quem busca diretrizes sólidas para a estruturação da defesa brasileira”.

Outro ponto importante a ser destacado é *a falta de delimitação/conflito de competências entre as instâncias decisórias para o planejamento e condução da Política e da Estratégia para a Defesa Nacional*. (KERN MOREIRA, 2006)²⁶⁰. Conforme explica o autor, ao realizar uma análise técnica do arcabouço jurídico para a confecção da PDN, verifica-se que a Lei n° 8.183, de 11 de abril de 1991, estabelece que:

Art. 5º- O exercício da competência do Conselho de Defesa Nacional pautar-se-á no conhecimento das situações nacional e internacional, com vistas ao **planejamento e à condução política e da estratégia para a defesa nacional**. (grifo do autor)

Já o decreto n° 4.735, de 11 de junho de 2003, dispõe em seu artigo 1º, nos mesmos termos da lei n° 10.683, de 28 de maio de 2003, apresentados anteriormente:

Art. 1º- O Ministério da Defesa, órgão da administração direta, com a missão de exercer a direção superior das Forças Armadas com vistas

²⁵⁹ PEREIRA DA SILVA, Helder. **A criação do Ministério da Defesa e a sua influência na formação da segunda política de defesa nacional**. Texto apresentado no I Simpósio em relações internacionais do programa de pós-graduação em relações internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP)

²⁶⁰ KERN MOREIRA, Felipe. **A política de defesa do governo Lula**. In: BRIGAGAO, C., PROENCA, D. J. (Organizadores). *O Brasil e os novos conflitos internacionais*. Rio de Janeiro, RJ. Gramma: Fundação Konrad Adenauer, 2006.

ao cumprimento de sua destinação constitucional e de suas atribuições subsidiárias, tem como área de competência os seguintes assuntos: I- Política de Defesa Nacional; II- **Política e estratégias militares**; III- Doutrina e **planejamento de emprego das Forças Armadas ...** (grifo do autor)

O autor ainda complementa que, conforme as disposições sobre a estrutura organizacional do Ministério da Defesa prevista no Decreto nº 4.735/2003, a Secretaria de Política Estratégica e Assuntos Internacionais possui as competências de formular as bases da PDN e formular a Política e Estratégia Militares.

Desta forma, verifica-se que o conflito jurídico na atribuição de competências e na coordenação entre os mais diversos níveis do governo nas instâncias decisórias contribuirá para o “choque burocrático” na formulação de uma Política de Defesa Nacional eficiente.

Kern Moreira (2006) aponta que esta problemática de competências está praticamente dirigida a *instâncias interministeriais* (MD e MRE, por exemplo) e a *falta de coordenação entre outras instituições do governo* (ABIN e PF, por exemplo), semelhante ao que foi discutido no capítulo anterior sobre as dificuldades e os problemas enfrentados pelos EUA até 2005, pois não havia uma definição clara de competências e responsabilidades entre as diversas instituições nos diversos níveis do governo em seus documentos, o que foi solucionado, teoricamente, com a publicação da *Estratégia de Defesa Nacional* de 2005.

3.1.4 O Plano Estratégico Nacional de Defesa

Tentando mitigar estas vulnerabilidades apresentadas, o Presidente Lula criou, por decreto presidencial datado de 6 de setembro de 2007, o comitê para formulação de um **Plano Estratégico Nacional de Defesa**, presidido pelo Ministro da Defesa e coordenado pelo Ministro extraordinário de Assuntos Estratégicos²⁶¹.

Conforme esclarece o Ministro da Defesa Nelson Jobim (2008)²⁶², o governo brasileiro, ao consolidar sua importância no cenário internacional em função da estabilidade política e econômica conquistada recentemente, permitiu que o país angariasse uma maior projeção internacional. Contudo, esse processo implica em novos desafios e a necessidade de se ter um *planejamento estratégico flexível capaz de se adaptar a cenários cambiantes*, característicos do mundo atual, como nas palavras de Guimarães (2004)²⁶³:

A definição de uma estratégia eficiente de segurança para o Brasil não pode se basear em conceitos abstratos mas sim na análise das realidades, perspectivas e dinâmica do cenário mundial; da América do Sul; e do Brasil. Esta estratégia deve ter como inspiração o mundo que desejamos contribuir para criar e que papel desejamos para o Brasil no mundo atual e no futuro. (o destaque é nosso)

Na realidade, os ataques terroristas de 2001 trouxeram novas variáveis para o cenário mundial, no qual em um contexto de *ameaças difusas*²⁶⁴, é indispensável que os

²⁶¹ Integram o comitê o ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, o ministro da Fazenda, o ministro da Ciência e Tecnologia e os comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, assessorados estes por seus respectivos Estados-Maiores. (JOBIM, 2008)

²⁶² JOBIM, Nelson. **A Defesa na Agenda Nacional: O Plano Estratégico de Defesa**. Revista Interesse Nacional. Ano 1, Edição 2, Julho a Setembro de 2008. Disponível em: <http://interessenacional.com/artigos.asp>. Acesso em: 15 de outubro de 2008.

²⁶³ GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Uma Estratégia Militar para o Brasil**. In: Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil. Organizadores: J.R. de Almeida Pinto, A.J. Ramalho da Rocha, R. Doring Pinho da Silva. Brasília. Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004.

²⁶⁴ Segundo Vidigal (2004), “o fato de considerarmos difusas as ameaças não significa que elas não sejam concretas, objetivas; o que queremos assinalar é que essas ameaças podem vir de muitas possíveis direções, sendo um risco desnecessário relacioná-las a um inimigo específico, a um determinado Estado. O inimigo é qualquer um que possa concretizar as ameaças identificadas. **A questão, portanto, está em**

Estados identifiquem *novos parâmetros* para que possam orientar os seus planejamentos estratégicos de defesa.

E dentro deste contexto dos parâmetros a serem empregados por ocasião do *planejamento da estratégia de segurança nacional*, Vidigal (2004b)²⁶⁵ propõe que seja empregado como parâmetro a **identificação das “vulnerabilidades estratégicas” nacionais**. Isto é, os pontos fracos da nação, onde o país pode ser facilmente ameaçado. Segundo o autor, será a partir da identificação dessas “vulnerabilidades estratégicas” que será possível definir os meios necessários para diminuí-las ou eliminá-las²⁶⁶.

Para o autor, é essencial que essas “vulnerabilidades estratégicas” sejam ...

[...] **estabelecidas por um grupo multidisciplinar e não apenas por militares**. Na verdade, as ‘vulnerabilidades’, após uma ampla discussão, **permitem o estabelecimento de diretrizes para o desenvolvimento e preparo do poder militar, mas, também, e principalmente, para a elaboração de uma Política de Desenvolvimento, não nos moldes rígidos do planejamento centralizado dos regimes fechados, mas flexível e democrática**. (o destaque é nosso)

Estas digressões realizadas pelo autor foram, então, alicerçadas no pensamento do Secretário de Defesa dos EUA no pós 11 de setembro - Donald Rumsfeld:

Nosso desafio neste novo século é difícil: temos que defender nossa reação contra o desconhecido, o incerto, o invisível e o inesperado. Pode parecer uma tarefa impossível. Não é. Mas para realizá-la, **precisamos abandonar as formas confiáveis de pensar e planejar, assumir riscos e experimentar coisas novas**, para que possamos conter e derrotar adversários que ainda não apareceram para nos desafiar.

...

estabelecer critérios para a concreta identificação dessas ameaças. A afirmativa de que o inimigo precisa ser claramente estabelecido é uma reminiscência da época em que as hipóteses de guerra eram o marco orientador do planejamento estratégico”. (o destaque é nosso)

²⁶⁵ VIDIGAL, Armando F. **Inteligência e Interesses Nacionais**. III Encontro de Estudos: Desafios para a Atividade de Inteligência no Século XXI. Brasília. Gabinete de Segurança Institucional; Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais, 2004b.

²⁶⁶ Como exemplifica o autor: “o fato de sermos importadores de energia constitui-se numa vulnerabilidade significativa; a enorme extensão e variedade de nossas fronteiras terrestres, a vastidão e a imensa riqueza das águas sob nossa jurisdição (águas territoriais e ZEE) são vulnerabilidades importantes; a posse da maior parte da Amazônia, com suas riquezas e desafios (exploração racional sem destruição da floresta), talvez seja hoje a nossa maior vulnerabilidade; etc, etc.” (VIDIGAL, 2004b)

Também **decidimos abandonar a antiga estratégia ‘de ameaças’** que dominou o planejamento da defesa de nosso país por quase meio século, e adotar uma nova abordagem, **‘de capacidades’, que se concentra menos em quem pode nos ameaçar, ou onde, e mais em como podemos ser ameaçados e o que é necessário para impedir e para nos defender contra tais ameaças.**

...

A mesma lógica funciona para defesa nacional. Em vez de construir nossas Forças Armadas com base em planos para se lutar contra tais e tais países, devemos examinar nossas vulnerabilidades e, então, projetar nossas forças de acordo com o que for necessário para conter e derrotar a ameaça. (*apud* VIDIGAL, 2004b) (o destaque é nosso)

Dentro desta linha de raciocínio, considera-se fundamental que o Planejamento Estratégico Nacional de Defesa brasileiro incorpore em seu bojo o levantamento das vulnerabilidades estratégicas nacionais, de forma que as ações de médio e longo prazo promovam soluções eficazes para mitigar estas vulnerabilidades.

Uma crítica de Leal (2004)²⁶⁷ ao planejamento de uma Estratégia de Defesa e Segurança Nacional brasileira ao longo da história é baseada no argumento de que, com raras exceções, há uma clara preferência das autoridades do país para atuar de forma *reativa* ao invés de *pró-ativa* na elaboração de estratégias nacionais. Desta forma, observa-se que são raros os trabalhos que envolvem o planejamento de estratégias de médio e de longo prazo, preferindo-se confiar na solução de curto prazo de algumas instituições nacionais quando do aparecimento do problema. Isto ocorre, segundo o autor, em decorrência...

[...] da ausência de modelos previsivos mais completos e da inexistência de um exercício contínuo de planejamento estratégico. Há, como conseqüência, uma clara tendência a se enfatizar estratégias que correspondem diretamente à aplicação de princípios, por vezes sem o questionamento da validade desses mesmos.

Em outras palavras, a falta de uma definição clara e objetiva dos temas e problemas relacionados à Defesa e à Segurança Nacional compromete “o desenho de

²⁶⁷ LEAL, Carlos Ivan Simonsen. **Por uma estratégia de Defesa e Segurança de longo prazo para o Brasil.** In: Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil. Organizadores: J.R. de Almeida Pinto, A.J. Ramalho da Rocha, R. Doring Pinho da Silva. Brasília. Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004.

estratégias de médio e de longo prazo”. A não observância destas questões certamente contribuirá para o insucesso dos objetivos nacionais estabelecidos.

Portanto, sugere o autor que somente será possível uma nação obter sucesso no cenário internacional caso consiga implementar uma “**cultura de planejamento estratégico continuado**”. Ou seja, isto não corresponde ao estabelecimento somente de objetivos de curto e médio prazo bem definidos, mas, sobretudo, *trabalhar continuamente pela criação de oportunidades estratégicas*²⁶⁸.

Com o intuito de se realizar um planejamento estratégico de médio e longo prazo para o país que incorporasse estes ensinamentos, o planejamento de 2008 teve como objeto de estudo três grandes áreas temáticas:

1. a reorganização das Forças Armadas, incluindo o apropriado aparelhamento;
2. a reorganização da indústria nacional de Defesa, com ênfase na capacitação nacional, na autonomia tecnológica e em sua sustentabilidade; e
3. o futuro do Serviço Militar obrigatório e do sistema de Mobilização Nacional.

Além disso, como esclarece o Ministro da Defesa, a elaboração do plano teve como pressuposto dois aspectos fundamentais:

- O primeiro é a divisão de competências entre civis e militares na área de Defesa:
 - ao poder civil cabe a definição das hipóteses de emprego dos meios militares;
 - às Forças Armadas cabe definir as probabilidades estratégicas para as hipóteses de emprego (preparação para o uso das Forças e condução desse uso).
- O segundo consiste na manutenção da opção do Brasil pela dissuasão como estratégia de Defesa.

²⁶⁸ Para o autor, isto somente será possível mediante “a criação e fomento de uma **rede de inteligência** capaz de procurar e processar a informação necessária para suportar a tomada de decisões em diferentes esferas”. (o destaque é nosso)

A realização deste plano busca, entre outras coisas, “recolocar as questões de defesa na agenda nacional. Não se trata apenas de mobilizar o governo, mas também de reinserir o tema no cotidiano da sociedade”. Desta forma, buscar-se-á o diálogo entre civis e militares sobre as questões de defesa, baseado na mais absoluta transparência e franqueza, bem como estará pautado no pressuposto de que todos os assuntos são passíveis de discussão (JOBIM, 2008)

Um exemplo concreto desta iniciativa do governo teve início em setembro de 2003, quando o Ministério da Defesa em parceria com outras áreas do Governo, incluindo a participação de integrantes do Poder Executivo, parlamentares, intelectuais, professores, jornalistas e estudiosos do assunto, tem promovido encontros para a discussão de temas da defesa e da segurança nacionais.

Estes encontros e discussões certamente subsidiaram a confecção do atual **Plano Estratégico Nacional de Defesa**, como constata-se na publicação do livro “Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil”, publicado em 2004, pelo Ministério da Defesa. Já na primeira rodada de debates realizada em 13 e 14 de setembro de 2003, observa-se no relato feito pelos organizadores do evento²⁶⁹ - de título “*Evolução do Pensamento Brasileiro em Matéria de Defesa e Segurança: uma estratégia para o Brasil*” - que as discussões realizadas naquele período apontaram para a necessidade do Brasil resgatar a capacidade de formulação de uma estratégia nacional de defesa, como nas palavras dos autores:

Cabe recuperar a capacidade de formulação autônoma de um planejamento estratégico para o País. Para tanto, são necessários um colegiado de alto nível (que já existe) e um mecanismo de apoio à formulação (que teria de ser criado). O planejamento estratégico proposto deveria sustentar-se em uma rede de inteligência, no sentido amplo da expressão, que oferecesse ao Governo subsídios de natureza diversa para a adequada formulação das diretrizes para a defesa nacional. Da rede participariam órgãos públicos e centros selecionados de investigação acadêmica. Nesse esforço, uma Escola Superior de Guerra renovada poderia desempenhar papel relevante.

²⁶⁹ J.R. de Almeida Pinto, A.J. Ramalho da Rocha, R. Doring Pinho da Silva.

No que concerne especificamente a Estratégia de Defesa Nacional, o relato dos organizadores apontaram, em 2003, que a estratégia deveria privilegiar:

(1) no plano global, capacidade de dissuasão e preparo para resistência que criem custos para eventuais ameaças clássicas extra-regionais;

(2) no plano regional, deve-se desenvolver a capacidade de repelir ameaças de qualquer natureza, inclusive as clássicas, embora, no presente, estas sejam altamente improváveis.

A adoção de uma estratégia de presença (ligada à conscrição universal) pode conviver bem com uma estratégia baseada em elementos militares leves e ágeis (associada a uma maior profissionalização).

Ainda no âmbito da formulação da estratégia, cumpre consolidar o Ministério da Defesa como “traço de união” entre o “mundo estratégico” e o “mundo político”, até para sensibilizar os agentes relevantes a aumentar a atenção dispensada a assuntos de defesa, inclusive no que diz respeito a questões orçamentárias.

E no que tange as Forças Armadas, principalmente no intuito de *integrar e coordenar* o planejamento das ações a serem executadas, o relatório produzido enfatiza que é necessário:

Afirmou-se que convém reforçar o Estado-Maior de Defesa, **de modo a que possa coordenar o planejamento e as ações dos Estados-Maiores das Forças Singulares.**

A integração das Forças Singulares implica vantagens estratégicas e operacionais evidentes – por exemplo, tende a evitar a duplicação de esforços e a economizar recursos.

Como parte desse esforço, sugeriu-se a **criação de uma escola de defesa** que, por sua vez, coordenaria as atividades das escolas ligadas às Forças Singulares. (o destaque é nosso)

Verifica-se, portanto, que muitos pontos discutidos nestes encontros patrocinados pelo governo desde 2003 permitiram e colaboraram para a confecção do atual **Plano Estratégico Nacional de Defesa**. Porém, infelizmente, constata-se também que, em 2003, não havia coordenação e integração de planejamento estratégico nem entre as Forças Singulares, quiçá entre todos os níveis das instituições brasileiras.

Ao se analisar as primeiras palavras do Ministro da Defesa no que concerne o atual **Plano Estratégico Nacional de Defesa**, não se observam mudanças nesse sentido de aprimoramento da *integração e coordenação dos diferentes documentos que*

versam sobre a Segurança e a Defesa Nacional, não permitindo, desta forma, a definição de responsabilidades e competências entre as diversas instituições nacionais, quanto mais atribuições ao combate ao terrorismo.

3.2 A PARTICIPAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS BRASILEIRAS NO COMBATE AO TERRORISMO

Nos últimos 20 anos, as Forças Armadas (FFAA) têm procurado estabelecer uma nova identidade. O declínio das doutrinas de segurança nacional anteriores não foi capaz de nos legar uma concepção moderna sobre o papel que as FFAA devem desempenhar em um Brasil democrático e em um mundo em que se multiplicam as ameaças à paz e à soberania das nações. As Forças Armadas brasileiras resistem às pressões nacionais e internacionais para que venham a desempenhar papel de polícia. As FFAA encontram-se, porém, com poucos recursos, não sendo capazes de oferecer a seus contingentes a formação e os meios compatíveis com as exigências da defesa nacional. É imperativo que o novo governo proponha ao Congresso Nacional um debate sobre o papel das FFAA no próximo período. A partir daí será possível definir, com maior clareza, uma orientação para o reequipamento material das Forças Armadas, coerente com o redesenho da política de defesa nacional. O governo Lula reforçará, modernizará e prestigiará as FFAA do País. A introdução permanente de novas tecnologias para a plena defesa do território nacional, do mar territorial e do espaço aéreo constitui um vetor fundamental para a soberania nacional. Desde já fica claro, porém, que as FFAA cumprirão sua missão constitucional, especialmente aquelas relacionadas com a defesa das fronteiras e a proteção de regiões ameaçadas em sua integridade, como é o caso da Amazônia. Elas deverão estar aptas também para desempenhar missões de paz no mundo. (o destaque é nosso)

*Proposta governamental do Partido dos Trabalhadores para as eleições presidenciais de 2002*²⁷⁰

Neste tópico buscar-se-á concluir o posicionamento do autor acerca do preparo e o emprego das Forças Armadas (FFAA) no combate ao terrorismo, tendo em vista o que foi apresentado ao longo do trabalho.

Como apresentado no início deste capítulo, uma vertente de autores defende que o terrorismo, por tratar-se de uma questão de ordem interna dos Estados, deve ser combatido por meio das suas forças de segurança (entenda-se polícias). Contudo, outra vertente defende a idéia de que as organizações terroristas, por terem caráter transnacional, (ou seja, operarem a partir do exterior), admite, constitucionalmente, o emprego das FFAA no seu combate.

²⁷⁰ Disponível em: <http://www.lula.org.br/obrasil/programa> apud Kern Moreira, 2006.

Historicamente, a sociedade brasileira sempre atribuiu às Forças Armadas a missão de defender a integridade e a soberania do Estado. Entretanto, o cenário pós 11 de setembro aponta para a necessidade de meios de respostas às ameaças transnacionais que estão além da capacidade do uso exclusivo da força militar. Desta forma, considera-se que “sistemas de defesa baseados exclusivamente em conceitos de guerra convencional não são suficientes para neutralizar as variadas ameaças não ortodoxas do presente”. (Revista defesa nacional e política externa, 2003)

Alsina Júnior (2003) já apontava que, à medida em que a crise na segurança pública agrava-se no Brasil, e, paralelamente a isto, não havendo uma ameaça externa clara e declarada ao país, haverá, cada vez mais, pressão por segmentos da sociedade para que haja a participação ativa e permanente das Forças Armadas no combate ao crime organizado.

Contudo, o engajamento das Forças Armadas no combate ao crime pode ser desastroso para o país, pois a experiência de outras nações que decidiram por empregar suas Forças Armadas nessa situação aponta para um quadro negativo nos resultados e conseqüências alcançados:

- 1- debilita a capacidade combatente em função da incompatibilidade entre as demandas profissionais da atividade policial e da preparação para a guerra; e
- 2- expõe as instituições castrenses à corrupção e possibilita o comprometimento da democracia ao franquear à corporação armada de “última instância” a prerrogativa de intrusão em assuntos que possuem óbvias implicações políticas como os relacionados à segurança pública. (Alsina Júnior, 2003)

Estados que enfrentam conflitos e atos terroristas internos há décadas apresentam em seus relatórios que as formas mais eficientes de combate ao terrorismo estão pautadas na **inteligência, justiça e controle da migração, controle das movimentações financeiras, entre outras**. Entretanto, *em nenhum dos casos se*

reconhece que as medidas militares tenham sido eficientes para combater a guerrilha ou organizações terroristas. Recorrer às ações militares será o último recurso.

Flores (2001)²⁷¹ ratifica esta linha de pensamento, afirmando que as Forças Armadas pouco podem fazer para a contenção da prática cotidiana do terrorismo:

a contenção ao terrorismo, exigente de cuidados diuturnos e rotineiros, **é prioritariamente policial**, dos órgãos de vigilância e controle em geral e da defesa civil, esta, mais vocacionada para fazer face aos efeitos do terrorismo, **cabendo às Forças Armadas um papel complementar** que, quando permanente, é em geral restrito no espaço e, quando para atender conjunturas específicas, é restrito até no tempo.

Segundo o autor, cabe às **Forças Armadas “um papel eventualmente fundamental de que só elas são capazes. Refiro-me à atuação em força decisiva sobre os núcleos-bases que abrigam, nutrem, adestram, comandam e controlam o terrorismo”**.

Desta forma, verifica-se que não é uma atribuição das Forças Armadas o controle diuturno da vida nacional, na tentativa de conter a prática terrorista²⁷². Segundo Flores (2001), espera-se das Forças Armadas, no que concerne a prevenção de ataques terroristas na prática do cotidiano, “a contribuição de seus **serviços de inteligência e maiores cuidados** no tocante a certas atribuições legais já suas, em especial as exercidas por **órgãos e unidades que têm a ver com o controle do espaço aéreo, águas costeiras críticas.**”²⁷³

²⁷¹ FLORES, Mario César. **Implicações para o Brasil, no campo estratégico-militar, em decorrência do ato terrorista ocorrido nos Estados Unidos da América**. Texto apresentado no Simpósio “Análise e conseqüências do ato terrorista ocorrido nos EUA, em 11 de setembro de 2001”. Escola de Guerra Naval, novembro de 2001.

²⁷² Complementa o autor que o “engajamento militar nesse propósito só tem cabimento num Estado de segurança nacional exacerbado, de que é exemplo Israel, onde nem mesmo a cooperação, ou complementação Forças Armadas - Polícia, consegue conter o terrorismo. Na verdade, solução 100% para o dia a dia do terrorismo suicida fanático não existe, com ou sem engajamento militar. Muito menos, com a preservação de um razoável grau de vigência dos direitos civis”. (FLORES, 2001)

²⁷³ “Como são, por exemplo, aquelas onde se encontram as vulneráveis plataformas de petróleo, áreas portuárias, rios navegados, fronteira dificilmente controláveis pelo sistema policial e outras, restritas, cujo controle lhes seja especificamente adjudicado, em caráter conjuntural ou contínuo”. (FLORES, 2001)

O próprio Ministro da Defesa em 2002, Geraldo Quintão, apresentava que...

[...] o terrorismo e o crime organizado são ameaças que devem ser inicialmente enfrentadas, no âmbito da prevenção, por órgãos de inteligência e forças policiais. O elemento inteligência é peça fundamental no combate ao terrorismo, e as Forças Armadas brasileiras estão prontas a contribuir, na sua área de competência constitucional e dentro dos preceitos democráticos, com o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin). (o destaque é nosso)

Desta forma, para o Ministro da Defesa, as questões que envolvem narcotráfico, terrorismo e crime organizado devem ser enfrentadas e combatidas “pela esfera policial, por disposição constitucional expressa”. Caso estes crimes transcendam as fronteiras nacionais, o ex-Ministro é mais comedido em suas colocações, *não deixando claro o seu posicionamento quanto ao emprego das FFAA*, pois ao tratar do combate às ameaças dessa natureza, o ex-Ministro aponta apenas que “a Constituição brasileira assinala que o Brasil é regido, nas suas relações internacionais, dentre outras ações, pelo repúdio ao terrorismo e pela defesa da paz”. Além disso, ao referir-se a PDN (1996) para realizar o seu posicionamento, o ex-Ministro esclarece que:

A PDN preconiza “a salvaguarda das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros ou sob jurisdição brasileira” e “a contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais”. Recordo também que, como diretrizes da PDN figuram: “contribuir ativamente para a construção de uma ordem internacional, baseada no estado de direito, que propicie a paz universal e regional e o desenvolvimento sustentável da humanidade”, participar crescentemente dos processos relevantes de tomada de decisão “atuar para a manutenção de um clima de paz e cooperação ao longo das fronteiras nacionais, e para a solidariedade na América Latina e na região do Atlântico Sul” e, ainda, “manter a participação das Forças Armadas em ações subsidiárias que visem à integração nacional, à defesa civil e ao desenvolvimento sócio-econômico do país, em harmonia com sua destinação constitucional”.

Diante destas considerações, concluímos que no pós 11 de setembro, não havia (e não há até hoje) um posicionamento seguro do Ministério da Defesa sobre os limites de atuação para as FFAA no combate aos crimes transnacionais, incluindo o terrorismo. Na realidade, o papel tradicional das FFAA sempre foi (e continua sendo) o de enfrentar FFAA inimigas em um conflito convencional tradicional, no qual este tipo de conflito é o elemento orientador do desenvolvimento e preparo do poder militar.

Entretanto, o contexto atual pós 11 de setembro aponta para uma necessidade de *ampliação do emprego das FFAA* em inúmeras situações antes não previstas, atualmente identificadas como “operações militares de não-guerra”²⁷⁴, como já apresentada nos capítulos anteriores. Entre as operações de não-guerra está o “combate ao terrorismo”, por meio das ações de antiterrorismo (entenda-se como as medidas defensivas) e as ações de contraterrorismo (medidas ofensivas). (VIDIGAL, 2004a)

Para o autor, a Doutrina Militar Brasileira prevê as seguintes operações:

- Operações Militares Clássicas;
- Operações Militares de Não-Combate:
 - Emprego Político do Poder Militar
 - Operações de Paz
 - Operação de Resgate (compreendendo a Evacuação de Não-Combatentes)
 - Operações Humanitárias (no país ou fora dele)
 - **Apoio Militar às Operações Civas Não-Humanitárias (sempre regulamentada através de Lei).** (o destaque é nosso)

E é exatamente nesta última categoria que o autor enquadra as operações de combate ao terrorismo. Complementa ainda que, independentemente do país não ser, atualmente, alvo preferencial do terrorismo internacional como os EUA, é necessário que haja instrumentos para fazer frente a esta ameaça, considerando que **“embora esse seja um problema tipicamente policial, em alguns casos extremos pode envolver a intervenção das forças armadas que, assim, devem dispor de batalhões anti-terror para essa eventualidade”** (VIDIGAL, 2004a)

Já na visão de Flores (2001) no que tange o combate ao terrorismo e aos outros crimes transnacionais, o autor aponta que **“o pensamento estratégico brasileiro e o**

²⁷⁴ Na doutrina norte-americana: “Military Operations Other Than War (MOOTW)”. São operações que abrangem uma série de operações em que os militares são empregados, embora, em muitos casos, não exercendo necessariamente o papel principal. O foco principal das Operações Não-Guerra é impedir a guerra e promover a paz. (VIDIGAL, 2004a)

preparo militar correspondente devem prever duas hipóteses de emprego das Forças Armadas”.

- Primeira: *o emprego rotineiro, no exercício das atribuições para-policiais usuais da Forças Armadas* (espaço aéreo, mar costeiro, águas portuárias e rios navegados, fronteiras insatisfatoriamente controladas pelo sistema policial, entre outros). Para tanto, o autor afirma que é preciso dotar as Forças com os *meios*, as *doutrinas* e o *treinamento apropriados*, bem como com o *suporte legal adequado*, inclusive no tocante ao exercício da indispensável *atividade de inteligência*. Segundo o autor, “**nada disto se encontra em nível satisfatório**”²⁷⁵.

- Segunda: *o emprego excepcional, mas decisivo, como instrumento de neutralização ou destruição de núcleos-bases das organizações criminosas, incluindo as terroristas*. Para tanto, o autor destaca que para este caso a ação militar deve prever a atuação autônoma e soberana no território nacional, sendo inaceitável o apoio operacional estrangeiro dentro de suas fronteiras, exceto no apoio de inteligência como, por exemplo, as informações providas por satélites²⁷⁶.

O relatório do Simpósio sobre “TERRORISMO - CONSEQUÊNCIAS PARA O EB/2022” promovido pelo Estado-Maior do Exército - Centro de Estudos Estratégicos

²⁷⁵ O autor chama a atenção para “o suporte legal, onde se inserem, por exemplo, preconceituosamente controvertida atuação dos órgãos de inteligência e a lei que permite à FAB abater aviões, sob condições bastante criteriosas, aprovada há anos e até hoje estranhamente não regulamentada. [...] O inequívoco amparo legal à ação militar é necessário para evitar que o esforço militar seja neutralizado pelo uso cego, tendenciosamente hermenêutico, ou inescrupuloso, do direito, que pode chegar até mesmo à ação judicial contra os militares que cumpriram o seu dever - hipótese não inverossímil nesta nossa época de prevalência do “politicamente correto” que, por vezes, se não justifica os delitos, pelo menos os atenua no “embalo” das paixões políticas e da retórica social, ao mesmo tempo em que vilipendia os instrumentos da ordem, sistematicamente acusados de exacerbação da violência”. (FLORES, 2001)

²⁷⁶ O autor ainda acrescenta: “Novamente, que seja do meu conhecimento, embora não esteja na estaca zero, também *para essa hipótese de atuação militar antiterror nosso preparo deixa a desejar, em material, treinamento e doutrina*. A experiência a respeito demonstra tratar-se de atuação própria para força militar constituída por unidades aprestadas para “operações especiais” necessariamente bem dotadas de mobilidade operacional e tática (onde desponta o helicóptero) e de armas e comunicações de alta tecnologia, com apoio aerotático e servidas por inteligência adequada. Ressalto também que há nele espaço evidente para a sinergia da atuação integrada, para a qual temos pouca familiaridade e, a bem da verdade, também pouca vontade”. (FLORES, 2001)

do Exército - realizado no período de 23 a 25 de maio de 2006, apresenta, entre outros tópicos, a visão do Ministério da Defesa sobre o tema em tela, onde verifica-se *a falta de uma doutrina de emprego das FFAA no combate ao terrorismo, posicionamentos claros na legislação brasileira acerca da participação das FFAA nestas situações, mecanismos eficientes de Inteligência e Segurança, bem como a falta de integração entre as mais diversas instituições brasileiras que podem ser empregadas na prevenção e combate às ameaças terroristas*, como observa-se na passagem abaixo.

Segundo o Glossário das FFAA, em elaboração, *“terrorismo é a forma de ação que consiste no emprego da violência física ou psicológica, de forma premeditada, por indivíduos ou grupos adversos, apoiados ou não por estados, com o intuito de coagir um governo, uma autoridade, um indivíduo, um grupo ou mesmo toda a população a adotar determinado comportamento, e pode ser motivado por razões políticas, ideológicas, econômicas, ambientais, religiosas ou psicossociais”*.

Apesar de tal conceito, *o MD não se sente confortável quanto à estruturação da doutrina sobre o tema, pois, no nível político nacional, ainda não houve posicionamento definitivo*. Preceitos constitucionais, leis complementares e a Política de Defesa Nacional (PDN) impõem às FA obrigações de segurança, mesmo aquelas ordinariamente destinadas aos Órgãos Policiais, situação-limite a que pode ser levada a questão de terrorismo. A PDN expõe que, no ambiente internacional, há atores não-estatais, novas ameaças e manifestações de nacionalismos que permeiam as relações internacionais, e que delitos transnacionais e o terrorismo internacional são ameaças à paz, à segurança e à ordem democrática. *Para enfrentar os desafios desse ambiente, em particular do terrorismo, o Estado brasileiro precisa dispor de mecanismos de Inteligência e de Segurança, sob pena de graves riscos à paz internacional e à própria existência. O cenário prospectivo mais provável para 2015-2025, elaborado para fundamentar a Política Militar de Defesa (PMD), trabalha com a probabilidade de que o terrorismo internacional continuará ativo*. Ora, a PMD prescreve que as FA devem *“contribuir com os órgãos de Segurança Pública na prevenção e repressão de atos terroristas, quando indicado o emprego localizado e temporário da Força Militar”*. *Esta atribuição implica coordenação do MD com as FA e demais órgãos competentes no trato do assunto, quanto à Inteligência, à Polícia Judiciária, ao controle de atividades financeiras e à repressão à criminalidade associadas a delitos transnacionais*. (o destaque é nosso)

Dentro deste cenário, o posicionamento prospectivo do Ministério da Defesa em relação ao terrorismo resume-se em:

- Não se descarta a possibilidade de ataques terroristas no Brasil em função de fatores como a imprevisibilidade da ação, o crescente protagonismo do País no cenário internacional, a presença de representações diplomáticas e de empresas estrangeiras no País,

interesses contrariados, presença de agentes extremistas, a vastidão territorial e as fronteiras permeáveis.

- É previsível que as FA sejam empregadas para contribuir com os Órgãos de Segurança Pública na prevenção e repressão de atos terroristas temporariamente em áreas bem restritas.

As ameaças que podem implicar emprego das FA são as mesmas que desafiam grandes potências: organizações terroristas, grupos sociais radicais e extremistas religiosos ou ideológicos.

As opções estratégicas às FA no que tange ao tema são: preventivas (incrementar a atividade de Inteligência e estimular intercâmbio com as FA de países amigos) e operativas (manter forças especializadas capacitadas a neutralizar qualquer ação terrorista).

Desta forma, conclui-se que as FFAA brasileiras não podem ser omissas no preparo e adequação de suas tropas para um eventual emprego no combate ao terrorismo transnacional, lembrando que o terrorismo contemporâneo se apresenta como *“um componente orgânico da guerra assimétrica, que é a forma realmente existente de guerra nesta primeira década do século XXI”*. (CEPIK, 2004)

Porém, ressalta-se que **não** está sendo sugerido que as FFAA modifiquem ou redefinam suas missões constitucionais para serem empregadas nas atividades realizadas pelas “polícias” como sugeriram, no pós 11 de setembro, os norte-americanos²⁷⁷. Apenas aponta-se para a necessidade que as FFAA estejam preparadas na prevenção e no combate, para que no caso de uma eventualidade, possam ser empregadas com o intuito de prover segurança ao povo brasileiro, como já acontece nas *áreas de inteligência, tropas de operações especiais*. Assim como na prevenção, preparação para emergências e resposta aos desastres químicos, biológicos e nucleares (QBN), na qual as FFAA estão integradas ao Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC), órgão responsável por estas ações.

²⁷⁷ Este tema foi discutido por ocasião da Segunda Rodada de Debates sobre os Conceitos de Segurança e Defesa, realizado em 2004, no qual o chanceler brasileiro, Celso Amorim apresentou sobre a pressão dos EUA na redefinição “da missão das Forças Armadas nacionais. Curiosamente, não há um documento ou proposta que os EUA tenham formalmente apresentado à OEA sobre uma revisão do sistema interamericano de segurança. Há, sim, posições sobre assuntos específicos (Colômbia, Venezuela, Tríplice Fronteira), artigos e declarações de funcionários e oficiais de alta patente, que, a título pessoal ou não, defendem a necessidade de envolvimento das Forças Armadas em atividades que escapam a suas funções tradicionais”.

Em última análise, por não haver ameaças claras e definidas ao Estado brasileiro - “e esta é uma característica atual, pois as ameaças externas se apresentam de forma difusa, isto é, não se podem identificar nem relacionar com um dado território” (VIDIGAL, 2007)²⁷⁸, sugere-se que uma parcela das Forças Armadas esteja orientada e preparada para fazer frente às novas ameaças características deste século, com ênfase no combate com características assimétricas e, sobretudo, pautada nas vulnerabilidades críticas do Estado.

²⁷⁸ VIDIGAL, Armando F. **Segurança Regional**. Texto apresentado no VII Encontro de Estudos Estratégicos, Brasília, DF. Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, 06 a 08 de novembro de 2007.

3.3 A QUESTÃO DA TRÍPLICE FRONTEIRA COMO SANTUÁRIO DE ORGANIZAÇÕES TERRORISTAS E CRIMINOSAS

A Tríplice Fronteira na América Latina, delimitada pelas cidades de Porto Iguazu na Argentina, Cidade do Leste no Paraguai e Foz do Iguaçu no Brasil, é a área ideal para o surgimento de grupos terroristas. Pode-se dizer que a lei nessa área não é muito fiscalizada e as atividades ilícitas são abundantes, gerando bilhões de dólares anualmente com lavagem de dinheiro, venda de armas e tráfico de drogas, falsificação de dinheiro e documentos e pirataria. Oferece ainda aos terroristas um financiamento em potencial, acesso ilegal a armas e tecnologias avançadas; podem entrar e sair e também se esconder sem muitos problemas, contando ainda com uma população compassiva de onde recrutam novos membros e disseminam mensagens globais. Embora essa área não seja atualmente o centro de gravidade para a guerra total contra o terrorismo, ela tem um lugar importante na estratégia contra o mesmo.

Tenente-Coronel Philip K. Abbott, Exército dos EUA²⁷⁹

No pós 11 de setembro de 2001, a área do Cone Sul-Americano, conhecida como Tríplice Fronteira (TF), caracterizada pela interseção das fronteiras entre Argentina, Brasil e Paraguai, voltou a ser relevante no cenário internacional, em função das suspeitas que pairavam sobre a presença de células terroristas nesta área, bem como na exploração das características da região como forma de angariar recursos financeiros e como área de lavagem de dinheiro para atividades terroristas; tendo sido, inclusive, levantado pelo governo norte-americano, por intermédio do Subsecretário de Defesa Douglas Feith, a possibilidade de intervenção militar na região logo após os atentados ao *World Trade Center* e *Pentagon*²⁸⁰.

²⁷⁹ ABBOTT, Philip K. **A ameaça terrorista na área da tríplice fronteira: mito ou realidade?** Revista Militar Review. Jan-Fev, 2005.

²⁸⁰ Ou como relatado pelo repórter Seymour M. Hersh (conhecido pela divulgação do massacre de Mi Lai durante a Guerra do Vietnã) a respeito de um pedido do então Secretário de Defesa norte-americano, Donald Rumsfeld ao “General Charles Holland, da Aeronáutica, comandante de quatro estrelas das Operações Especiais (...), compilasse uma lista de alvos terroristas para retaliação imediata. O General retornou duas semanas mais tarde com quatro possíveis alvos – fortalezas islâmicas suspeitas na Somália, Mauritânia, Filipinas e na **Tríplice Fronteira** [grifo meu], ponto onde se encontram Brasil Paraguai e Argentina”. (Hersh, 2004: 289-290 *apud* AMARAL, 2007a)

Durante uma apresentação perante a subcomissão de Assuntos do Hemisfério Ocidental da Câmara dos Deputados realizada em 2001, o então embaixador Francis Taylor, coordenador de contraterrorismo do Departamento de Estado norte-americano, identificou os “grupos integrantes islâmicos na Tríplice Fronteira” como as principais preocupações dos EUA na frente latino-americana da guerra contra o terrorismo²⁸¹, como nas palavras de Taylor: “Acreditamos que a região é a mais problemática do hemisfério quanto a atividades de terroristas islâmicos.” (2001 *apud* BARTOLOMÉ, 2003)²⁸². Ou ainda como o embaixador Philip Wilcox, ex-Coordenador de Contraterrorismo do Departamento de Defesa, testemunhou que...

[...] as atividades do *Hezbollah* na tríplice fronteira já estiveram envolvidas com narcóticos, contrabando e terrorismo. Muitos acreditam que na comunidade árabe e muçulmana da tríplice fronteira residem simpatizantes terroristas atuantes com ligações diretas com o grupo terrorista *shiita* libanês pró-iraniano *Hezbollah*, com o grupo fundamentalista palestino *Hamas*, com grupo egípcio islâmico Jihad e até mesmo com a *Al-Qaeda*. (ABBOTT, 2005)

A comissão que avaliou os atentados do 11 de setembro concluiu que era possível ter evitado aqueles ataques, desde que as diversas instituições norte-americanas tivessem analisado corretamente as informações que dispunham à época²⁸³.

Porém, ressalta-se que não será objeto de estudo deste trabalho analisar as causas das falhas das agências de inteligência e de outras agências norte-americanas na prevenção dos ataques do 11 de setembro, mas sim buscar-se-á analisar as

²⁸¹ Bem como as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC).

²⁸² BARTOLOMÉ, Mariano César. **A tríplice fronteira: principal foco de insegurança no cone sul-americano**. Revista Militar Review. 2º Trim, 2003.

²⁸³ Segundo Tomas Kean (*apud* TADDIKEN, 2007), presidente da comissão independente que investigou os atentados de 11 de setembro, o autor afirma que os EUA poderiam ter evitado os ataques de 2001: “Lendo o relatório, é possível ter uma idéia bastante clara *do que não foi feito e do que deveria ter sido feito* [...] *Isso não era algo que tinha que acontecer*”. Ou seja, para que novos atentados sejam evitados é necessário que “os indícios sejam corretamente analisados e compreendidos e que os sinais não sejam ignorados”. Diante desta afirmativa, Taddiken (2007) considera que **a região da TF apresenta todas as condições necessárias para que organizações terroristas possam realizar seus planejamentos e organizar futuros ataques**. Já Abbott (2005) aponta para a necessidade de se acompanhar de perto a situação na TF, mesmo não sendo possível “confirmar a crescente radicalização das comunidades islâmicas” na região. (o destaque é nosso)

características e os indícios de “ameaças” terroristas presentes na região da TF, bem como suscitar questionamentos acerca da atuação do Estado brasileiro nesta área, principalmente no que se refere à atividade de inteligência, com o propósito de se evitar futuros ataques terroristas que tenham sido planejados ou executados ou qualquer outro tipo de atividade ilícita proveniente da Tríplice Fronteira.

3.3.1 Descrição da região da Tríplice Fronteira e as ameaças em potencial

A região da Tríplice Fronteira é caracterizada pela confluência dos limites territoriais das cidades de *Puerto Iguazu* na Argentina, Foz do Iguazu no Brasil e *Ciudad Del Este* no Paraguai, apresentando uma população destas três cidades somadas superior a 500 mil habitantes²⁸⁴. (Béliveau & Montenegro, 2006 *apud* AMARAL, 2007a)²⁸⁵

Como aponta Abbott (2005), a região é considerada o maior centro de contrabando da América do Sul, havendo a presença de diversas organizações criminosas²⁸⁶. Conseqüentemente, há crimes de toda a ordem, como: tráfico de drogas, armas, pessoas, lavagem de dinheiro, contrabando e pirataria de mercadorias etc.²⁸⁷

A região congrega uma grande comunidade árabe e muçulmana, a qual é composta, em sua maioria, por muçulmanos *Shi'a* e, em minoria, por *Sunni*, havendo, ainda, uma pequena população de cristãos emigrados do Líbano, Síria, Egito e dos territórios palestinos. (ABBOTT, 2005) Estes imigrantes de origem árabe concentraram-

²⁸⁴ “Foz do Iguazu tem o maior contingente populacional, somando 301.209 habitantes, segundo estimativa feita em 2005 pelo IGBE. Ciudad Del Este tem 170.000 habitantes de acordo com dados de 2004, provenientes da *Dirección General de Estadística*. Por último, Puerto Iguazu tem 32.038 habitantes conforme o censo de 2001 do *Instituto Nacional de Estadística y Censo* (INDEC) da Argentina”. (AMARAL, 2007a)

²⁸⁵ AMARAL, Arthur Bernardes. **A questão da Tríplice Fronteira no Tempo Presente**. Revista Eletrônica Boletim do tempo. Ano 2, nº 34. Rio de Janeiro, 2007a.

²⁸⁶ “O crime organizado da Tríplice Fronteira tem seu epicentro em *Ciudad del Este*. Segundo o deputado uruguaio Alberto Scavarelli, sub-secretário da Presidência da República durante o último governo, do Dr. Julio Maria Sanguinetti, e especialista no combate a diversas formas de delito internacional, nessa localidade convergem as estruturas criminosas mais importantes no nível internacional: a **Yakuza japonesa**, os cartéis colombianos e mexicanos, as **máfias nigerianas** e a própria **máfia russa**. Por outro lado, o brasileiro Ayrton Nascimento Vicente, que foi chefe do Comando Tríplice (organismo criado pelos governos da Argentina, Brasil e Paraguai para controlar a área, ao qual não faremos referência neste artigo) confirmou que foram identificadas naquela área **máfias chinesas e coreanas** com ramificações em São Paulo (Brasil), *Santa Cruz de la Sierra* (Bolívia), *San Francisco* (EUA) e *Buenos Aires* (Argentina), entre outras cidades”. (BARTOLOMÉ, 2003) (o destaque é nosso)

²⁸⁷ “Os Estados Unidos avaliam que **6 bilhões de dólares, por ano, resultantes de fundos ilegais são lavados ali [na Tríplice Fronteira]**, quantidade equivalente a 50% do produto bruto doméstico do Paraguai. Carlos Altemberger, chefe da unidade antiterrorista do Paraguai, afirma que os **terroristas**

se na região da TF, a princípio, para fugir dos conflitos no Oriente Médio após a Segunda Guerra Mundial. Segundo Amaral (2007a), “a Guerra Civil no Líbano, em inícios da década de 1980, é um claro ponto de inflexão, atuando como forte catalisador do influxo de imigrantes para a TF”. Estima-se que a população da colônia árabe na TF é de aproximadamente “18.000 indivíduos, majoritariamente libaneses, em uns 90%, e uma pequena porcentagem de sírios, egípcios, palestinos e jordanianos” (Béliveau & Montenegro, 2006 *apud* AMARAL, 2007a). Bartolomé (2003) destaca que os parentes desta comunidade árabe têm parentes no Vale do *Bekaa*, no Líbano, epicentro da organização *Hezbollah*.

A partir da década de 1990, a Tríplice Fronteira começa a atrair a atenção internacional como palco indireto de violência associado ao terrorismo internacional.

Em 1992, o governo da Argentina atribuiu ao grupo terrorista *Hezbollah* o planejamento e execução do atentado terrorista contra a embaixada de Israel em Buenos Aires em 17 de março daquele ano, no qual foi empregado um carro-bomba em sua ação. Na época, estes ataques foram considerados os piores atentados na história da Argentina, com 28 mortos e 242 feridos. As investigações realizadas pelas autoridades argentinas e israelenses identificaram que o *Hezbollah* empregou a TF como base de planejamento e operação.

Em 1994, um outro carro-bomba explodiu em frente ao principal prédio do Centro da Comunidade Judaica na Argentina - *Asociación de Mutuales Israelitas Argentinas* (AMIA) - causando 85 vítimas fatais e mais de 300 feridos, como forma de protesto ao acordo de paz entre israelitas e jordanianos realizado naquele ano. As investigações conduzidas pelo Serviço de Inteligência argentino, apoiada pela CIA e Mossad, indicaram, novamente, o *Hezbollah* como responsável pelo atentado.

financiam suas operações, em parte, remetendo dólares da Cidade do Leste para o Oriente Médio”. (ABBOTT, 2005) (o destaque é nosso)

Constataram, ainda, que o *Hezbollah* empregou a região da TF para infiltrar seus terroristas na Argentina. (ABBOTT, 2005; TADDIKEN, 2007²⁸⁸).

Hoffman (1988 *apud* BARTOLOMÉ, 2003), perito internacional em questões terroristas, ao tratar destas questões da região da TF que permitiram o emprego da área para realizar o planejamento e execução dos atos terroristas na Argentina em 1992 e 1994, apresenta quatro características presentes na TF de ilegalidade e criminalidade que permitiram os terroristas ocultarem e dissimularem suas atividades:

[...] a **provisão de armas e materiais para cometer o atentado; a existência de elementos criminosos que se pode recrutar e incorporar à operação; finalmente, um antisemitismo latente, suscetível de ser explorado.** (o destaque é nosso)

Após estes atentados na Argentina, bem como as suspeitas da presença de terroristas ligados a *Al Qaeda* na região da TF nas investigações do 11 de setembro, a área passa a ser considerada...

[...] vítima de estereótipos que a retratam como um lugar maldito, uma ‘área cinzenta’ (Bartolomé, 2003, p. 34) controlada por organizações ‘metade criminosas, metade políticas’.[...] Moisés Naím (2006), por exemplo, se refere à TF como um ‘grande ponto de encontro para contrabandistas de todos os tipos’, uma região que se tornou atrativa para esses atores devido a ‘sua legislação fácil, governo passivo e suas forças policiais irrelevantes ou sob controle [do crime organizado]’. (AMARAL, 2007b)²⁸⁹

Ou seja, há indícios suficientes na região da TF para vincular esta área com as atividades terroristas do Oriente Médio, bem como pode-se inferir que as condições existentes na TF “viabilizaram o aumento do treinamento e do financiamento de terroristas, e [provavelmente] continuarão a fazê-lo”. (TADDIKEN,2007)

²⁸⁸ TADDIKEN, Brian Christopher. **Segurança na Tríplice Fronteira: recomendações para impedir ataques terroristas no futuro.** Escola de Guerra Naval, 2007.

²⁸⁹ AMARAL, Arthur Bernardes. **O nexos crime-terror na Tríplice Fronteira e os novos rumos da Política de Segurança dos EUA.** Texto apresentado no I Simpósio de Relações Internacionais do Programa Santiago Dantas, em 12-14 de novembro de 2007b.

Segundo Taddiken (2007), existem três fatores que contribuem para esta situação. Em primeiro lugar, *há uma falta de controle efetivo das fronteiras*. Como aponta Abbott (2005), a interdependência econômica entre as cidades da TF complica ainda mais esta questão, tendo em vista que mais de 30.000 pessoas e 20.000 mil veículos atravessam, diariamente, a Ponte Internacional da Amizade entre o Brasil e o Paraguai, sendo que menos de 10% dos veículos são inspecionados e praticamente não há controle sobre o tráfego de pessoas a pé.

Diante desta situação, “milhões de dólares em mercadorias ilegais, drogas, armas e pessoas são contrabandeados ou transitam clandestinamente pelas fronteiras anualmente. Essas fronteiras permeáveis comprometem a segurança de toda a região”. (TADDIKEN, 2007)

Em segundo lugar, *faltam leis e estatutos rígidos antiterrorismo na área da Tríplice Fronteira*. Segundo o autor, a questão mais preocupante refere-se à fragilidade na legislação financeira do Paraguai, na qual há várias brechas no tocante ao crime de lavagem de dinheiro, dificultando, desta forma, a prisão de possíveis financiadores do terrorismo internacional.

Por fim, o autor aponta *a corrupção em grande escala como fator que impossibilita reformas significativas na área*. A *Transparency International*, uma coalizão mundial contra a corrupção, aponta a Argentina e o Paraguai “como alguns dos países com maior propensão ao suborno no mundo, com um total de 24% dos paraguaios pesquisados admitindo ter dado ou recebido suborno em 2006” (TADDIKEN, 2007). Além disso, o autor aponta para uma outra grande preocupação que é o suborno para aquisição de passaportes e identidades falsos, agravando ainda mais o controle nas fronteiras e facilitando o trânsito de terroristas para qualquer lugar

do planeta, “fazendo com que a TF seja usada como base para operações em todo o mundo”. (*ibidem*)

Como exemplo da exploração destas fragilidades na região da TF por organizações terroristas, estudos realizados pelo jornalista brasileiro Roberto Godoy (*apud* ABBOTT, 2005) apontam para a existência de indícios que estes grupos estejam usando a área desde 1981:

O extinto Serviço Nacional de Informações (SNI) do Brasil tinha individualizado comerciantes oriundos de *Beirut* que eram negociantes em *Ciudad del Este* e *Puerto Iguazu*; esses libaneses promoviam atividades sociais para a comunidade árabe que moravam na área que, **de acordo com o SNI, serviam para coletar verbas destinadas a organizações palestinas**. Com o passar do tempo, durante toda a década de 1990, **radicaram-se em Foz** (e também na cidade brasileira do Chuí, na fronteira com o Uruguai) **numerosos terroristas do Oriente Médio, na época apelidados de “dormidos”**. Um funcionário norte-americano apelidou de “dormitórios” as cidades de Foz e Chuí onde se localizaram estes imigrantes. (ABBOTT, 2005)

Porém, sob o enfoque de Bartolomé (2003), consideram-se os fatos a seguir os mais relevantes nos estudos que comprovam a relação terrorismo X Tríplice Fronteira:

- Em fevereiro de 2000 foi detido em *Ciudad del Este* o libanês Alí Khalil Merhi, apontado como um dos principais arrecadadores de verbas para o *Hezbollah*.
- Em novembro de 2000, foi detido na cidade de *Encarnación* o libanês Salah Abdul Yasine, o qual era investigado por sua filiação a uma organização terrorista egípcia (*Al Jihad* ou *Gamaa*). Porém, descobriu-se que Yasine estava envolvido em um plano para executar atentados terroristas contra as embaixadas dos EUA e de Israel em Assunção²⁹⁰.

Além destes fatos, a vinculação entre a Tríplice Fronteira e o terrorismo islâmico foi potencializada depois dos atentados do dia 11 de setembro. Em um primeiro

²⁹⁰ “Complementando os casos de Ali Khalil Merhi e Salah Abdul Yasine, que marcaram o ano 2000, a cadeia de notícias CNN difundiu informações, presumivelmente reservadas do governo paraguaio, segundo as quais, em julho desse ano **calculava-se que na área da Tríplice Fronteira haveria mais ou menos 460 membros operacionais (e não meros simpatizantes) da organização libanesa Hezbollah**”. (BARTOLOMÉ, 2003) (o destaque é nosso)

momento, surgiram análises que apontavam para a presença da *Al Qaeda* na região da TF. A hipótese de maior relevância vinculava a região a *Al Qaeda* como “base logística” desta organização. Segundo o juiz brasileiro Walter Fanganiello Maierovitch (*apud* BARTOLOMÉ, 2003), “a *Al Qaeda* estaria procurando captar parte da estrutura do *Hezbollah* naquela área, capitalizando numa possível debilitação desse grupo libanês. A missão encomendada aos membros ativos da organização na área seria a de treinar e dar guarida às células terroristas”.

Segundo Taddiken (2007), apesar de haver muita polêmica acerca desta ligação da *Al Qaeda* com a região da TF, alguns especialistas afirmam haver uma clara presença na região. Segundo o autor, durante as investigações conduzidas no pós 11 de setembro, o governo norte-americano verificou que Khalid Sheikh Mohammed, considerado o mentor dos ataques aos EUA, “viajou para a TF usando um passaporte brasileiro falso para encontrar-se com um contato indicado por Mohammed Atef, ex-comandante militar da *Al-Qaeda*”. Para o autor, há informações suficientes que demonstram que a *Al Qaeda* usa a TF para enriquecimento, planejamento operacional e execução, coordenação e colaboração com outros grupos terroristas. Inclusive, há indícios de que a organização estava usando a TF como base de operações avançada, a fim de enviar seus agentes aos EUA com apoio de outras organizações.

Outros indícios apontam para o emprego da TF pela *Al Qaeda*, como declarou Alberto Fernandez, do Departamento de Estado norte-americano, em fevereiro de 2007:

[...] a *Al-Qaeda* ameaçou atacar os interesses petrolíferos dos Estados Unidos da América em todo o mundo, inclusive na América do Sul e Central, mencionando especificamente ameaças contra a Venezuela e o México. Considerando esse comportamento, se a *Al-Qaeda* está planejando realizar atentados na América do Sul no futuro próximo, é muito provável que seus agentes já se encontrem “no local”. Dado o anonimato da TF e a facilidade de contato com outros grupos e recursos, os agentes poderiam estar de prontidão na TF.

Diante de todos os fatos apresentados até o momento sobre a situação da TF, pode-se concluir que há indícios muito latentes de que existe uma inter-relação

estruturada entre as atividades ilícitas que ocorrem na região da TF com as organizações terroristas do Oriente Médio. Apesar dessas evidências, os governos dos países que compõem a TF e os EUA afirmam que **“o terrorismo não é um problema na região e enfatizam que nunca detectaram atividades dessa natureza ou células terroristas [na região]”** (ABBOTT, 2005) (o destaque é nosso).

Diante desta situação, entende-se que os governantes que não visualizam ao menos a possibilidade de que organizações terroristas estejam se valendo da TF como uma fonte de recursos, lavagem de dinheiro, recrutamento, refúgio etc, estão sendo no mínimo negligentes em não se acautelarem das possíveis conseqüências de sua omissão.

Uma atitude considerada no mínimo prudente seria a de agir ativamente, o quanto antes, em atividades policiais para combater os crimes de toda ordem que acontecem na região, bem como investir maciçamente em inteligência (como pôde ser observado, em um primeiro momento, com a criação do Centro Regional de Inteligência em 2006), ao invés de combater e realizar o controle dos danos após a concretização de ataques terroristas.

Segundo Bartolomé (2003), essa tomada de consciência não se converteu no planejamento e execução de políticas para os múltiplos setores que envolvem as ameaças na região. Para o autor, essa incapacidade para traduzir avaliações estratégicas em complexas políticas está relacionada com *“um tipo de legado cultural da Guerra Fria”* (grifo do autor):

Nos referimos a uma herança pela qual insistimos em considerar as ameaças ao Estado em termos interestatais e expressadas em termos de um firme poder; nessa linha de pensamento, os conceitos Segurança e Defesa são concebidos em termos alternativos: o primeiro, restrito dentro das fronteiras, e o segundo, fora delas. Casos como o da Tríplice Fronteira demonstram a insuficiência do legado cultural da Guerra Fria para entender ameaças assimétricas protagonizadas por atores não estatais, expressadas em termos transnacionais e associadas a poderes diferentes do militar. **A Tríplice Fronteira satisfaz simultaneamente as três visões. A perda do controle estatal do território para organizações criminosas e redes terroristas é clara no caso de Ciudad del Este, a**

ponto de um editorial paraguaio falar de *guardias e territórios liberados* protegidos no solo nacional. **A segurança deixa de ser concebida como interna ou externa, quando se trata de terrorismo internacional, e os limites para o emprego do instrumento militar se tornam difusos.**

Ou seja, a Tríplice Fronteira demonstra **“o caráter multiforme da violência, a natureza multidimensional da segurança e, sobretudo, a insuficiência das abordagens teóricas tradicionais para entender situações cinzentas de grande complexidade”**. (BARTOLOMÉ, 2003)

Desta forma, torna-se fundamental para a região que os Estados diretamente envolvidos com a região da TF - Argentina, Brasil e Paraguai - estabeleçam políticas capazes de superar as limitações apresentadas acima, de forma que possam realizar as ações necessárias para combater as ameaças presentes na região neste início de século.

3.4 A COOPERAÇÃO REGIONAL E HEMISFÉRICA FRENTE AO TERRORISMO TRANSNACIONAL

Hoje o terrorismo é transnacional e descentralizado. Para derrotá-lo é necessário apoio internacional com uma estratégia contraterrorismo multidimensional. A mal sucedida estratégia contra narcóticos da Colômbia demonstra que a ação unilateral não necessariamente erradica ou elimina o tráfico de drogas. O mesmo é verdade para o terrorismo. A ação unilateral no Afeganistão não eliminou a ameaça terrorista global. Sem uma dissuasão cooperativa e multilateral, as organizações terroristas simplesmente migrarão pelas fronteiras mais permeáveis para áreas menos investigáveis. [...] Os Estados Unidos somente poderão vencer a Guerra Global contra o Terrorismo se contar com parceiros regionais prontos e desejosos de tomar uma atitude preventiva e não apenas esperar pela ação dos EUA. [...] Segundo o Embaixador J. Cofer Black, coordenador do Departamento de Estado para contraterrorismo, “[Diplomacia] é o instrumento de poder que desenvolve uma vontade política e fortalece a cooperação internacional”. Através de intercâmbio diplomático, promoveremos a cooperação contraterrorismo com as nações amigas, melhoraremos as capacidades de nossos aliados, conduziremos a guerra contra o terrorismo e finalmente cortaremos os recursos dos quais os terroristas dependem para sobreviver.

Tenente-Coronel Philip K. Abbott, Exército dos EUA

A cooperação internacional contra o terrorismo conta com quatorze Convenções e Protocolos específicos sobre o tema, sem contar os acordos bilaterais realizados entre Estados e outros instrumentos de combate ao terrorismo, como a Comissão Tripartite entre a Argentina, Brasil e Paraguai.

Como nos esclarece Vaz (2004)²⁹¹, a maioria destes acordos ainda são remanescentes do período da Guerra Fria e, naquele contexto, “as cisões de ordem política e ideológica que marcavam as relações internacionais e a incidência de atos terroristas perpetrados em nome de causas separatistas *concorriam para tornar altamente politizados o debate e a busca por formas de cooperação frente ao terrorismo internacional nos foros multilaterais*”. (o destaque é nosso)

²⁹¹ VAZ, Alcides Costa. **A Cooperação Multilateral frente ao terrorismo internacional: dimensões e desafios da participação brasileira**. II Encontro de estudos: Terrorismo. Gabinete de Segurança Institucional. Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais. Brasília, 2004.

Desta forma, os diferentes posicionamentos sobre o “recurso à violência como instrumento de reivindicação política **dificultavam um entendimento comum sobre a essência mesma do fenômeno do terrorismo** e sobre o posicionamento a ser tomado frente à ameaça que representava”. (VAZ, 2004) (o destaque é nosso)

Assim, a prevenção e o enfrentamento aos atentados terroristas na forma de acordos internacionais (partindo-se do princípio do comum acordo do que seria considerado como um “ato terrorista” sob o entendimento dos Estados) inicia-se a partir da década de 1970, com o seqüestro de aeronaves por organizações terroristas da Palestina. Contudo, será na década de 1980 que os instrumentos de cooperação internacional contra o terrorismo irão ganhar maior relevância no cenário internacional, em função da preocupação dos Estados de que as organizações terroristas tenham acesso a artefatos nucleares.

A partir da década de 1990, com a multiplicação dos atentados com emprego de bombas²⁹², esta situação levou a “Assembléia das Nações Unidas a criar um regime de jurisdição universal sobre o uso ilegal e intencional de explosivos”²⁹³, sendo, ainda nesse período que ocorreram as primeiras iniciativas no entendimento do fenômeno terrorismo e da sua relação com as ameaças transnacionais características da nova ordem mundial, como o tráfico de drogas, armas, contrabando, lavagem de dinheiro e etc, como nos esclarece Vaz (2004):

[...] compreender e reagir ao fenômeno do terrorismo internacional a partir de abordagem mais ampla que contemplasse seus **vínculos com outros ilícitos transnacionais, em particular e de forma imediata, com o narcotráfico, o tráfico de armas e a lavagem de dinheiro, o que implicaria esforço em expandir o escopo da cooperação multilateral em curso**. Nesse contexto, foi a preocupação em reprimir a lavagem de dinheiro e o financiamento ao terrorismo que ensejou novas instâncias de cooperação multilateral, dentre as quais destaca-se o Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI), criado pelo Grupo dos Sete (G-7) [...] [e a] Convenção Internacional para a

²⁹² Como nos casos da Argentina em 1992 e 1994, por exemplo.

²⁹³ Convenção Internacional Para a Repressão de Atentados Terroristas Com Bombas (Nova Iorque, 1997 *apud* VAZ, 2004)

Repressão do Financiamento do Terrorismo é, em tal contexto, **o primeiro instrumento voltado, explicitamente, não para a repressão a um determinado tipo de ação terrorista, mas para a prevenção**, ampliando o universo de atores a serem considerados no enfrentamento ao terrorismo. (o destaque é nosso)

Nesse período da década de 1990, verifica-se, no âmbito do Cone Sul, que os governos da Argentina, Brasil, e Paraguai iniciaram, modestamente, por iniciativa da Argentina, uma proposição de medidas de prevenção ao terrorismo na região da Tríplice Fronteira em face aos ataques terroristas de 1992 e 1994 naquele país, o que permitiu inserir na agenda de segurança desses países o tema “terrorismo internacional”. (Bartolomé & Llenderrozas, 2002 *apud* AMARAL, 2007a). Esta inclusão se daria de duas formas:

(1) pela “constituição de acordos trilaterais de segurança concebidos *ad hoc* para a TF”; e

(2) pela “aplicação à zona de acordos de segurança mais amplos, subscritos no marco de fóruns multilaterais”. (*ibidem*)

Em agosto de 1995, ocorre no âmbito das Américas, a "Reunião de Consulta sobre Cooperação para Prevenir e Eliminar o Terrorismo Internacional", com a participação dos governos da Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos da América, Paraguai e Uruguai, no intuito de afirmar a cooperação existente sobre a prevenção do terrorismo na região, como observa-se nas palavras de Bartolomé & Llenderrozas, 2002 (*apud* AMARAL, 2007a):

[re]afirmar a cooperação existente para o intercâmbio de informação sobre organizações e atividades terroristas; fortalecer as legislações nacionais na matéria e adotar medidas internas de caráter preventivo, incluso as necessárias para submeter a juízo o extraditar a terroristas. Do mesmo modo, se acordou em promover acordos bilaterais e sub-regionais em matéria de cooperação judicial, policial e de inteligência para a prevenção, persecução e repressão de atividades terroristas internacionais, e fortalecer a cooperação e matéria de segurança de fronteiras e transporte, de migrações e de capacitação em técnicas de contraterrorismo.

No ano seguinte, em 1996, ocorre entre Argentina, Brasil e Paraguai o "Acordo de Segurança e Facilidade de Trânsito das Três Fronteiras", com o propósito de

promover a coordenação, entre estes países, da prevenção contra o terrorismo e combate ao narcotráfico na região da TF. (Corach & Baizán, 2002 *apud* AMARAL, 2007a). Além dessa medida, foi criado o “Comando Tripartite” para a região da Tríplice Fronteira, com o propósito de “incrementar a cooperação para a segurança na zona [da TF], intercambiando informação; efetuar operações simultâneas de controle de pessoas e documentação; e integrar um banco de dados comum, o (previsto) Sistema Integrado de Informação de Segurança”. (Bartolomé & Llenderozas, 2002 *apud* AMARAL, 2007a)

Em dezembro do mesmo ano, concretiza-se a *Reunião de Ministros do Interior do Mercosul* (RMI), considerada “a instância de mais alta hierarquia política que trata dos assuntos de terrorismo no âmbito sub-regional” (Llenderozas, 2007 *apud* AMARAL, 2007a).

Constata-se com estas medidas que a cooperação no âmbito regional e hemisférico frente ao terrorismo antes do 11 de setembro eram definidas em torno de dois aspectos centrais:

[...] a geração e a **disseminação de informações**, de modo a permitir o monitoramento, em caráter permanente, do fluxo de pessoas, bens e recursos financeiros no interior dos países e através das fronteiras, por um lado, e, por outro, **a aplicação de medidas de controle e supervisão do fluxo de pessoas e do sistema financeiro**. A esses, veio a somar-se a **cooperação em matéria judicial, conformando assim, o tripé fundamental da cooperação internacional para o enfrentamento do terrorismo** tal como configurada no presente. (VAZ, 2004) (o destaque é nosso)

Em 1998, é criado no âmbito da OEA o *Comitê Interamericano de Combate ao Terrorismo* (CICTE), por iniciativa argentina, aumentando ainda mais as iniciativas regionais na prevenção do terrorismo²⁹⁴.

²⁹⁴ “O Comitê tem por objetivos: a) melhorar o intercâmbio de informação entre as autoridades nacionais; b) formular propostas para ajudar os Estados membros na adoção de legislação apropriada para a repressão ao terrorismo; c) recopilar tratados e acordos bilaterais, sub-regionais e multilaterais subscritos pelos Estados membros; d) aumentar a cooperação em áreas de fronteira e em medidas de segurança relativas à documentação de viagem; e e) desenvolver atividades de treinamento e manejo de crises desencadeadas por ações terroristas”. (VAZ, 2004)

Com os atentados ao *World Trade Center* e ao *Pentagon*, os países do continente, em apoio aos EUA, por iniciativa brasileira, invocaram o recurso do TIAR como forma de intensificar e aprofundar a cooperação contra o terrorismo. No âmbito da OEA, foram acordadas duas Resoluções²⁹⁵ na XXIII Reunião de Consulta dos Ministros de Relações Exteriores, realizada em 21 de setembro de 2001 e, no âmbito da ONU, foram emanadas as Resoluções do Conselho de Segurança²⁹⁶ e da Assembléia Geral das Nações Unidas²⁹⁷. (VAZ, 2004)

Conforme aponta o autor, os ataques de 11 de setembro não implicaram no estabelecimento de outros vetores para a cooperação no plano internacional, regional ou sub-regional contra o terrorismo, seguindo “erigida no tripé conformado pela **intensificação de esforços em articular sistemas de informação, o controle e supervisão de fluxos de pessoas, bens e recursos financeiros e a cooperação em matéria judicial**” (*ibidem*).

No âmbito regional, logo após os atentados aos EUA, foi realizado um encontro extraordinário da RMI, no qual ficou estabelecido um *Grupo de Trabalho Permanente sobre Terrorismo* (GTP), “com o objetivo de coordenar a atividade de todos os grupos operacionais constituídos no âmbito da RMI do MERCOSUL²⁹⁸ já existentes, como o

²⁹⁵ Resolução sobre o Fortalecimento da Cooperação Regional para Prevenir, Combater e Eliminar o Terrorismo (RC 23/Res1/01) e Ameaça Terrorista nas Américas (RC 24/Res1/01) (*apud* VAZ, 2004)

²⁹⁶ Resolução 1.333/2000 do Conselho de Segurança, impondo sanções contra o regime talibã, no Afeganistão.

²⁹⁷ Resolução 1.368/2001 condenando o ataque ao World Trade Center e ao Pentágono.

²⁹⁸ **No âmbito do MERCOSUL, os maiores reflexos dos atentados, na área da segurança, foram:** “1- Anúncios de maiores investimentos nos órgãos responsáveis pela segurança, com aumento de efetivos policiais e aquisição de equipamentos como barcos patrulha, helicópteros, radares, etc; 2-Maior controle do espaço aéreo, fluvial e marítimo, principalmente das regiões de fronteira; 3- Aumento das medidas de segurança nas instalações que contêm materiais nucleares; 4- Incremento das atividades de inteligência e da troca de informações entre os órgãos especializados; 5- Aquisição de material especializado de informática e de comunicações, com a consequente capacitação de pessoal de modo a integrar bancos de dados e possibilitar a troca de informações oportunas; 6- Maior integração dos órgãos responsáveis pelos controles aduaneiro e de movimento de capitais, dentro do Mercosul e dos países do bloco para o exterior, de modo a coibir a lavagem de dinheiro e o financiamento de grupos terroristas; 7- Estrito controle da produção e transporte de explosivos, munição, agentes químicos e biológicos, assim como da venda de armas; 8- Revisão das medidas de segurança no transporte aéreo, nos aeroportos e portos, com possível

Comando Tripartite e as Unidades de Coordenação Conjunta”. (Llenderozas, 2007 *apud* AMARAL, 2007a)

Ainda em 2001, é estabelecido no âmbito da OEA o Fortalecimento da Cooperação do CICTE (resolução 23/Res1/01), visando reforçar a segurança hemisférica, por meio da cooperação regional entre seus membros, empregando para tal “unidades de inteligência financeira para coletar, analisar e disseminar informações sobre ofensas terroristas e melhorar as medidas de patrulhamento de fronteiras para detectar e evitar o movimento de terroristas e de material a eles relacionados”. (ABBOTT, 2005)

No entanto, Vaz (2004) aponta como “ponto culminante no que se refere à instrumentalização da cooperação contra o terrorismo no marco da OEA” a adoção da *Convenção Interamericana contra o Terrorismo*²⁹⁹ como principal instrumento que rege a cooperação regional contra o terrorismo.

Esta Convenção reconhece a Carta da OEA como marco apropriado para a cooperação hemisférica visando à prevenção, combate e eliminação do terrorismo, em consonância com os demais instrumentos multilaterais que conformam o arcabouço jurídico internacional pertinente ao tema. (VAZ, 2004)

Em seu bojo, o documento discrimina as medidas que cada Estado pertencente a OEA deverá implementar no âmbito interno, como forma de cooperação regional e hemisférica contra o terrorismo, particularmente, nas seguintes áreas, conforme discriminado em seu artigo 4°:

a) adoção de amplo regime interno de normatização e supervisão de bancos e outras instituições financeiras;

uniformização de procedimentos dentro do bloco; 9- Revisão ou confecção de planos de evacuação e melhor preparo de equipes de busca e salvamento, assistência médica, identificação e apoio psicológico; 10- Aumento da segurança em instalações sensíveis, como a Hidrelétrica de Itaipu, por serem alvos potenciais de ações terroristas”. (AGUILAR, 2003)

AGUILAR, Sérgio Luis Cruz. **Questões de Segurança no MERCOSUL pós atentados nos EUA**. Artigo apresentado no Seminário Internacional “Globalização e Integração: Crise atual e perspectivas”. Revista Reppil, vol.1, nº1, 2003.

²⁹⁹ Aprovada pela Assembléia Geral, em seu 32° período de Sessões, em junho de 2002.

b) medidas de detecção e vigilância de movimentos transfronteiriços de dinheiro e de instrumentos de liquidez;

c) criação de uma unidade de inteligência financeira que sirva de centro para a compilação, análise e difusão de informações relevantes sobre lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo. (*apud* VAZ, 2004)

Verifica-se, portanto, o compromisso assumido por cada Estado em implementar tais medidas, principalmente no que tange a *movimentação financeira, controle das fronteiras e sistemas de inteligência*.

Todas estas situações remetem, no caso do Cone Sul, às ameaças provenientes da região da Tríplice Fronteira e são, obviamente, de interesse e responsabilidade, também, do Brasil.

Porém, como apresentado na seção anterior, esta região da TF, no pós 11 de setembro, acaba por se consolidar, na visão norte-americana, como uma *potencial área de atividades terroristas*, como verifica-se no extrato do texto do documento *Patterns of Global Terrorism* de 2001:

O 11 de Setembro trouxe renovada atenção para as atividades da organização terrorista libanesa *Hizballah*, assim como outros grupos terroristas, na região da Tríplice Fronteira de Argentina, Brasil e Paraguai, onde terroristas levantam milhões de dólares anualmente via atividades criminais. (...) Alegações sobre [a existência de] células de apoio a Usama bin Laden ou à al-Qaida na América Latina foram investigadas por organizações de inteligência e segurança (*intelligence and law-enforcement organizations*) locais e dos EUA, mas até o fim do ano elas permaneceram sem comprovação. (PGT 2001 *apud* AMARAL, 2007b).

No intuito de mitigar as vulnerabilidades e ameaças provenientes desta região em 2002, Argentina, Brasil e Paraguai convidam os EUA para fazer parte da *Comissão Tripartite* da Tríplice Fronteira, passando a ser nomeada de “Comissão 3+1”³⁰⁰. Esta Comissão tem o objetivo de reunir esforços de cooperação contra o terrorismo, sendo, inclusive, proposto “a criação de um centro de inteligência regional para coordenar as

³⁰⁰ Reunindo autoridades da “Coordenação Geral de Luta contra a Delinquência Transacional do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, da Representação Especial para Assuntos de Terrorismo e Delitos Conexos da Chancelaria Argentina, da Direção de Temas Especiais do Paraguai e do Gabinete (Office) de Contraterrorismo do Departamento de Estado dos EUA”. (AMARAL, 2007a).

atividades entre as unidades regionais de inteligência econômica, controles fronteiriços e outras autoridades responsáveis por crimes relacionados ao terrorismo”. (AMARAL, 2007b).

Além desta medida, foi realizada, em junho de 2002, a Declaração de Bridgetown, na qual ficou estabelecida que “as ameaças, preocupações e outros desafios à segurança do hemisfério são de *natureza diversa e alcance multidimensional* e que o conceito e enfoque tradicionais devem ser ampliados para abranger as novas ameaças e não tradicionais que englobem aspectos políticos, econômicos, sociais, ambientais e de saúde”. (DIAMINT, 2003)

Já no ano seguinte, em outubro de 2003, é realizada no México a Conferência Especial sobre Segurança, na qual foi aprovada a *Declaração sobre Segurança nas Américas*³⁰¹. Seus signatários reconheceram que o continente *enfrenta ameaças comuns à segurança*³⁰², tendo em vista suas características complexas, profundas e transnacionais, tornando necessária a atribuição de um *caráter multidimensional*³⁰³ à segurança. Além disso, os Estados se comprometeram a empenhar esforços na

³⁰¹ OEA/Ser.K/XXXVIII. Declaração sobre Segurança nas Américas. Outubro de 2003.

³⁰² A Conferência Especial de Segurança se deu conta desta situação quando na Seção II, número 4, a respeito das abordagens comuns, a letra “m” estabelece as novas ameaças, preocupações e desafios de vária natureza que afetam o Hemisfério. A Declaração destaca: “m) A segurança dos Estados do Hemisfério se vê afetada de diferentes formas, por ameaças tradicionais e pelas seguintes novas ameaças, preocupações e outros desafios, de vária natureza: 1- o terrorismo, a delinquência organizada transnacional, o problema mundial das drogas, a corrupção, a lavagem de valores, o tráfico ilícito de armas e as conexões entre eles; 2- a pobreza extrema e a exclusão social de amplos setores da população, que afetam igualmente a estabilidade e a democracia. A pobreza extrema corrói a coesão social e vulnera a segurança dos Estados; 3- os desastres naturais e desastres provocados pelo homem, o VIH/Sida e outras enfermidades, outros riscos à saúde e a deterioração do meio ambiente; 4- o tráfico ilícito de pessoas; 5- os ataques à segurança cibernética; 6- a possibilidade de que ocorra um dano em caso de acidente ou incidente durante o transporte marítimo de materiais potencialmente perigosos, incluindo petróleo, material radioativo e resíduos tóxicos; e 10- a possibilidade de acesso, posse e uso de armas de destruição em massa e seus sistemas de vetores por terroristas.

³⁰³ É importante entender que o *aspecto multidimensional* se refere à globalidade do hemisfério, segundo expressa a mesma declaração: “cada Estado tem o direito soberano de identificar suas próprias prioridades nacionais de segurança, conforme seu regulamento jurídico, e com o pleno respeito do direito internacional e as normas e princípios da Carta da OEA e da Carta das Nações Unidas”. (DIAMINT, 2003)

construção de uma *agenda comum* de segurança para o hemisfério³⁰⁴. (DIAMINT, 2003; SPADALE, 2006)

A Conferência propõe-se a rever conceitos que pautaram o relacionamento interamericano nos últimos 60 anos, no contexto do combate ao nazifascismo e, posteriormente, ao comunismo, período este em que prevaleciam abordagens e doutrinas como as das "escolas da segurança nacional" e da "contra-insurgência". Pretende-se, assim, consolidar, pela primeira vez, em um documento a ser adotado pelos 34 países do hemisfério, um "enfoque multidimensional" de segurança, que englobe desde o aspecto da defesa tradicional até as chamadas "novas ameaças". Entre estas são mencionadas, no projeto de declaração final, terrorismo, narcotráfico, crime organizado, tráfico ilícito de armas, deterioração ambiental, epidemias, assim como - ponto sobre o qual vêm insistindo o Brasil e outros países -, a pobreza extrema, que corrói a noção de cidadania e propicia terreno fértil para que se alastrem atividades ilícitas. (AMORIM, 2004)³⁰⁵

Segundo Spadale (2006), em relação ao posicionamento brasileiro nesta Conferência, pode-se constatar que, da mesma forma que o país se comprometeu a enfrentar as ameaças e desafios comuns de maneira concertada e cooperativa, procurou destacar que as especificidades nacionais, regionais e sub-regionais também precisam ser reconhecidas³⁰⁶.

³⁰⁴ Porém, como esclarece Aravena (2005), “no trabalho preparatório da Conferência foi possível delimitar e estabelecer o quadro de ameaças de caráter sub-regional, assim como a perspectiva de segurança nas Américas. A percepção de ameaças por sub-região torna possível visualizar uma forte posição comum em torno dos temas principais, que representam as preocupações fundamentais: narcotráfico, terrorismo, tráfico de armas, crime organizado, meio ambiente e desastres naturais, pobreza e carências sociais, guerrilha e grupos subversivos”.

ARAVENA, Francisco Rojas. **Panorama da segurança na América do Sul**. Revista Diplomacia, Estratégia e Política. Jan-Mar, 2005.

³⁰⁵ AMORIM, Celso L.N. O Brasil e os novos conceitos globais e hemisféricos de segurança. In: Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil. Organizadores: J.R. de Almeida Pinto, A.J. Ramalho da Rocha, R. Doring Pinho da Silva. Brasília. Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004.

³⁰⁶ “O Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, em seu discurso durante a Conferência ressalta que a América Latina e o Caribe possuem uma identidade estratégica própria, cujas características seriam o baixo gasto em armamentos, a renúncia às armas nucleares, químicas ou biológicas através da adesão aos regimes internacionais e da adoção de instrumentos próprios na área do desarmamento e da não-proliferação, iniciativas na área de promoção da confiança mútua e da transparência, e a não-participação em alianças militares, reconhecendo a autoridade legítima e exclusiva do Conselho de Segurança das Nações Unidas. O Brasil defendeu, ainda, que a Junta Interamericana de Defesa deve continuar a ser um órgão de assessoramento técnico-militar da OEA, sem funções operacionais, mantendo a posição central da Comissão de Segurança Hemisférica no sistema de segurança interamericano”. (SPADALE, 2006)

Desta forma, os Estados do hemisfério devem possuir uma *arquitetura flexível* no combate a estas novas ameaças, empregando todos os recursos do seu poder nacional, bem como valer-se do apoio e cooperação das iniciativas bilaterais e regionais que, junto com os instrumentos do hemisfério, proporcionarão a segurança das sociedades. Isto posto, os Estados formalizaram uma série de instrumentos que deram origem à construção de *uma nova arquitetura de segurança* no continente:

- Os princípios gerais que regem a segurança hemisférica são os contemplados na Carta da Organização das Nações Unidas e na Carta da Organização dos Estados Americanos;
- Os principais Instrumentos para a prevenção e resolução de conflitos e a solução pacífica de controvérsias são o Tiar e o Pacto de Bogotá, ainda que haja a necessidade imperiosa de revisá-los e adequá-los às atuais necessidades de segurança;
- As instituições e processos que funcionam ativamente nesta matéria são a Organização dos Estados Americanos e a sua Comissão de Segurança Hemisférica, as Cúpulas das Américas e as Conferências de Ministros de Defesa; e
- Dentro do sistema Interamericano os órgãos relacionados são a Junta Interamericana de Defesa (JID), a Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (Cicad), o Comitê Interamericano contra o Terrorismo (Cicte) e o Comitê Interamericano para a Redução dos Desastres Naturais (Cirdn). Adicionalmente, a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Portanto, verifica-se que o Brasil tem procurado, no âmbito regional e internacional, no que concerne a segurança, manter-se alinhado às iniciativas dos demais Estados do continente, assinando e ratificando os principais instrumentos internacionais sobre terrorismo e segurança de uma maneira geral, como esclarece VAZ (2004):

[...] apesar da multiplicidade de instâncias de cooperação de que toma parte, a atuação brasileira na prevenção e repressão ao terrorismo define-se em âmbitos específicos, a saber: a repressão à lavagem de dinheiro, tendo o GAFISUL e o GAFI como referências imediatas; o intercâmbio de informações e a coordenação de ações na esfera policial, onde despontam o Centro de Formação e Capacitação Policial do Mercosul, Bolívia e Chile e a cooperação bilateral com os demais países andinos e com terceiros países no âmbito da INTERPOL; o monitoramento de pessoas e bens através das fronteiras, no marco do Plano Geral para a Segurança Regional do Mercosul e em âmbito bilateral com seus vizinhos da região; a cooperação em matéria judicial, onde se sobrepõem e se complementam os dispositivos do Mercosul, da Organização dos

Estados Americanos e aqueles previstos nas Convenções multilaterais atinentes ao tema.

No âmbito do MERCOSUL, por exemplo, o Brasil e os países do bloco apresentaram algumas medidas para o combate ao terrorismo, cuja operacionalização permitirá maior integração à segurança, entre elas, destacam-se:

- 1) Operacionalização do Sistema de Intercâmbio de Informações de Segurança do MERCOSUL (SISME), permitindo a integração dos bancos de dados e arquivos dos órgãos responsáveis dos países de modo a permitir consulta rápida a conhecimentos sobre diversos ilícitos como contrabando, narcotráfico e falsificação; registro de armas, explosivos e munições, assim como o controle de transporte de carga, operações aduaneiras, movimentação financeira, emissão de vistos, entrada e saída de estrangeiros e de material nuclear.
- 2) Integração da capacitação e coordenação de atividades policiais, com desenvolvimento de atividades operacionais simultâneas dos órgãos de segurança, intercâmbio de experiências e de conhecimentos, além de capacitação integrada dos recursos humanos.
- 3) Estabelecimento de sistema integrado de comunicações, possibilitando a coordenação das atividades policiais, troca de informações e alerta antecipado sobre alguma ação terrorista a ser realizada.
- 4) Integração da capacitação e coordenação de atividades de inteligência, permitindo a capacitação de analistas que trabalhariam nos dados disponibilizados pelo SISME, intercâmbio de dados obtidos pelos especialistas em inteligência dos países membros, intercâmbio de informações com países extra bloco e a coordenação de atividades de inteligência de modo a racionalizar seu emprego.
- 5) Harmonização da legislação, provocando uma rápida aplicação de penas para tentativa ou execução de atentados, estudando-se, inclusive, a emissão de mandado de captura comum do Mercosul para crimes terroristas.
- 6) Fortalecimento do bloco, de modo a fazer frente aos problemas econômicos causados pelos atentados, incluindo-se o incremento das relações bilaterais com a União Européia e a Ásia e medidas para reduzir os efeitos do aumento dos “custos de transação”. Será necessário maior esforço dos membros do Mercosul para, a despeito dos problemas argentinos, acharem uma forma de buscar este fortalecimento, já que a coordenação mundial das políticas econômicas tem-se mostrado difícil de ser conseguida. (AGUILAR, 2003)³⁰⁷

Ou seja, o Brasil, seja no plano regional ou no âmbito multilateral, tem envidado esforços, pelo menos na esfera diplomática, no intuito de intensificar esforços conjuntos de prevenção e repressão ao terrorismo internacional, como ressalta Vidigal (2007):

³⁰⁷ AGUILAR, Sérgio Luis Cruz. **Questões de Segurança no MERCOSUL pós atentados nos EUA.** Artigo apresentado no Seminário Internacional “Globalização e Integração: Crise atual e perspectivas”. Revista Reppil, vol.1, nº1, 2003.

[...] os países da região devem considerar que eles têm a responsabilidade de proteger propriedade e naturais dos países que o são em seu território e de impedir que sua propriedade possa ser usada pelo terrorismo internacional como vetor para ataque àqueles países. A colaboração entre os países da América do Sul para coibir o terrorismo internacional é mais um forte argumento para a integração regional. (o destaque é nosso)

No entanto, o país confronta-se com sérios problemas na implantação de algumas medidas de prevenção ao terrorismo em função da falta de interesse e vontade política sobre o tema. Esta situação é observada na total *desarticulação entre os diferentes órgãos e instâncias que tomam parte na cooperação internacional*, por não haver uma autoridade nacional com as tarefas de comandar, controlar e supervisionar diretamente todas as atividades das demais instituições brasileiras envolvidas na prevenção e repressão do terrorismo, “o que resulta em [uma] excessiva compartimentalização de esforços, ausência de visão geral sobre os requerimentos e possibilidades que coloca ao País, e portanto, em concepções imprecisas sobre o papel e a funcionalidade da cooperação internacional para a formulação e implementação de uma efetiva política antiterror”. (VAZ, 2004)

Outros dois pontos considerados por VAZ (2004) nesta inibição da atuação brasileira nesta questão versa sobre *escassez de recursos materiais, tecnológicos, financeiros e humanos* para o desenvolvimento das atividades supramencionadas, bem como na *limitada capacidade do País na área de inteligência*, considerado por qualquer Estado como imprescindível na prevenção e repressão ao terrorismo internacional.

3.4.1 A cooperação estratégica regional dos serviços de inteligência na luta contra o terrorismo

Empregar-se-á no entendimento do que seja Inteligência, a definição apresentada por Silveira (2004)³⁰⁸:

Entende-se como Inteligência a atividade que objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos, dentro e fora do território nacional, sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado³⁰⁹.

Diante desta definição, pode-se inferir que a atividade de inteligência é um dos instrumentos mais importantes e estratégicos de um Estado, servindo como instrumento que irá permitir a construção de cenários com o menor risco no processo decisório de um dirigente nas diversas questões de Estado. (RIBEIRO, 2006)³¹⁰

Segundo Ribeiro (2006), historicamente, a atividade de Inteligência sempre esteve vinculada com a espionagem entre Estados, mas sempre foi um instrumento fundamental na produção de informações e conhecimentos estratégicos em relação à posição de supremacia de um Estado sobre o outro³¹¹.

³⁰⁸ SILVEIRA, Rui Monarca da. **Segurança e Defesa. A visão do Exército Brasileiro**. In: Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil. Organizadores: J.R. de Almeida Pinto, A.J. Ramalho da Rocha, R. Doring Pinho da Silva. Brasília. Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004.

³⁰⁹ “De acordo com a Doutrina brasileira de Inteligência, a **atividade de Inteligência** é o exercício permanente de ações direcionadas para: A obtenção de dados e avaliação de situações que impliquem ameaças, veladas ou dissimuladas, capazes de dificultar ou impedir a consecução dos interesses estratégicos do Brasil; A obtenção de dados e a avaliação de situações que representem oportunidades para a consecução dos interesses estratégicos do país; A identificação, avaliação e neutralização da espionagem promovida por serviços de Inteligência estrangeiros; A identificação, avaliação e neutralização de ações adversas promovidas por organismos ou pessoas, vinculados ou não a governos; A salvaguarda dos conhecimentos e dados que, no interesse da segurança do Estado e da sociedade, devam ser protegidos.” (BESSA, 2004)

³¹⁰ RIBEIRO, Fábio Pereira. **Cooperação Estratégica em Inteligência Formação da Defesa Regional: uma contribuição dos serviços de inteligência**. Cadernos PROLAM/USP, ano 5, vol.I, 2006.

³¹¹ Para P. Nakamura (*apud* Martchenko, 2004), apoiado nas teorias de H. e A. Toffler, “a atividade de Inteligência acompanhou as três ondas descritas pelos autores. A primeira – a agrária (rural), a Inteligência ia até os limites das propriedades ou ao alcance da vista; a segunda – a industrial, desenvolveu para a Inteligência o conhecido patamar de ‘*humint*’ (*human intelligence*), ou seja, a

Isto posto, a atividade de inteligência é desenvolvida, segundo o autor...

[...] a partir de um pressuposto de ação de um Estado sobre as questões estratégicas de sua sociedade, com objetivos claros de posição e inserção internacional, e ao mesmo tempo **na construção de um parâmetro de segurança de Estado, além de defesa contra ameaças externas**, mas a atividade é ampliada no contexto exterior em função de coleta de informações para construção de cenários competitivos de participação do Estado, em relação ao mercado externo, sua posição e percepção de valor, imagem sólida e concreta de estabilidade, e de posicionamento de sua soberania perante as grandes potências, além da relação diplomática e propagandista do Estado perante os organismos internacionais. (RIBEIRO, 2006)

Em outras palavras, pode-se afirmar que o papel mais importante da Inteligência é, em última análise, o de proporcionar conhecimentos antecipados ao decisor. Para tanto, a atividade de inteligência em um Estado deve envolver a participação de todos os órgãos e instituições em todos os níveis, visando identificar os dados e informações necessários no processo de assessoramento de inteligência na tomada de decisão de seus chefes ³¹².

Segundo Martchenko (2004)³¹³, a origem e o desenvolvimento dos principais serviços de Inteligência na América do Sul tiveram grande influência da doutrina de Inteligência norte-americana ao longo do século XX, tendo em vista a “luta” contra o *Movimento Comunista Internacional*.

agregação da capacidade cerebral humana em prol de um desenvolvimento localizado, específico, iniciando, assim, o ciclo do conhecimento. A terceira onda – com as devidas adaptações da tese dos autores, seria a do conhecimento movido e acompanhado ou controlado pelos sensores – *blogs*. É a era da disputa pela central de redes, onde a Inteligência adquire aspectos de *commodity*, num teatro de *‘ofint’*, ou seja, *‘open force intelligence’* onde projetos de ampla envergadura, quase global, (como o Echelon) caracterizam a multifacetada sistematização da atividade e, sem dúvida, o maior desafio evolutivo para os tempos futuros.” (MARTCHENKO, 2004)

³¹² No Brasil, a atividade de Inteligência que está relacionada à **segurança** e à **defesa** o Estado cabe ao Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), “que tem a responsabilidade de integrar as ações de planejamento e a execução das atividades, com a finalidade de fornecer subsídios ao Presidente da República nos assuntos de interesse nacional. As necessidades, a natureza e os limites do conhecimento estratégico são delimitados pela **Política Nacional de Inteligência**, proposta pela Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo (CREDEN) e aprovadas pelo Presidente da República. Da Política Nacional de Inteligência decorrem as diretrizes e objetivos de Inteligência, documento que serve de base para a elaboração do **Plano Nacional de Inteligência**, no qual devem ser detalhados os objetivos específicos para as Instituições integrantes do SISBIN.” (SILVEIRA, 2004)

³¹³ MARTCHENKO, Alexandre. **Perspectivas para a Inteligência externa do Brasil**. III Encontro de Estudos: Desafios para a Atividade de Inteligência no Século XXI. Brasília. Gabinete de Segurança Institucional; Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais, 2004.

Com o fim do período da bipolaridade e, conseqüentemente, com o desaparecimento do *inimigo comum* do Ocidente, houve a reformulação das políticas de defesa em praticamente todos os Estados, havendo, com isto, importantes reflexos na atuação dos serviços de inteligência de todo o mundo.

Diante desta nova realidade no sistema internacional, a sociedade, sem um inimigo declarado, passa a questionar quanto à validade dos serviços de inteligência, bem como, quanto a importância dos seus novos objetivos para a sociedade. (MARTCHENKO, 2004)

Segundo Bessa (2004)³¹⁴, as novas preocupações dos serviços de Inteligência de todos os Estados neste início de século não devem se restringir apenas às questões tradicionalmente relacionadas à segurança nacional. Devem incluir temas como o “aprofundamento da democracia, o desenvolvimento econômico sustentável e a justiça social”, como complementa o autor:

[...] as políticas de segurança devem englobar uma ampla e complexa gama de questões que abordem as vulnerabilidades da sociedade, buscando a promoção de um ambiente estável e no qual todos possam gozar dos frutos da civilização e de uma existência próspera. Um moderno conceito de segurança deve abranger os setores econômico, ambiental, tecnológico, social, político e militar. (BESSA, 2004)

Já para Vidigal (2004 b)³¹⁵, os sistemas de Inteligência devem explorar, também, outras áreas, tendo em vista a facilidade de movimentação de bens e produtos através das transmissões eletrônicas no mundo globalizado, permitindo, desta forma, um fluxo virtual de informações e de dinheiro que criou um ambiente propício à proliferação de atividades criminosas transnacionais, como nas palavras do autor:

³¹⁴ BESSA, Jorge da Silva. **A importância da Inteligência no Processo Decisório**. III Encontro de Estudos: Desafios para a Atividade de Inteligência no Século XXI. Brasília. Gabinete de Segurança Institucional; Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais, 2004.

³¹⁵ VIDIGAL, Armando F. **Inteligência e Interesses Nacionais**. III Encontro de Estudos: Desafios para a Atividade de Inteligência no Século XXI. Brasília. Gabinete de Segurança Institucional; Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais, 2004 b.

O crime organizado, em especial o tráfico de drogas e o contrabando de armas, as atividades financeiras ilegais, entre as quais a lavagem de dinheiro são objetos da preocupação dos governos e representam um desafio para os Serviços de Inteligência de qualquer país. Incontestavelmente, um eficaz Serviço de Inteligência, capaz de prover as informações necessárias, é a melhor arma para o combate ao crime organizado.

Porém, com os ataques ao *World Trade Center* e *Pentagon*, um outro problema veio a somar o problema do crime organizado: *o terrorismo*. Com isto, inicia-se uma nova onda de mudanças nos serviços de Inteligência em todo o mundo, ou seja, a partir daquela data, constata-se *a imperiosa e inadiável necessidade de reestruturação e formação de sistemas de Inteligência, com amplo intercâmbio entre os Estados para se contrapor a estas novas ameaças do cenário internacional*. (MARTCHENKO, 2004; VIDIGAL, 2004)

Assim sendo, esclarecem Vidigal (2004b) e Ribeiro (2006) que a atuação em conjunto dos Serviços de Inteligência dos Estados envolvidos no combate ao crime organizado e terrorismo é essencial para o sucesso dessas ações.

Para tanto, estas atividades deverão estar fundamentadas em um *sistema de cooperação em inteligência estratégica integrada* para que, a partir de um *sistema integrado dos sistemas de inteligência de cada país*, formando uma estrutura de informações interligadas, se possa contribuir para os interesses nacionais e regionais, como nas palavras de Ribeiro (2006):

A cooperação é força vital para o processo de desenvolvimento estratégico das Nações, pois as mesmas têm necessidades específicas que podem ser atendidas conforme a produção de seus parceiros estratégicos. A cooperação pode favorecer os interesses regionais e principalmente os individuais dos agentes envolvidos, e no processo evolutivo das questões da globalização, os interesses de desenvolvimento econômico, de defesa, energia e de meio ambiente, formam o rol de interesses necessários para a cooperação. [...] Nesse sentido, a cooperação estratégica para a região, assim o Mercosul e a América do Sul, visam o princípio da integração das forças e das características que fundamentam a formação de um bloco de força para a conquista de uma posição estratégica internacional. [...] **Esta estrutura de cooperação muitas vezes depende da estrutura do fluxo de informações estratégicas e da forma como as colaborações das capacidades estão estruturadas em função dos princípios estratégicos que norteiam os interesses nacionais e**

regionais. [...] A constituição deste poder nacional deve ser evidenciada através de um princípio de constituição dos valores das informações estratégicas, onde o processo de cooperação poderá favorecer a formação de estruturas vitais para o desenvolvimento estratégico de cada Nação dentro da estrutura regional. **O poder nacional e a cooperação são fatores que podem neutralizar problemas como o do poder concentrado de países do 1º mundo e da hegemonia de poder contra estruturas de terror, que possam interferir em estruturas estratégicas para justificar problemas do terrorismo, como na tríplice-fronteira e nas questões de segurança do porto de Santos em São Paulo no Brasil, em relação ao ISPS CODE.** (RIBEIRO, 2006) (o destaque é nosso)

Isto posto, verifica-se que a construção de uma estrutura integrada de cooperação entre os sistemas de Inteligência na região irá fortalecer as *políticas de defesa de cada Estado e de defesa regional*, bem como contribuirá para reduzir as incertezas provocadas pelas sombras da ameaça do terrorismo, estabelecendo, inclusive, *agendas comuns* da atividade de inteligência no âmbito regional, como nas palavras de Ribeiro (2006): “*A grande razão da integração e cooperação dos serviços de inteligência é a potencialização da estrutura de informações que possam criar um sistema efetivo de defesa regional*”³¹⁶. (RIBEIRO, 2006) (o destaque é nosso)

Desta forma, o que se busca neste momento com esta integração é o estabelecimento estratégico de um sistema de defesa regional pautado em uma estrutura sólida de cooperação dos serviços de inteligência, com vistas a minimizar os efeitos

³¹⁶ Segundo o autor, a integração dos sistemas de inteligência poderá trazer benefícios do tipo: “- fortalecimento do ciclo de inteligência regional contra as ameaças latentes e a integração das informações estratégicas comuns aos Presidentes das Repúblicas; - intercâmbio de analistas e profissionais de inteligência para o conhecimento das culturas e práticas para a condução de um processo de inteligência regional; - estabelecimento de uma escola integrada de inteligência, que visa atender as necessidades do complexo exterior e da política internacional de cada estado; - integração dos sistemas de inteligência nacional de cada estado, em combate às ameaças junto à segurança internacional; - estabelecimento de um controle integrado da atividade, juntamente ligada ao processo de defesa da região, de forma institucionalizada; - criação de um banco de informações, que congrega todas as fontes e potencialidades de inteligência para a estruturação de políticas de segurança e defesa regional; - fortalecimento da inteligência militar e geração de conhecimento para o complexo de defesa da América do Sul, além do fortalecimento da integração e cooperação das Forças Armadas da região; - dotação de uma força conjunta de inteligência integrada ao sistema internacional de polícia, que possa estabelecer um banco de informações completo e em tempo real do crime organizado internacional; - gerar uma estrutura de informações estratégicas que possa estabelecer parâmetros para o desenvolvimento de estratégias nacionais e conjuntas, onde cada governo possa aproveitar suas potencialidades através de um sistema de fortalecimento do Mercosul, através de Inteligência Econômica, Inteligência Financeira e Inteligência Estratégica.” (RIBEIRO, 2006)

negativos das novas ameaças da nova ordem mundial, entre elas o terrorismo que cria um sentimento de insegurança sobre a América do Sul.

Em relação a esta ameaça do terrorismo, várias medidas têm sido tomadas individualmente ou coletivamente pelos Estados da região, conforme está sendo apresentado ao longo deste trabalho. Contudo, uma das grandes preocupações no que concerne a atividade de inteligência neste combate está relacionada à *polifonia* entre as agências de Inteligência e o relacionamento com os órgãos responsáveis pela repressão ao crime transnacional, tendo em vista a sobreposição entre as áreas de interesse destas organizações.

Segundo Vidigal (2004b), estes problemas têm surgido porque em ambas as situações, seja entre as agências de inteligência ou entre as agências de inteligência e as polícias, as “comunidades têm regras e objetivos diferentes, bem como dispõem de fontes de informação e usam métodos diferenciados e, ainda, têm padrões diferentes de avaliação das informações que coletam”³¹⁷.

Desta forma, o autor sugere que haja uma clara definição das respectivas responsabilidades e das formas de cooperação entre as comunidades, a fim de que a cooperação seja o máximo otimizada e eficientemente possível.³¹⁸

A esperança é a de que os serviços de inteligência constituam, efetivamente, um *sistema de cooperação em inteligência estratégica integrada*, constituindo mais um poder de força no sistema de defesa regional contra o terrorismo ou qualquer outra ameaça à região.

³¹⁷ O autor cita o exemplo desta interferência “entre os órgãos de Inteligência e os órgãos de repressão ao crime têm sido crescente nos EUA, envolvendo a Central *Intelligence Agency* (CIA) e o *Federal Bureau of Investigation* (FBI), e o critério para evitar as dificuldades criadas é dar prioridade para coordenação ao órgão voltado para o exterior sempre que o foco da ação está fora do país e, pelo contrário, se o foco estiver no próprio país, a coordenação ficará por conta dos órgãos aos quais compete à repressão ao crime”. (VIDIGAL, 2004 b)

³¹⁸ O autor explora a idéia de que no Brasil eventuais problemas nesse sentido poderiam ocorrer entre a ABIN e a Polícia Federal.

3.4.2 A redefinição e ampliação da Agenda de Segurança Regional ³¹⁹ no pós 11 de setembro como fator motivacional para a implementação de um Sistema de Segurança Coletivo para a América do Sul ?

[...] distante dos principais focos mundiais de tensão e livre de armas nucleares, [a América do Sul] é considerada uma região relativamente pacífica. Além disso, o processo de consolidação democrática e de integração regional tendem a aumentar a confiabilidade regional e a solução negociada dos conflitos.

Política de Defesa Nacional do Brasil - 2005

A América do Sul é caracterizada por ser uma região relativamente pacífica, livre de armas nucleares e esforçando-se na consolidação da democracia e do desenvolvimento sustentável da região, com base no diálogo e cooperação efetiva de seus Estados-membros, superando, desta forma, as rivalidades existentes do passado.

Isto posto, pode-se afirmar, de uma maneira geral, que as *principais causas da insegurança* na América do Sul estão basicamente relacionadas a *problemas de ordem política e sócio-econômica*, fruto do subdesenvolvimento da região, como nas palavras de Vidigal (2007):

A inexistência de elites conscientes e capazes de conduzir o processo de modernização às suas conseqüências lógicas; a falta de estruturas políticas eficazes para a condução do processo de transição do autoritarismo tradicional e elitista, característico de importantes segmentos da sociedade, tanto militares como civis, para um governo democrático e voltado para a justiça social; o fracasso do sistema produtivo em gerar e distribuir a riqueza de forma mais justa e de maneira a manter o desenvolvimento auto-sustentável, são, sem dúvida, características comuns aos países subdesenvolvidos e que são motivo de insegurança.

Apesar disto, observa-se que a região, mesmo estando afastada dos principais eixos de tensão mundial, defronta-se com as ameaças da *nova agenda de segurança, redefinida e ampliada* após o término da Guerra Fria, a qual incorporou temas capazes

³¹⁹ Para efeito de análise do tema da “Segurança Regional do Brasil”, entender-se-á como “Regional” a região compreendida somente na América do Sul, tendo em vista ser esta área de interesse preconizada na PDN de 2005.

de provocar, nesta nova ordem mundial, a desestabilização do concerto internacional, como os já citados: terrorismo, crime organizado transnacional, tráfico de drogas, imigração ilegal, corrupção, degradação ambiental, pobreza, entre outros.

Com esta redefinição e ampliação da agenda de segurança em função das novas ameaças ao sistema internacional, principalmente no pós 11 de setembro, todos os organismos internacionais procuraram adequar seus instrumentos de segurança e de defesa na tentativa de encontrar mecanismos para neutralizá-las.

Diante desta nova realidade, é observada, na América do Sul, uma nova discussão sobre o papel dos mecanismos regionais de cooperação e segurança, em função destas novas ameaças. Verifica-se que a OEA passou a incorporar estas ameaças em sua agenda de segurança e, a partir de 1993, retomou a questão da *segurança coletiva*, admitindo um eventual uso do poder militar contra agressões, conforme disposto nos artigos 27 e 28, da Carta da Organização³²⁰. Como esclarece Hurrell (1998 *apud* CRUZ *et.al.*, 2004)³²¹:

O cenário pós-Guerra Fria impôs um novo conteúdo para o conceito de segurança regional, que passou a incluir questões como narcotráfico, criminalidade, migração, meio ambiente e democracia. Como consequência, [...] a segurança regional passou a ser definida em termos distintos daqueles consagrados durante a polarização do sistema internacional. De um lado passa a prevalecer a noção de segurança como “defesa coletiva da democracia”, constituindo-se como mecanismo de garantia da estabilidade e da segurança regional. De outro lado, passa-se a identificar a promoção de reformas econômicas e a integração regional como fatores catalisadores de uma ordem regional mais estável. O pressuposto é de que um dos resultados do processo de integração seria fazer com que os vizinhos mais vulneráveis e mais instáveis fossem “envolvidos” gradualmente pelas políticas integracionistas, por meio da elevação dos níveis de interdependência. Nesse sentido, há que se destacar o papel da integração como fator de estabilidade regional.

³²⁰ “Esses dispositivos identificam toda agressão de um Estado contra a integridade, inviolabilidade, soberania ou independência política de outro, como sendo uma agressão contra todos os Estados membros que, nessa situação, devem aplicar as medidas cabíveis, conforme os princípios de solidariedade continental e de legítima defesa coletiva” (OEA, 1993 *apud* LIMA, 2007).

³²¹ CRUZ, Sebastião Velasco e *et.al.*. **Projeto Brasil 3 Tempos: 2007, 2015 e 2022. Dimensão Global, Análise Retrospectiva. O Brasil no sistema internacional: uma análise retrospectiva.** São Paulo. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 2004.

Neste contexto, observa-se, ainda, um avanço na tentativa de se estabelecer uma *agenda comum de segurança* para a região, principalmente pela importância política deste ato no cenário regional, em função desta agenda estar inserida “como parte de um amplo processo de integração política e econômica em curso neste subcontinente, tendo como pilares fundamentais a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a Comunidade Andina de Nações (CAN)”. (LIMA, 2007)

Diante deste novo ambiente regional, o Brasil e os demais países da América do Sul passaram a se empenhar na discussão de *medidas coletivas de segurança*, com o propósito que conflitos armados clássicos fossem evitados na região, bem como iniciasse, naquele momento, um movimento diplomático para o estabelecimento de *políticas comuns de defesa* que contribuam para a paz na região frente às novas ameaças como o terrorismo. Como nas palavras do chanceler brasileiro Celso Amorim (2004):

Uma coisa é certa: para enfrentarmos nossas vulnerabilidades de segurança, devemos dar continuidade e aprimorar as iniciativas regionais e sub-regionais, a começar pelo **Plano Geral de Cooperação e Coordenação Recíproca para a Segurança Regional do MERCOSUL**, firmado pelos Ministros do Interior e Justiça dos países-membros e dos países-associados, Bolívia e Chile. **O Plano detalha medidas a serem tomadas para enfrentar problemas como narcotráfico, crime organizado, terrorismo, tráfico de menores, contrabando, furto de automóveis, ilícitos ambientais e questões migratórias.** Poderíamos, desde já, explorar a idéia de que esse mecanismo se estenda aos demais países da América do Sul. (o destaque é nosso)

Isto posto, retoma-se as discussões no plano regional na tentativa de se concretizar o *Sistema de Defesa Hemisférico* idealizado desde o período da Guerra Fria, pois, como afirma CHIPMAN (1992 *apud* SANTOS, 2006): “a criação de arranjos de segurança regionais constitui-se no melhor seguro contra conflitos regionais”.

Antes de dar prosseguimento na discussão, há que se esclarecer a diferença entre “Sistema de *Defesa Coletivo*” e “Sistema de *Segurança Coletivo*”. Em síntese, no sistema de “defesa” coletivo, existe a necessidade de uma *concordância absoluta* sobre

a definição prévia das *ameaças à segurança* dos Estados-membros, no qual resultará no estabelecimento de uma *agenda comum de segurança* que, conseqüentemente, estará associada a mecanismos políticos, econômicos e militares de resposta, para o caso de ameaça a algum Estado-membro. Já o conceito de sistema de “segurança” coletivo é um conceito mais amplo que, além de compreender a defesa coletiva, os Estados-membros comprometem-se em estabelecer “normas” aos desafios da segurança, visando à estabilidade da região. Além disso, este sistema não está baseado, necessariamente, no uso da força para a resolução das controvérsias internacionais, a menos que haja violação dos tratados de paz. (Bartolomé, 1999 *apud* LIMA, 2007; SANTOS, 2006)

Segundo Bartolomé (1999 *apud* LIMA, 2007), os requisitos necessários para a implementação de um *sistema de segurança coletiva* são:

- os Estados devem priorizar a manutenção da paz em detrimento de qualquer outro objetivo político;
- deter um elevado nível de consenso em face de qualquer situação que possa afetá-los;
- possuir o firme compromisso em assumir riscos igualmente e, fundamentalmente, que tenham a **percepção comum das ameaças**. (o destaque é nosso)

Para o autor, “*as ameaças são fenômenos que desestabilizam os sistemas social, econômico e político de um Estado e/ou reduzem a capacidade da sociedade, do Estado e das Forças Armadas em realizar uma defesa adequada de tais sistemas*”. (*ibidem*) (o destaque é nosso)

Porém, com a falta de ameaças reais e imediatas que requeiram um *Sistema Coletivo de Segurança ou Defesa* na América do Sul, como “a não existência de armas de destruição em massa na região; o modesto inventário de armamento, tropas e gastos militares, assim como a baixa probabilidade de conflitos entre Estados e a inexistência de um inimigo comum à região” dificulta os esforços na criação de algum destes sistemas na região. (LIMA, 2007).

Diante desta situação, verifica-se a dificuldade em se estabelecer um *Sistema Coletivo de Segurança ou Defesa* para a região, bem como o estabelecimento de uma *Agenda Comum de Segurança*, tendo em vista as divergências e controvérsias na *securitização das ameaças* que sejam comuns a todos os Estados que compõem a América do Sul, como nas palavras de Hurrell (1998 *apud* PAGLIARI, 2007):

[...] **uma resposta regional** efetiva quanto à nova agenda não é uma tarefa simples, porque **há pouco consenso** sobre o que ela representa ou implica. Enquanto as ameaças tradicionais são sentidas por todos ao mesmo tempo, as novas minam o consenso regional devido aos **diferentes parâmetros dos interesses** dos Estados e no apropriado papel das forças armadas. Além disso, **a interdependência entre os Estados é forte, contribuindo para aumentar os níveis de vulnerabilidade**. O poder na região é extremamente desigual sendo, [...] **a combinação entre a interdependência e a desigualdade de poder, a maior dificuldade de um arranjo de segurança regional**.
(o destaque é nosso)

Isto posto, cabe, neste momento, a seguinte pergunta: *seria justificável o estabelecimento de um Sistema de Segurança Coletivo, com forças militares permanentes, para a América do Sul, em face da possível ameaça do terrorismo ou de outros atores não-estatais na região?*

Após os atentados do 11 de setembro, os EUA passaram a usar o seu poder de influência nos foros continentais de forma que fossem incluídas na *agenda de segurança hemisférica* como **principais ameaças à segurança hemisférica, o terrorismo e o narcotráfico**³²², além das ameaças tradicionalmente aceitas na agenda da Comissão de Segurança Hemisférica (CSH) da OEA, com o propósito de que após a revisão do sistema interamericano, este seria capaz de prevenir e de dar respostas multilaterais em caso de ameaças não-estatais como é o caso do terrorismo.

Nesta análise da questão da segurança no âmbito da América do Sul, faz-se necessário partir da premissa *que as dinâmicas de segurança dos Estados são*

³²² Foram incluídas na agenda da Comissão de Segurança Hemisférica (CSH) da OEA, em 2003, como novas ameaças à segurança: o terrorismo, o crime organizado, o tráfico de drogas e a corrupção.

*fenômenos interdependentes, não sendo possível analisar a segurança de um único Estado independentemente, conforme previsto na Teoria dos Complexos de Segurança Regionais (RSCT)*³²³ formulada, inicialmente, por Barry Buzan em 1991³²⁴ e depois aperfeiçoada em companhia de Ole Waever em 2003³²⁵, bem como se faz necessário, nesta análise, empregar os *conceitos de segurança para países do terceiro mundo* formulados por Mohammed Ayoob em 1995³²⁶. Segundo o autor, o conceito tradicional de segurança (empregado nos países do primeiro mundo) não é válido aos países do terceiro mundo, tendo em vista que estes são afetados por ameaças de natureza distinta daquelas presentes nas agendas de segurança dos países mais desenvolvidos.

Segundo Ayoob (1995), o conceito de segurança tradicionalmente aceito na literatura das relações internacionais tem como pressupostos que as ameaças a um Estado originam-se fora do Estado e são de natureza primordialmente militar. Isto é, assume-se que as ameaças são externas e, por serem essencialmente militares, requerem respostas militares. Desta forma, a segurança dos Estados é definida pela habilidade que estes possuem em deter uma ameaça ou atacá-la e vencê-la, protegendo, com isto, os valores internos das ameaças advindas de um outro Estado. (SANTOS, 2004; SILVA, 2008³²⁷)

Segundo SANTOS (2004), no pós 2ª Guerra Mundial, uma geração de pesquisadores sugeriu que *“o sistema internacional é uma composição de vários segmentos interligados, de tal forma que para sua própria segurança e bem-estar*

³²³ Sigla em inglês.

³²⁴ BUZAN, Barry. **People States & Fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1991.

³²⁵ BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. **Regions and Powers: the structure of international security**. New York: Cambridge University Press, 2003.

³²⁶ AYOOB, Mohammed. **The third world security predicament: state making, regional conflict, and the international system**. Londres, Lynne Rienner Publishers, 1995.

³²⁷ SILVA, Francine Rossone. **Insegurança Iraniana: origens e perspectivas**. Cadernos de Relações Internacionais, vol.1, n°1, 2008.

dependem um do outro". Isto posto, a interdependência entre os Estados permitiu que os temas econômicos, ambientais e sociais, entre outros, angariassem um novo espaço na agenda dos estudos estratégicos dos Estados, restritos até então para as questões exclusivamente político-militares.

Essa visão predominantemente ocidental culminou no sistema bipolar durante a Guerra Fria, fortalecendo ainda mais a noção tradicional do Estado, na qual a divisão antagônica do mundo entre as duas superpotências reforçava o discurso de que as ameaças eram externas, incentivando, desta forma, a coesão interna e a formação de alianças contra o inimigo. Com isto, a "segurança da aliança" ou "segurança sistêmica" era priorizada em detrimento da segurança de cada Estado e, assim, os países desenvolvidos criaram laços que os ligavam à segurança dos dois principais blocos de aliança. (SANTOS, 2004; SILVA, 2008)

Contudo, segundo Ayoob (1995), este posicionamento de *segurança sistêmica* ou *segurança das alianças* apenas contribuiu para a insegurança dos países pertencentes ao terceiro mundo, pois, nestes países, as ameaças são, de uma maneira geral, geradas dentro de suas fronteiras e vão além de ameaças militares, englobando outros fatores que também influenciam o desenvolvimento político e, raramente, transbordam para Estados vizinhos.

Ou seja, no período da Guerra Fria, enquanto os países desenvolvidos se envolviam em corrida armamentista e dissuasão nuclear, garantindo, *uma relativa estabilidade internacional*, Ayoob (*apud* SILVA, 2008) "afirma que o terceiro mundo se sentia cada vez mais inseguro e vulnerável por ter se tornado uma arena das rivalidades das grandes potências".

Desta forma, Ayoob propõe, então, uma definição de segurança centrada no Estado, afirmando que a definição tradicional de segurança ocidental deveria ir além da orientação externa:

[...] a segurança/insegurança é definida em relação às vulnerabilidades – *tanto internas como externas* – que ameaçam ou têm o potencial de derrubar ou enfraquecer as estruturas estatais – sejam territoriais, sejam institucionais – e os regimes de governo. (Ayoob *apud* SANTOS, 2004)³²⁸

Já para Buzan (1991), ao analisar a importância da dimensão política do conceito de segurança, ao contrário do pensamento de Ayoob, esse conceito não é visto de forma positiva. Desta forma, Buzan analisa os “núcleos duros ideológicos do conceito, os quais nos levam diretamente ao coração da política” (Buzan, 1991) que justificaria, em nome da segurança nacional, ações extremas por parte dos governos como, por exemplo, “o massacre de estudantes na Praça Celestial na China e os últimos dias da administração Nixon”. (SANTOS, 2004)

Desta forma, para Buzan (1991) a “segurança é um conceito intensamente político”, chegando mesmo a propor a necessidade de se trabalhar com a noção de ‘*securitização*’, a qual pode ser vista como uma versão mais extrema de ‘*politização*’”. (SANTOS, 2004)

Para Buzan, securitizar é levar a política para além das regras do jogo estabelecidas e apresentar a questão ou como um tipo especial de política ou acima da política. A questão é, pois, considerada uma ameaça existencial que requer medidas de emergência e justificativas fora dos limites normais dos procedimentos políticos (SANTOS, 2004)

³²⁸ Para Ayoob (*apud* SILVA, 2008) as características básicas do terceiro mundo que proporcionam a insegurança são: - a falta de coesão interna; - a falta de legitimidade incondicional das fronteiras dos Estados, das instituições Estatais e das elites governantes; - a suscetibilidade a conflitos internos e externos; o desenvolvimento distorcido e dependente; e - a marginalização e a fácil penetração de atores externos (Ayoob *apud* SILVA, 2008).

Além destes fatores, Ayoob aponta outros elementos fundamentais para a compreensão da natureza dos problemas que assolam estes países, como o *estágio de construção do Estado* e a *entrada tardia no sistema internacional*.

Já em relação a *Teoria dos Complexos Regionais de Segurança* formulada por Buzan em 1991 e depois aperfeiçoada em parceria com Ole Waever em 2003, os autores apresentam, em linhas gerais em sua teoria, que os problemas de segurança presentes no sistema internacional contemporâneo devem ser analisados no nível regional.

A idéia central dos autores é de que o *nível de segurança regional* tornou-se mais autônomo e proeminente nas políticas internacionais desde a descolonização, ganhando impulso após o final da Guerra Fria, sendo que após este período, o mundo se viu mergulhado em um período de incertezas, abrindo espaço para a eclosão de conflitos no nível regional, forçando a integração entre os Estados de uma mesma região na solução dos problemas comuns de segurança. Ou seja, já que a maioria das ameaças se movem com maior facilidade em menores distâncias, a interdependência da segurança é normalmente padronizada em grupos regionais, isto é, em *Complexos de Segurança*. Além disto, os processos de *securitização* e o grau de interdependência de segurança são mais intensos entre os atores de um mesmo Complexo de Segurança. (BUZAN, 1991 *apud* LIMA, 2007; SANTOS, 2006)

Segundo os autores, o conceito de *Complexo de Segurança Regional* (RSC):

[...] um conjunto de unidades cujos principais processos de securitização, dessecuritização ou ambos são tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos de maneira independentes uma das outras³²⁹. (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998 *apud* LIMA, 2006).

³²⁹ *A estrutura essencial e caráter de RSCs está definido por dois tipos de relações: relações de poder e relações de amizade e inimizade.*

A matriz de estudo da RSC serve para os estudos empíricos de segurança regional. Devem ser analisados quatro níveis: 1- Vulnerabilidades - Verificar se o estado é forte ou fraco em função da sua estabilidade doméstica; 2- Relações de Estado para Estado; 3- A interação da região com as outras regiões; e 4- O papel de potências globais na região (interação entre a segurança global e a estrutura regional).

A estrutura essencial de um RSC depende de quatro variáveis: 1- Limite que diferencia o RSC de seus vizinhos; 2- Estrutura anárquica dos meios que compõem o RSC deve possuir duas ou mais unidades autônomas; 3- Polaridade entre a distribuição de poder das unidades; e 4- Construção social de cobre os padrões de amizade e inimizade entre as unidades.

Possíveis evoluções de uma RSC: 1- Manutenção do *status quo*; 2- Transformação interna por causa da integração regional; 3- Transformação externa (quando dois RSCs se fundem).

Segundo os autores, atualmente existem onze RSC³³⁰, sendo que estes poderiam ser classificados, segundo os padrões de amizade-inimizade em três tipos: *formações conflituosas, regimes de segurança e comunidades de segurança*.³³¹ (CEPIK, 2005)³³²

O Brasil está enquadrado, obviamente, no *Complexo Regional da América do Sul*.

O Complexo Regional da América do Sul foi classificado por Buzan e Waever (2003), em termos de padrões de amizade-inimizade, como sendo de *regime de segurança* do tipo *padrão*, pois desde o período da formação dos Estados sul-americanos, no início do século XIX, o Complexo de Segurança esteve marcado por crises domésticas, pela instabilidade política, pelos conflitos mal resolvidos, pelos contenciosos territoriais, pelas rivalidades históricas e pela permanente influência norte-americana. Porém, ao longo do século XX, a região apresentou uma baixa incidência de conflitos interestatais, o que se atribui ao isolamento físico entre os Estados, em face das grandes áreas de vazio populacional e das enormes barreiras geográficas, representadas pela cordilheira dos Andes e pela selva amazônica, aliada a escassa presença estatal, ou ainda, pelo efeito estabilizador do Brasil, devido ao seu tamanho, seu poder de solução dos conflitos por via diplomática (previstos na CF e na PDN) e o seu desejo de estabilidade regional. (BUZAN e WÆVER, 2003; CEPIK, 2005; SANTOS, 2006)

³³⁰ América do Norte, América do Sul, Europa, Pós-URSS, Oriente Médio, África Ocidental, África Central, Chifre da África, África Austral, Sul da Ásia, Leste Asiático.

³³¹ “Nas *formações conflituosas*, apesar da prevalência de atritos entre os atores, ainda há espaço para que ocorra algum tipo de relação amistosa. Os *regimes de segurança* permitem a cooperação entre Estados e a administração de disputas; nesse caso o dilema de segurança não deixa de existir, mas pode ser silenciado na medida em que as expectativas mútuas vão sendo modificadas. Entretanto, a possibilidade do uso da força continua presente. Por fim, as *comunidades de segurança* seriam grupos de Estados integrados dentre os quais uma noção de comunidade foi desenvolvida de forma a proscrever a possibilidade do conflito entre os atores. Já do ponto de vista do padrão de distribuição de poder, **os CSR podem ser classificados em dois tipos: padrão e centrados**. No *tipo padrão*, a multipolaridade é definida principalmente pela presença de mais de uma potência regional e pela preponderância de uma agenda de segurança com o caráter político e militar. **Já o centrado** é identificado por sua unipolaridade, podendo ter em seu núcleo uma grande potência, uma superpotência, ou ainda instituições supranacionais, quando a região venha a se tornar um ator por meio de um alto grau de institucionalização, como é o caso da União Européia (UE) (BUZAN; WAEVER, 2003).” (LIMA, 2007)

O complexo de segurança sul-americano é caracterizado por possuir dois sub-complexos com características distintas: o sub-complexo do Cone Sul, composto por Brasil, Argentina, Chile, Uruguai, Paraguai e Bolívia; e o sub-complexo Norte Andino que congrega o Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, Guiana e Suriname.

Em linhas gerais, observa-se que no Complexo do Cone-Sul há um maior nível de integração, tendo em vista os avanços, nas últimas décadas, de estabilização política, econômica e social, permitindo, desta forma, um ambiente propício à cooperação entre os Estados-membros, verificado nas *Medidas de Confiança Mútua* (MCM) implantadas, potencializadas pelo MERCOSUL, onde Brasil, Argentina e Chile empreenderam um movimento de transformação do padrão de amizade-inimizade de uma formação conflituosa histórica, aproximando este sub-complexo a uma “comunidade de segurança”. (BUZAN e WÆVER, 2003; LIMA, 2007; SANTOS, 2006)

Na esfera da segurança, ALMINO (2002 *apud* LIMA, 2007) esclarece que a ...

[...] cooperação no cone sul foi iniciada com o acordo para a construção da hidrelétrica de Itaipu, e que mais tarde veio a ser reforçado com uma atitude que se constituiu em um respeitável exemplo na construção de MCM, que foi a criação, em 1991, **da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC)**, sobre salvaguardas dos materiais nucleares e a instituição do acordo quadripartite de salvaguardas entre o Brasil, a Argentina, a ABACC e a **Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA)**, que veio demonstrar a toda a comunidade internacional a disposição dessa região em aderir ao regime de não-proliferação nuclear (ALMINO, 2002, p. 44).

Convém lembrar de diversas outras iniciativas de MCM implementadas por ambos os governos, com vistas a reduzir o clima de desconfiança reinante, que acabaram servindo de marcos para a **construção de uma arquitetura regional de segurança para a América do Sul**, tais como: **a continuada redução dos gastos com a defesa; uma maior transparência na ações militares; a adesão ao Tratado de Tlatelolco, em 1994; a criação do Mecanismo de Consulta e Coordenação em matéria de defesa e segurança, em 1997; e a assinatura do Tratado de Não-Proliferação (TNP), em 1998**”. (ALMINO, 2002 *apud* LIMA, 2007)

³³² CEPIK, Marco. **Segurança na América do Sul: traços estruturais e dinâmica conjuntural. Observatório Político Sul-Americano.** Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Análise de Conjuntura OPSA, n°9, agosto de 2005.

Além destas medidas, ressalta-se os mecanismos de cooperação em matéria de defesa estabelecidos pelo Brasil com a Argentina, a Bolívia, o Chile, o Peru e o Uruguai, reconhecidos como *Grupos Bilaterais de Defesa*. Com a Colômbia, o Brasil assinou em 2003, o *Memorando de Entendimento sobre cooperação em matéria de defesa* (SOARES, 2004 *apud* LIMA, 2007), como nas palavras do chanceler brasileiro Celso Amorim (2004):

[...] na área propriamente de defesa, vale sublinhar a utilidade de mecanismos como os Grupos Bilaterais de Defesa, que estabelecemos com Argentina, Bolívia, Chile, Peru e Uruguai. Com a Colômbia, foi assinado, em junho último, um Memorando de Entendimento entre os Ministérios da Defesa brasileiro e colombiano sobre cooperação em matéria de defesa. O Ministro da Defesa, Embaixador José Viegas Filho, liderou uma iniciativa pioneira do Brasil, a de sediar, no Rio de Janeiro, a Primeira Reunião de Ministros da Defesa da América do Sul. Nessas condições, embora ainda distante, **não tenho dúvida de que a integração na área de defesa entre os países sul-americanos esteja no horizonte político**, e virá, creio, no devido momento, bastando lembrar os obstáculos que, a título de comparação, ainda enfrenta o projeto de uma política externa e de defesa comum da União Européia. (AMORIM, 2004) (o destaque é nosso)

Já no sub-complexo Norte Andino a dinâmica das relações é mais fraca, devido às características institucionais e econômicas de seus Estados, além da tradicional prevalência da formação conflituosa, como observa-se nos conflitos entre Peru e Equador, assim como nas pressões venezuelanas sobre uma parcela territorial da Guiana. Além disso, as dinâmicas relacionadas às drogas (cultivo, produção e contrabando) geram instabilidade e enfraquecem os Estados da região, principalmente na Colômbia. (LIMA, 2007; SANTOS, 2006)

É nesse contexto regional, caracterizado por assimetrias políticas, econômicas e sociais, bem como pela presença de ameaças preponderantemente não-estatais que as questões da segurança são discutidas de forma que os Estados possam se preparar, individual ou coletivamente, para enfrentar as ameaças que, porventura, possam afetar a estabilidade da segurança nacional ou da região.

Contudo, o cenário a curto prazo para o estabelecimento de mecanismos regionais que visem à segurança ou defesa coletiva na região, em função da ameaça do terrorismo ou de qualquer outro tipo de ameaça, sugere que qualquer tentativa nesse sentido seja desprezada, tendo em vista, a não-existência de ameaças em potencial na região. Além disto, como propõe Lima (2007):

[...] **a ausência de um reconhecimento comum das ameaças, sem dúvida alguma, é o maior obstáculo para a formalização de um acordo estratégico regional, sob a forma de um sistema coletivo de segurança** que venha, de certa forma, complementar união obtida em outros campos de poder. Por exemplo, ao mesmo tempo em que para o Brasil a falta de uma proteção adequada da Amazônia pode ser considerada como principal ameaça à segurança, as preocupações para a Venezuela, Bolívia, Chile, Peru e Equador poderão ser as ameaças militares clássicas; para o Paraguai o combate ao crime organizado e ao contrabando; e para a Colômbia o combate ao narcotráfico e às guerrilhas. (o destaque é nosso)

Ademais, pode-se dizer que todas as alianças se caracterizam pela existência de objetivos comuns ou pela existência de ameaças reais ou presumidas comuns aos seus Estados-membros (SANTOS, 2006). Portanto, por não haver uma total concordância nestas questões, acarretando, conseqüentemente, na ausência de uma convergência política em torno dos assuntos que sejam do interesse coletivo na América do Sul, não haverá a consolidação de qualquer projeto regional de segurança nesse sentido.

Dessa forma, apesar dos esforços continentais, sub-regionais e bilaterais com o propósito de se alcançar uma concepção unificada e cooperativa em matéria de defesa, com o intuito de se preservar a paz e a segurança na região, verifica-se que não há ameaças ou indícios de ameaças plausíveis que justifiquem os gastos para o estabelecimento de um Sistema de Segurança Coletivo, com forças militares regionais permanentes para a América do Sul em face de uma possível ameaça do terrorismo na região ou de qualquer outro tipo de ameaça estatal ou não-estatal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma das grandes questões que se coloca hoje é como combater o terrorismo. Assim como em muitos dos conflitos mundiais, acreditamos que suas causas sejam administradas em sua essência, na sua raiz, garantindo que sejam evitadas opressões, sempre deixando uma via de expressão aberta para que os anseios sociais possam ser divulgados e, principalmente, ouvidos, mesmo em situações em que eles representem minorias. Pode parecer utópico, mas isto está na essência da democracia, bandeira tão levantada pelos povos ocidentais, ditos civilizados. Querer frear o terror extinguindo-o é impossível, se suas raízes não forem analisadas, compreendidas e amenizadas, realmente o Ocidente estará destinado a apagar incêndios dentro e fora de casa, fomentando a incidência de mais conflitos.

Grazielle Oliveira Saraiva, 2007

A presente dissertação tinha por finalidade analisar as conseqüências do terrorismo internacional para a Segurança e Defesa do Estado brasileiro neste novo início de século.

Contrariando as expectativas otimistas no pós Guerra Fria em relação à segurança mundial, o sistema internacional se vê perplexo pela escalada da violência expressada pelas novas ameaças globais. Temas como narcotráfico, ameaças ecológicas, ameaças aos direitos humanos, ameaças financeiras, pandemias globais e o novo terrorismo internacional passaram a fazer parte da pauta da *nova agenda de segurança* nesta ordem mundial, caracterizada pela *insegurança global*.

O terrorismo, em função da natureza indiscriminada de suas ações, tem a capacidade de tornar qualquer pessoa um alvo em potencial, disseminando, desta forma, a intimidação coletiva, pois, em última análise, estão todos na rota da morte, sejam os *descrentes como infiéis*, sejam os *crentes atuando como mártires* de uma causa. Sua imprevisibilidade e violência provocam o sentimento de insegurança, vulnerabilidade e

impotência a todos os Estados e cidadãos, sendo considerado a principal ameaça à paz mundial.

Os atentados de 11 de setembro de 2001 aos Estados Unidos da América, sem dúvida alguma, abriram um novo capítulo na história da humanidade, marcando de forma contundente este *novo* tipo de terrorismo, com ações de proporções globais e ilimitadas, expresso sob múltiplas formas, meios e métodos de ataque e nutrido por motivações políticas, étnicas e religiosas. Alguns autores sugerem que este acontecimento representa o mais importante marco histórico do início do século XXI, pois nenhum outro evento na história teve tamanha repercussão no cenário mundial desde o colapso da URSS, representando um ponto de inflexão tanto na história dos EUA quanto da própria ordem mundial, pois, ao atingir os principais símbolos do poderio econômico e militar dos EUA, a organização terrorista *Al Qaeda* impôs um fim à *América Inviolável*, “marcando o fim de uma Era”. (Booth & Dunne, 2002; Chomsky, 2002; Pecequilo, 2003 *apud* AMARAL, 2008)³³³

Esta diversidade de meios empregados por estas organizações terroristas ampliou o *conceito de guerra*, sobretudo a *ambiência* das atividades relacionadas com a guerra, ou seja, qualquer conflito iniciado no futuro será caracterizado pelo uso da força das armas e por outros meios que não a força das armas; os novos princípios de guerra não prescrevem mais “*o emprego da força armada para compelir um inimigo à nossa vontade*”, e sim, “*a utilização de todos os meios, militares e não-militares, letais e não-letais, para compelir um inimigo aos nossos interesses*”. (LIANG e XIANGSUI, 1999) (o destaque é nosso)

Estas características do terrorismo internacional ensejam um novo conceito que explora a correlação entre *guerra e terrorismo*, prescrevendo a prontidão de todos os

meios disponíveis, a prevalência da informação e a presença do campo de batalha em todos os lugares. (*ibidem*, 1999) Esta situação apresenta-se como um novo “*paradigma da guerra*”, pois, diante da impossibilidade de se combater, de forma convencional, Estados com uma capacidade militar muito superior, os atores internacionais de menor capacidade militar, no intuito de mudar esta ordem política ou de se defender das ações destes Estados, têm que, em última análise, realizar uma *reavaliação da sua doutrina militar*, empregando táticas, armas e métodos na forma de *guerra assimétrica* e buscando minimizar esta diferença entre as capacidades bélicas, valendo-se de meios não-convencionais.

Cientes desta nova realidade, o governo norte-americano, após os acontecimentos de 11 de setembro, realizou alterações significativas na sua *Estratégia Nacional* para combater e eliminar esta nova ameaça, trazendo conseqüências para todo o sistema internacional, decorrente da rediscussão sobre os *novos temas* da agenda de segurança. Verificou-se, por exemplo, com a apresentação da *Estratégia de Segurança Nacional* (NSS) de 2002 que programas internacionais que figuravam em lugar prioritário na agenda internacional até os atentados deixaram de ser foco das relações internacionais. A partir de então, a luta contra o terrorismo passou a nortear as relações entre os Estados, subordinando os demais temas a essa nova ameaça do século XXI.

Esta nova condição provocou reações dentro do sistema internacional, em função da *amplitude* e da *intensidade* conferidas pelo governo norte-americano, por intermédio da sua política externa, para o alinhamento dos demais Estados às suas Estratégias no combate ao terrorismo. Dentro deste espectro de influência, estão inseridos, é claro, os Estados da América do Sul e, em particular, o Brasil, em função da sua importância estratégica no continente.

³³³ AMARAL, Arthur Bernardes. **A Guerra ao Terror e a Tríplice Fronteira na agenda de segurança**

Estas transformações passaram a ser mais visíveis, sobretudo depois de 2005, com a publicação da *National Defense Strategy* e outros documentos³³⁴ orientadores das ações a serem desenvolvidas pelos diferentes órgãos dos EUA. Estes documentos permitiram e proporcionaram aos norte-americanos o desenvolvimento de uma *Estratégia Global* ou a chamada *Grande Estratégia* na condução de sua política, com *ações coordenadas entre todos os atores nacionais daquele Estado. Subsidiaram, ainda, apoio à decisão do governo norte-americano na criação de novos órgãos*³³⁵ *para o planejamento e execução desta política.* Ou seja, constata-se que as lições aprendidas pelos norte-americanos com o 11 de setembro e seus desdobramentos contribuíram, significativamente, para a *evolução do pensamento estratégico* daquele Estado, verificado na *evolução de sua estrutura estatal e das documentações emitidas decorrentes desta necessidade de padronização, orientação e normatização de processos*, visando enfrentar as novas ameaças do século XXI.

O Brasil, por meio de suas ações da política externa, vem procurando, nesses últimos anos, projetar o país para uma maior presença internacional, de forma a angariar uma maior inserção e poder na arena das decisões mundiais. Porém, ao buscar esta posição no concerto internacional, é preciso que o Estado esteja preparado para a entrada em um mundo de competição global sujeito a qualquer tipo de retaliação, inclusive terrorista.

Nesse aspecto, mesmo havendo uma baixa probabilidade de ocorrência de ataques terroristas em solo brasileiro, existe esta possibilidade, principalmente quando se

dos Estados Unidos. Rio de Janeiro. PUC-RJ, 2008.

³³⁴ Como a *National Security Strategy* de 2008; *National Military Strategic Plan for the War on Terrorism* de 2006; *National Military Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction* de 2006; *Quadrennial Defense Review* de 2006 entre outros.

³³⁵ Como o *Homeland Security*, o *Office of Director of National Intelligence* e o *National Counterterrorism Center*.

considera a hipótese de atos terroristas contra os *alvos tradicionais*, como embaixadas, empresas multinacionais etc. A Agência Brasileira de Inteligência, em 2006, durante o Simpósio sobre “TERRORISMO - CONSEQUÊNCIAS PARA O EB/2022” promovido pelo Estado-Maior do Exército - Centro de Estudos Estratégicos do Exército - realizado no período de 23 a 25 de maio de 2006, apresentou os principais fatores que favorecem a presença de terroristas no Brasil, destacando-se: - a dificuldade de sua atuação na Europa e nos EUA em função da maior rigidez das medidas antiterroristas nessas áreas; - a tendência de aplicação da estratégia de ação indireta, atacando alvos em países periféricos; - a percepção da dificuldade de implementação eficaz de medidas de segurança no Brasil; - a facilidade de ingresso no território nacional; - o encorajamento pela impunidade dos autores dos atentados na Argentina; - a ausência de discriminação política, étnica e religiosa; - a existência de comunidades árabes e muçulmanas no Paraná, São Paulo e Rio Grande do Sul; - a inexperiência na prevenção e no combate ao terrorismo (pois o País nunca foi alvo de atentados); - a falta de uma estrutura, a nível nacional, que coordene, controle e execute medidas de prevenção e de combate ao terrorismo; e - a possibilidade de existência de células adormecidas no País.

Ou seja, segundo a ABIN, para as organizações terroristas transnacionais, a distinção entre países periféricos e centrais tornou-se irrelevante quanto à probabilidade de ocorrência de atentados e ao desenvolvimento de atividades de apoio (financiamento, recrutamento, falsificação de documentos, acesso a explosivos, etc.) Desta forma, o Estado brasileiro, de maneira alguma, pode se tornar complacente com esta situação.

Após o 11 de setembro a postura brasileira frente à crise internacional resultou na rediscussão da agenda de segurança internacional, o que impulsionou a reavaliação da política de segurança e de defesa nacional do país, discutindo as questões do emprego das Forças Armadas no combate ao terrorismo, da Tríplice Fronteira e

cooperação regional e hemisférica contra o terrorismo, questões até então relegadas à segundo plano, em função da ausência de tensões regionais ou de preocupações com conflitos de natureza clássica inter-estatal na região da América do Sul.

No que concerne aos dispositivos legais, considera-se que é imperioso e inadiável que o Estado brasileiro *atualize e revise o planejamento estratégico de segurança e defesa e outros instrumentos colocados à disposição do Estado para o enfrentamento da ameaça terrorista e das novas ameaças deste início de século*, pois, na análise realizada neste estudo, verificou-se que, tanto no Plano Estratégico Nacional de Defesa de 2003, quanto no atual Plano Estratégico Nacional de Defesa de 2008 (em fase de tramitação na Presidência da República), infelizmente *não há mudanças no sentido de aprimoramento da integração e coordenação dos diferentes documentos que versam sobre a Segurança e a Defesa Nacional, não permitindo, desta forma, a definição de responsabilidades, competências, padronização, orientação e normatização de processos entre as diversas instituições nacionais no que concerne ao combate ao terrorismo.*

No que concerne ao emprego das Forças Armadas (FFAA) no combate ao terrorismo, existe uma grande discussão nesse sentido. Uma vertente defende que o terrorismo é uma questão de ordem interna dos Estados, devendo, portanto, ser combatido por meio das instituições domésticas como as forças de segurança, as alfândegas, as repartições de emigração e, sobretudo, a justiça. Outra vertente identifica as organizações terroristas como grupos que operam a partir do exterior e, portanto, admite o uso das Forças Armadas, incumbidas por definição da defesa externa. (DIAMINT, 2003)

Verificou-se neste estudo que não há uma doutrina brasileira de emprego das FFAA no combate ao terrorismo, bem como falta um posicionamento claro na legislação brasileira acerca do emprego das FFAA nestas situações.

O estudo apontou para a necessidade do Estado em empregar as FFAA no combate ao terrorismo em duas situações, seguindo a mesma linha de pensamento de Flores (2001).

Primeiramente, em situação de normalidade, empregando as FFAA *no exercício rotineiro das atribuições para-policiais usuais da Forças Armadas* (espaço aéreo, mar costeiro, águas portuárias e rios navegados, fronteiras insatisfatoriamente controladas pelo sistema policial, entre outros). Para tanto, é necessário dotar as Forças com os *meios*, as *doutrinas* e o *treinamento apropriados*, bem como com o *suporte legal adequado*, inclusive no tocante ao exercício da indispensável *atividade de inteligência*. Segundo o autor, “**nada disto se encontra em nível satisfatório**”.

A segunda situação de emprego das FFAA seria, *excepcionalmente, mas decisivo, como instrumento de neutralização ou destruição de núcleos-bases das organizações terroristas*. Para tanto, o autor destaca que para este caso, a ação militar deve prever a atuação autônoma e soberana no território nacional, sendo inaceitável o apoio operacional estrangeiro dentro de suas fronteiras, exceto no apoio de inteligência como, por exemplo, as informações providas por satélites.

No âmbito externo, o estudo apontou que o governo brasileiro começou adotar, com maior ênfase a partir da década de 1990, medidas preventivas contra o terrorismo, por intermédio de acordos bilaterais e multilaterais, expressas na ratificação de praticamente todas as convenções da ONU sobre o tema, na atuação permanente junto ao Comitê Interamericano Contra o Terrorismo (CICTE) da OEA; no Grupo de Trabalho Permanente sobre Terrorismo (GTP) do MERCOSUL; na Comissão Tripartite

da Tríplice Fronteira que, após a entrada dos EUA, passou a ser nomeada de “Comissão 3+1”, bem como na atividade de Inteligência de caráter permanente.

Desta forma, apesar de todas as evidências obtidas que não há na América do Sul nenhuma célula terrorista, não há nada que garanta que isto não possa mudar no futuro próximo. Neste contexto, a participação em fóruns internacionais, com o propósito de fomentar a cooperação internacional, coordenar esforços políticos e os mecanismos de segurança e defesa da região, bem como aumentar o intercâmbio de informações, permitirá conjugar esforços na busca da preservação da paz mundial contra esta terrível ameaça.

Isto posto, verifica-se que a integração regional em andamento é fundamental para o desenvolvimento destes processos de segurança e de defesa. Neste aspecto, a *atividade de Inteligência* é um bem vital para o desenvolvimento da integração, podendo se constituir no instrumento mais valioso que fortalecerá todo arcabouço de defesa necessário para a segurança regional e o estabelecimento de forças de aspectos militares, econômicos, financeiros e sociais. (RIBEIRO, 2006)

No que concerne especificamente ao emprego da Inteligência contra o terrorismo, este estudo apontou em diversos momentos que um dos fatores do êxito no combate ao terrorismo depende, em muito, do planejamento e da execução das ações baseadas em um consistente e bem estruturado *Sistema de Inteligência*, por ser considerado o meio mais eficaz de combate ao terrorismo e a *primeira linha de defesa* dos Estados contra esta ameaça.

Diante desta premissa, verifica-se a *imperiosa e inadiável necessidade de reestruturação e formação de sistemas de Inteligência, com amplo intercâmbio entre os Estados, para se contrapor a estas novas ameaças do cenário internacional* (MARTCHENKO, 2004; VIDIGAL, 2004), pois “a grande razão da integração e

cooperação dos serviços de inteligência é a potencialização da estrutura de informações que possam criar um sistema efetivo de defesa regional”. (RIBEIRO, 2006)

No âmbito interno, esta integração deve ocorrer por meio do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN). Contudo, uma das grandes preocupações atuais está relacionada à *polifonia* e a *falta de confiança* entre as agências de Inteligência, seja no nível interno quanto no externo, além da questão da sobreposição entre as áreas de interesse e de responsabilidade destas organizações, por não haver uma clara definição das respectivas responsabilidades, forma de cooperação e integração fixados em instrumentos legais. Nesta área, a esperança é a de que, no curto prazo, os serviços de inteligência constituam, efetivamente, um *sistema de cooperação em inteligência estratégica integrada*, constituindo mais um poder de força no sistema de defesa regional contra o terrorismo ou qualquer outra ameaça à região.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBOTT, Philip K. **A ameaça terrorista na área da tríplice fronteira: mito ou realidade?** Revista Militar Review. Jan-Fev, 2005.

ADERNE NETO, Silvio. **Do ideológico ao catastrófico. A emergência do terrorismo na agenda internacional.** UnB, 2006.

AGUILAR, Sérgio Luis Cruz. **Questões de Segurança no MERCOSUL pós atentados nos EUA.** Artigo apresentado no Seminário Internacional “Globalização e Integração: Crise atual e perspectivas”. Revista Reppil, vol.1, nº1, 2003.

AKPAN, Idongesit Uko. **Terrorismo: a nova guerra.** Rio de Janeiro. ECEME, 2007.

ALI, Tarik. **A nova face do império.** Rio de Janeiro. Ed. Ediouro, 2005.

ALSINA JÚNIOR, João Paulo Soares. **A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso.** Revista Brasileira de Política Internacional, ano 46 nº 2, 2003.

AMARAL, Arthur Bernardes. **A questão da Tríplice Fronteira no Tempo Presente.** Revista Eletrônica Boletim do tempo. Ano 2, nº 34. Rio de Janeiro, 2007(a).

_____. **O nexo crime-terror na Tríplice Fronteira e os novos rumos da Política de Segurança dos EUA.** Texto apresentado no I Simpósio de Relações Internacionais do Programa Santiago Dantas, em 12-14 de novembro de 2007(b).

_____. **A Guerra ao Terror e a Tríplice Fronteira na agenda de segurança dos Estados Unidos.** Rio de Janeiro. PUC-RJ, 2008.

AMORIM, Celso L.N. **O Brasil e os novos conceitos globais e hemisféricos de segurança.** In: Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil. Organizadores: J.R. de Almeida Pinto, A.J. Ramalho da Rocha, R. Doring Pinho da Silva. Brasília. Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004.

ANTUNES, Priscilla de Almeida; CERQUEIRA, Antonio Alberto do Vale. **Mecanismos de Defesa da Ordem Democrática e Terrorismo Internacional.** Centro Universitário de Brasília, Brasília-DF, 2005. Disponível em: www.unieuro.edu.br. Acesso em: 23 de abril de 2008.

ARAVENA, Francisco Rojas. **Panorama da segurança na América do Sul.** Revista Diplomacia, Estratégia e Política. Jan-Mar, 2005.

ARMITAGE. Richard L. **Aliados, amigos e parceiros em todas as ocasiões: cooperação internacional na estratégia de segurança nacional.** Publicação eletrônica do Departamento de Estado dos Estados Unidos da América. Agenda da Política Externa, vol. 7, nº 4, 2002.

AYERBE, Luis Fernando. **Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia**. São Paulo. Ed. UNESP, 2002.

AYOOB, Mohammed. **The third world security predicament: state making, regional conflict, and the international system**. Londres, Lynne Rienner Publishers, 1995.

BARTOLOMÉ, Mariano César. **A tríplice fronteira: principal foco de insegurança no cone sul-americano**. Revista Militar Review. 2º Trim, 2003.

BAVA, Silvio Caccia. **O império contra-ataca**. Revista Lê Monde Diplomatique Brasil. Ano 1, nº11, Junho 2008.

BERMÚDEZ, B.V. **A Guerra Assimétrica à luz do pensamento estratégico clássico**. Revista da Escola de Guerra Naval. Rio de Janeiro, 2006.

BESSA, Jorge da Silva. **A importância da Inteligência no Processo Decisório**. III Encontro de Estudos: Desafios para a Atividade de Inteligência no Século XXI. Brasília. Gabinete de Segurança Institucional; Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais, 2004.

BYMAN, Daniel. **Scoring the war on terrorism**. The National Interest, 2003. (checar referência)

BONFIM, Luiz Otávio Sales. **A mudança do perfil de liderança dos EUA na última década e as repercussões para as estratégias brasileiras de combate ao terrorismo e ao narcotráfico**. ECEME. Rio de Janeiro, 2006.

BORGES, João Vieira. **O Quadrennial Defense Review Report 2006 e a Transformação da Defesa nos EUA**. Instituto da Defesa Nacional. Portugal. Newsletter nº 13, 2006.

_____. **A Influência do Terrorismo no Planejamento Estratégico de Segurança Nacional dos EUA**. Portugal. Instituto D. João de Castro, 2008.

BRASIL. Escola Superior de Guerra. **Fundamentos Doutrinários da Escola Superior de Guerra**. Rio de Janeiro, 2005.

_____. **Manual Básico da Escola Superior de Guerra - Elementos Doutrinários**. Rio de Janeiro, A Escola, volume I, 2006.

_____. Escola Superior de Guerra. **Avaliação da Conjuntura Externa -2006**. Centro de Atividades Externas da Escola Superior de Guerra (Brasil). Rio de Janeiro: CAExt - ESG, 2006.

_____. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. **Estratégias de Segurança para o Brasil no Século XXI - Os novos paradigmas da segurança mundial**. ECEME. Rio de Janeiro, 2003.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Secretaria-Geral Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Defesa nacional e política externa**. Brasília, 2003.

_____. Presidência da República. Gabinete de Segurança Institucional. **II Encontro de Estudos: Terrorismo**. Brasília. Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais, 2004.

BRIGAGAO, C., PROENCA, D. J. (Organizadores). **O Brasil e os novos conflitos internacionais**. Rio de Janeiro, RJ. Gramma: Fundação Konrad Adenauer, 2006.

BRIGGS, Asa & BURKE, Peter. **Uma história social da mídia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.

BUZAN, Barry. **People States & Fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1991.

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

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security: a new framework for analysis**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CARR, Caleb. **A assustadora história do terrorismo**. São Paulo. Ed. Ediouro, 2002.

CARVALHO, Patrícia Nasser; SENHORAS, Elói Martins. **POLICYMAKING BRASILEIRO EM SEGURANÇA E DEFESA: Um ensaio sobre a agenda de formulação, atores e variáveis envolvidas**. Texto apresentado no I Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa. São Carlos, 19 a 21 de Setembro de 2007.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo. Ed: Paz e Terra, 1999.

CECENÃ, A. E., SADER, E. (Organizadores). **A guerra infinita: hegemonia e terror mundial**. Petrópolis, RJ. Ed. Vozes, 2002.

CEPIK, Marco. **Adequação e Preparo Institucional do Brasil para o enfrentamento da ameaça terrorista: avaliação crítica e sugestões preliminares**. II Encontro de Estudos: Terrorismo. Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais. Brasília, 2004.

_____. **Segurança na América do Sul: traços estruturais e dinâmica conjuntural. Observatório Político Sul-Americano**. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Análise de Conjuntura OPSA, nº9, agosto de 2005.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo. Ed. Saraiva, 2008.

CHOMSKY, Noam. **11 de setembro**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

_____. **O império americano: Hegemonia e Sobrevivência.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

CLAUSEWITZ, Carl von. **Da Guerra.** São Paulo. Ed: Martins Fontes, 1979.

CORTÊS, Marco Henrique Camilo. **A defesa nacional diante do pós-modernismo militar.** Trabalho apresentado no I Seminário sobre Defesa Nacional. Centro de Estudos Estratégicos da Escola Superior de Guerra. Rio de Janeiro, 20 nov, 2001.

COSTA NETO, Arnaldo Alves. **A postura norte-americana após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 e suas implicações políticas e militares para o Brasil.** ECEME, Rio de Janeiro, 2004.

COSTA, Darc. **Visualizações da Guerra Assimétrica.** Centro de Estudos Estratégicos. ESG, 2001.

CREAGH, Ronald. **O dia em que o mundo mudou.** São Paulo. Editora Imaginário, 2001.

CRONIN, Audrey Kurth. **Behind the curve. Globalization and international terrorism.** International Security (2002). (chechar referência)

CRUZ, Sebastião Velasco e *et.al.*. **Projeto Brasil 3 Tempos: 2007, 2015 e 2022. Dimensão Global, Análise Retrospectiva. O BRASIL NO SISTEMA INTERNACIONAL: UMA ANÁLISE RETROSPECTIVA.** São Paulo. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 2004.

DIAMINT, Rut. **Terrorismo e democracia nas Américas.** Texto apresentado no Fórum Interparlamentar das Américas em novembro de 2003.

DINIZ, Eugênio. **Considerações sobre a Possibilidade de Atentados Terroristas no Brasil.** II Encontro de estudos: Terrorismo. Gabinete de Segurança Institucional. Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais. Brasília, 2004.

FIALHO, Ivan. **A Questão da Segurança Nacional Reconsiderada.** Revista da Escola Superior de Guerra. Rio de Janeiro. Ano XIX, vol. 41, 2002.

FIORI, José Luis. **Nicholas Spykman e a América Latina.** Jornal Valor Econômico, 05 de dezembro de 2007a.

_____. **Henry Kissinger e a América Latina.** Jornal Valor Econômico, 14 de dezembro de 2007b.

FLORES, Mario César. **Defesa Nacional na ordem do século XXI.** CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS. Ano 2, vol. 1, 2003. Disponível em: www.cebri.org.br . Acesso em: 15 de outubro de 2007.

_____. **Implicações para o Brasil, no campo estratégico-militar, em decorrência do ato terrorista ocorrido nos Estados Unidos da América.** Texto apresentado no

Simpósio “Análise e conseqüências do ato terrorista ocorrido nos EUA, em 11 de setembro de 2001”. Escola de Guerra Naval, novembro de 2001.

FORTUNA, Hernani Goulart. **O Desafio Brasileiro no início do Século XXI**. Revista da Escola Superior de Guerra. Rio de Janeiro. Ano XIX, vol. 41, 2002.

FUKUYAMA, Francis. **O fim da História e o último homem**. São Paulo. Ed. Rocco, 1992.

_____. **O dilema americano: democracia, poder e o legado do neoconservadorismo**. São Paulo. Ed. Rocco, 2006.

GOMES, Catarina Sá; SALGADO, João. **Terrorismo: a legitimidade de um passado esquecido**. Lisboa. Associação Acadêmica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2005.

GOUVÊA, Carlos Alberto Moreira. **A cooperação dos Estados da América do Sul contra o terrorismo. Resoluções e acordos internacionais**. Rio de Janeiro. EGN, 2007.

GONÇALVES, Samo Sérgio. **A Nova Estratégia da Política Externa dos Estados Unidos no mundo pós-Guerra Fria**. PUC. Rio de Janeiro, 2004.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Uma Estratégia Militar para o Brasil**. In: Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil. Organizadores: J.R. de Almeida Pinto, A.J. Ramalho da Rocha, R. Doring Pinho da Silva. Brasília. Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004.

HALLIDAY, Fred. **Repensando as relações internacionais**. Porto Alegre: Editora da Universidade, 1999.

HAMES, Thomas X. **A Guerra da Quarta Geração Evolui, A Quinta emerge**. Militar Review. Set-Out, 2007.

HENRIQUES, José António Zeferino. **As Grandes Linhas Geopolíticas e Geoestratégicas da Guerra e da Paz**. Grupo de Estudo e Reflexão de Estratégia, Edições Culturais da Marinha de Portugal. Lisboa. Cadernos Navais, N.º 17 – Abril - Junho, 2006. Disponível em: <http://www.marinha.pt/NR/rdonlyres/38E34C39-2810-405A-9757-D6F68DDDC394/3758/n171.pdf>. Acesso em: 19/09/2008.

HERZ, Mônica. **Regionalismo e segurança regional: perspectivas analíticas**. Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Brasília, 2005.

HOBBSAWM, Eric. **Era dos Extremos**. São Paulo. Ed. Companhia das Letras, 2003.

_____. **Globalização, Democracia e Terrorismo**. São Paulo. Ed. Schwarcz, 2007.

HOFFMAN, Bruce. **Inside Terrorism**. New York. Ed. Columbia University Press, 1998.

HUNTINGTON, Samuel. **A superpotência solitária**. Política externa. São Paulo. Ed. Paz e Terra, vol.8, 2000.

_____. **O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial**. Rio de Janeiro. Ed. Objetiva, 1996.

JOBIM, Nelson. **A Defesa na Agenda Nacional: O Plano Estratégico de Defesa**. Revista Interesse Nacional. Ano 1, Edição 2, Julho a Setembro de 2008. Disponível em: <http://interessenacional.com/artigos.asp> . Acesso em: 15 de outubro de 2008.

KERN MOREIRA, Felipe. **A política de defesa do governo Lula**. In: BRIGAGAO, C., PROENCA, D. J. (Organizadores). O Brasil e os novos conflitos internacionais. Rio de Janeiro, RJ. Gramma: Fundação Konrad Adenauer, 2006.

LAQUEUR, Walter. **The New Terrorism: Fanaticism and the Arms of Mass Destruction**. New York. Ed. Oxford University Press, 1999.

_____. **A History of Terrorism**. New Jersey . Ed: Transaction Publishers, 3ª Edição, 2002.

LEAL, Carlos Ivan Simonsen. **Por uma estratégia de Defesa e Segurança de longo prazo para o Brasil**. In: Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil. Organizadores: J.R. de Almeida Pinto, A.J. Ramalho da Rocha, R. Doring Pinho da Silva. Brasília. Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004.

LESSA, Antônio Carlos; MEIRA, Frederico Arana. **O Brasil e os atentados de 11 de setembro de 2001**. Revista Brasileira de Política Internacional. Ano 44, nº 2, 2001.

LESSA, Carlos; COSTA, Darc; EARP, Fábio Sá. **A crise internacional e o Brasil depois do atentado: notícias da guerra assimétrica**. Rio de Janeiro. Garamond, 2002.

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.

LIDDELL HART, Basil Henry. **As Grandes Guerras da História**. São Paulo: IBRASA, 1982.

LIEBER, Robert J. **Nova Era no Pensamento Estratégico dos Estados Unidos**. Revista Eletrônica do Departamento de Estado dos Estados Unidos. Número Especial. Setembro de 2002.

LIMA, Onias de Castro. **Um sistema de segurança coletiva na América do Sul: Uma realidade ou uma utopia?** EGN. Rio de Janeiro, 2007.

LINS, Michelline Carmo. **As novas ameaças à segurança internacional e a Organização dos Estados Americanos**. UnB. Brasília, 2005.

LIND, William S. **Compreendendo a Guerra de Quarta Geração**. Revista Militar Review. Jan-Fev, 2005.

_____. **A face mutável da guerra: rumo à quarta geração.** 2007. Disponível em: www.midiasemmascara.com.br/artigo.php?sid=5919. Acesso em: 10/Fev/2008.

LOPES, Márcio José dos Santos. **O novo terrorismo à luz do pensamento de Clausewitz.** Rio de Janeiro. EGN, 2007.

NASSER, Reginaldo Mattar; TEIXEIRA, Carlos G. Poggio. **A Doutrina da Guerra Preventiva e suas Conseqüências.** PUC. São Paulo, 2007

MACHADO, R. L. **O Século XXI e as novas percepções de ameaças à segurança.** Revista da Escola de Guerra Naval. Rio de Janeiro, 2007.

_____. **As estratégias de Segurança Nacional dos Estados Unidos da América, Rússia e China: uma comparação dos documentos publicados no alvorecer do século XXI.** UFRJ, Rio de Janeiro, 2008.

MARTCHENKO, Alexandre. **Perspectivas para a Inteligência externa do Brasil.** III Encontro de Estudos: Desafios para a Atividade de Inteligência no Século XXI. Brasília. Gabinete de Segurança Institucional; Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais, 2004.

MEIHY, José Carlos Sebe Bom. **11 de setembro de 2001: o terror como espetáculo da modernidade.** São Paulo. Companhia Editora Nacional, 2005.

MERARI, Ariel. **Terrorism as a Strategy of Insurgency, Terrorism and Political Violence.** Vol. 5, nº 4, 1993.

MESSARI, Nizar. **Existe um novo cenário de segurança internacional?** En publicacion: América Latina y el (des)orden global neoliberal. Hegemonia, contrahegemonia, perspectivas. José Maria Gómez, CLASCO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Argentina, 2004. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/relint/mittelman.pdf>. Acesso em: 12 de setembro de 2008.

MIGUEL, Vinícius Valentin Raduan. **Antigas ou novas relações internacionais: uma análise sob as cinzas do 11 de setembro de 2001.** Texto apresentado para o I Simpósio de Relações Internacionais do Programa Santiago Dantas, em 12-14 de novembro de 2007.

MONTEIRO, Raymundo Guarino. **Uma percepção sobre a Defesa e a Segurança hemisférica: a segurança hemisférica; a defesa em espaços regionais; tropas de paz.** Texto apresentado no IV ENCUESTRO NACIONAL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS. Buenos Aires, Argentina. 17 a 19 de setembro de 2001.

MORAES, Márcio Senne de. **Bush revoluciona ação externa, diz analista.** Folha de São Paulo, São Paulo, p. A29, 23 de novembro de 2003.

MOREIRA, A. (Coordenador). **Terrorismo.** Portugal. Ed. Almedina, 2004.

MORGENTHAU, Hans J. **Politics among nations: the struggle for power and peace**. Boston. Ed. McGraw-Hill Publishing, 1992.

MYERS, Richard B. **Forças Armadas norte-americanas: paz e segurança no século XXI**. Publicação eletrônica do Departamento de Estado dos Estados Unidos da América. Agenda da Política Externa, vol. 7, nº 4, 2002.

NASSER, Reginaldo Mattar; TEIXEIRA, Carlos Augusto. **A doutrina da guerra preventiva e suas conseqüências**. Radar internacional, 2007.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de, LESSA, Antônio Carlos (Organizadores). **Política Internacional Contemporânea: mundo em transformação**. São Paulo. Editora Saraiva, 2006.

PACHECO, Ronaldo. **Terrorismo internacional: perspectivas globais e nacionais**. ECEME, Rio de Janeiro, 2005.

PAGLIARI, Graciela De Conti. **Temas da agenda de segurança hemisférica no pós-guerra fria: entre a hegemonia e a multidimensionalidade**. UnB, 2007.

PARET; Peter. **Construtores da Estratégia moderna: de Maquiavel à Era nuclear**. Rio de Janeiro. Biblioteca do Exército Editora, 2001.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A política externa dos Estados Unidos – Continuidade ou Mudança**. Porto Alegre. UFRGS, 2003.

_____. **A Era George W. Bush (2001/2007): Os EUA e o Sistema Internacional**. Texto apresentado no seminário “Estados Unidos: atualidades e desafios”. Rio de Janeiro, 2007.

PEREIRA DA SILVA, Helder. **A criação do Ministério da Defesa e a sua influência na formação da segunda política de defesa nacional**. Texto apresentado no I Simpósio em relações internacionais do programa de pós-graduação em relações internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP).

PILLAR, Paul R. **Os instrumentos do Contraterrorismo**. Publicação eletrônica do Departamento de Estado dos Estados Unidos da América. Agenda da Política Externa, vol. 6, nº 3, 2001.

PINHEIRO, Álvaro de Souza. **EUA atualiza planos estratégicos de combate ao Terror**. Revista Defesenet. 2006.

_____. **A Estratégia de Defesa Nacional 2008 dos EUA**. Rio de Janeiro, 2008.

PODHORETZ, Norman. **World War IV**. Estados Unidos da América. Ed. Doubleday, 2007.

PONTES, Marcos Rosas D. **Terrorismo. Características, Tipologia e Presença nas Relações Internacionais**. Brasília, 1999.

PROENCA JUNIOR, Domício. **Depois do 11 de setembro: Cruzada Americana, encruzilhada brasileira.** Revista Múltipla. Brasília, dezembro, 2002.

_____. **Contexto, Ciência e Desafios: O Brasil diante da Defesa e Segurança.** In: Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil. Organizadores: J.R. de Almeida Pinto, A.J. Ramalho da Rocha, R. Doring Pinho da Silva. Brasília. Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004.

PROENCA JUNIOR, Domício e DINIZ, Eugênio. **Considerações técnicas sobre a Política de Defesa do Brasil.** Grupo de Estudos Estratégicos, COPPE/UFRJ, 1999. Disponível em: http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP1999_A0019.PDF. Acesso em: 18 de outubro de 2008.

PUREZA, José Manuel. **O tempo da guerra eterna?** Janus. Portugal, 2005. Disponível em: www.janusonline.pt. Acesso em: 12 de julho de 2008.

QUINTÃO, Geraldo Magela da Cruz. **Aula Inaugural do Ano Letivo de 2002 da Escola Superior de Guerra.** Revista da Escola Superior de Guerra. Rio de Janeiro. Ano XIX, vol. 41, 2002.

RABELO, Aline Louro de Souza e Silva. **O conceito de terrorismo nos jornais americanos: uma análise do New York Times e do Washington Post logo após os atentados de 11 de setembro.** Rio de Janeiro, 2006.

RAPOPORT, David C. **The Fourth Wave: September 11 and the history of Terrorism.** Current History, December 2001, p.419-424

RAPOSO, Henrique. **Estratégias dos EUA e a Europa.** Instituto de Defesa Nacional. Newsletter nº 11. Portugal, Abril 2006.

REALE, Sérgio Vieira. **Uma visão neoclausewitziana dos atentados de 11 de setembro de 2001.** Escola de Guerra Naval. Rio de Janeiro, 2007.

RIBEIRO, Fábio Pereira. **Cooperação Estratégica em Inteligência Formação da Defesa Regional: uma contribuição dos serviços de inteligência.** Cadernos PROLAM/USP, ano 5, vol.I, 2006.

RICARDO, Sílvia; SUTTI, Paulo. **As diversas faces do terrorismo.** São Paulo. Ed. Harbra, 2003.

RICE, Condoleezza. **Por um equilíbrio de Forças que favoreça a liberdade.** Publicação eletrônica do Departamento de Estado dos Estados Unidos da América. Agenda de Política Externa, vol. 7, nº 4, 2002.

RODRÍGUEZ, Ramón Emilio Ventura. **A Inteligência na Luta Contra o Terrorismo Internacional no Continente Americano “2001-2006”.** ECEME. Rio de Janeiro, 2006.

RUDZIT, Gunther. **A evolução teórica em segurança e seus reflexos econômicos: a correlação que o Brasil precisa aprender.** Revista de economia & Relações Internacionais, Julho de 2004.

SARAIVA, Grazielle Oliveira. **A política externa norte-americana e o discurso anti-terrorismo.** Porto Alegre, 2007. Disponível em: <http://www4.fapa.com.br/monographia/artigos/3edicao/GRAZIELE.pdf> . Acesso em: 20/09/2008.

SANTOS, Maria Helena de Castro. **A nova missão das Forças Armadas latino-americanas no mundo pós-Guerra Fria: o caso do Brasil.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, fevereiro, ano/vol. 19, nº54. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. São Paulo, 2004.

SANTOS, Marco Antonio Amaro dos. **Estratégias de Segurança e Defesa para o Brasil: discutindo a estratégia da dissuasão.** ECEME. Rio de Janeiro, 2006.

SANTOS, Marcelo. **O poder norte-americano e a América Latina no pós-guerra fria.** São Paulo: Annablume; FAPESP, 2007.

SHANNON, Thomas A. Jr. **Assuntos do Hemisfério Ocidental.** Publicação eletrônica do Departamento de Estado dos Estados Unidos da América. Agenda de Política Externa, Setembro de 2006.

SILVA, Antonio Ruy de Almeida. **Vencendo a Guerra e Perdendo a Paz.** Revista do Clube Naval. Rio de Janeiro, 2004.

SILVA, Francine Rossone. **Insegurança Iraniana: origens e perspectivas.** Cadernos de Relações Internacionais, vol.1, nº1, 2008.

SILVEIRA, Rui Monarca da. **Segurança e Defesa. A visão do Exército Brasileiro.** In: Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil. Organizadores: J.R. de Almeida Pinto, A.J. Ramalho da Rocha, R. Doring Pinho da Silva. Brasília. Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004.

SORJ, Bernardo. **Segurança, Segurança Humana e América Latina.** Rio de Janeiro, s/d.

SPADALE, Pedro. **A Segunda Administração Bush e a América Latina: a percepção brasileira relativa ao envolvimento dos Estados Unidos nas questões de segurança latino-americanas.** Artigo apresentado na FLASCO, 2006.

TADDIKEN, Brian Christopher. **Segurança na Tríplice Fronteira: recomendações para impedir ataques terroristas no futuro.** Escola de Guerra Naval, 2007.

TEIXEIRA, Alexandre Peres. **Guerra assimétrica global: a batalha do século XXI e a capitulação do direito internacional.** UNB. Brasília, 2006.

TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos. **O Brasil na crise internacional**. Texto apresentado no Simpósio “Análise e conseqüências do ato terrorista ocorrido nos EUA, em 11 de setembro de 2001”. Escola de Guerra Naval, novembro de 2001.

_____. **As múltiplas faces do terrorismo e a probabilidade de ocorrência de atentados no Brasil**. Encontro de Estudos: Terrorismo. Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais. Brasília, 2006.

TEJCHMA, Corey Michael. **O Impacto da Globalização nos Interesses de Segurança dos EUA na América Latina**. ECEME. Rio de Janeiro, 2007.

TODD, Emmanuel. **Depois do Império – A decomposição do Sistema Americano**. Rio de Janeiro. Ed. Record, 2003.

TOFFLER, Alvin; TOFFLER Heidi. **Guerra e Anti-Guerra: sobrevivência na aurora do terceiro milênio**. Rio de Janeiro. Ed: Biblioteca do Exército, 1995.

TZU, Sun. **A Arte da Guerra**. Tradução de Thomas Cleary. 10 ed. Rio de Janeiro. Ed:Pensamento, 1998.

USA. **Avaliação Estratégica do Progresso Contra Ameaça Terrorista**. Coordenadoria de Contraterrorismo do Departamento de Estado dos EUA. Revista e-journal. Departamento de Estado dos EUA, Volume 12, número 5, maio 2007. Disponível em: <http://usinfo.state.gov/pub/ejournalusa.html>. Acesso em: 15 de agosto de 2008.

USA. **The National Security Strategy, 2002**. The white house. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2002/index.html>. Acesso em: 20/Set/2007.

_____. **The National Defense Strategy, 2005**. Department of Defense. Disponível em: http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/dod/nds-usa_mar2005.htm. Acesso em: 20/Set/2007.

_____. **The National Security Strategy, 2006**. The white house. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/>. Acesso em: 25/Set/2007.

_____. **The National Defense Strategy, 2008**. Department of Defense. Disponível em: <http://www.defenselink.mil/news/2008%20national%20defense%20strategy.pdf>. Acesso em: 22/Set/2008

_____. **National Strategy for Combating Terrorism, 2003**. The white house. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/20030214-7.html>. Acesso em: 26/Ago/2007.

VAZ, Alcides Costa. **A Cooperação Multilateral frente ao terrorismo internacional: dimensões e desafios da participação brasileira**. II Encontro de estudos: Terrorismo. Gabinete de Segurança Institucional. Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais. Brasília, 2004.

_____. **O Governo Lula: Uma nova política exterior?** In: BRIGAGAO, C., PROENCA, D. J. (Organizadores). **O Brasil e os novos conflitos internacionais**. Rio de Janeiro, RJ. Gramma: Fundação Konrad Adenauer, 2006.

VICENTE, João Paulo Nunes. **A (R) Evolução do Pensamento Estratégico**. Revista Air and Space Power Journal (ASPJ). 2º Trimestre, 2006. Disponível em: www.airpower.maxwell.af.mil/apjinternational/apj-p/2006/2tri06/vicente.html - 48k. Acesso em: 11 de agosto de 2008.

VIDIGAL, Armando F. **A nova estratégia de segurança nacional dos Estados Unidos da América: uma reflexão político-estratégica**. Simpósio da Escola de Guerra Naval. EGN, 2002 a.

_____. **11 de Setembro de 2001**. Rio de Janeiro. Ed. FEMAR, 2002 b.

_____. **A Missão das Forças Armadas para o Século XXI**. Revista Marítima Brasileira. 4º Trimestre, 2004 a.

_____. **Inteligência e Interesses Nacionais**. III Encontro de Estudos: Desafios para a Atividade de Inteligência no Século XXI. Brasília. Gabinete de Segurança Institucional; Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais, 2004 b.

_____. **Segurança Regional**. Texto apresentado no VII Encontro de Estudos Estratégicos, Brasília, DF. Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, 06 a 08 de novembro de 2007.

VIOTTI, Paul; KAUPPI, Mark. **International Relations Theory**. New York. Ed. Macmillan, 1993.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **História do Século XX**. Porto Alegre: Novo Século, 2000.

_____. **Os porquês da desordem mundial**. Porto Alegre: Editora Record, 2004.

_____. **O mundo pós Guerra Fria: O desafio do (ao) “Oriente”**. Porto Alegre: Editora Leitura XXI, 2005.

VIZENTINI, Paulo; WIESEBRON, Marianne (ORG.). **Neohegemonia Americana ou multipolaridade?: pólos de poder e sistema internacional**. Porto Alegre. Ed. UFRGS, 2006.

WHITTAKER, David J. (Org). **Terrorismo: um retrato**. Rio de Janeiro. Biblioteca do Exército, 2005.

WOOD, Sara. **Plano define Estratégia para Guerra ao Terror**. American Forces Press Service. Revista Defesanet. 2006.

WOOLSEY, R. James. **Countering the Changing Threat**, National Commission on Terrorism, Estados Unidos da América, 2000. Disponível em: <http://www.fas.org/irp/threat/commission.html>. Acesso em: 15 de novembro de 2007.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)