

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO
NÚCLEO INTERDISCIPLINAR DE ESTUDOS E PESQUISAS EM DIREITOS HUMANOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO INTERDISCIPLINAR DE ESTUDOS E PESQUISA
EM DIREITOS HUMANOS

OTÁVIO GUIMARÃES MUNHOZ

DIREITOS HUMANOS NA PREVENÇÃO E COMBATE AO TERRORISMO

GOIÂNIA

2018

**TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAR
VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES E DISSERTAÇÕES
NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG**

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei nº 9610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou *download*, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

1. Identificação do material bibliográfico: **Dissertação** **Tese**

2. Identificação da Tese ou Dissertação:

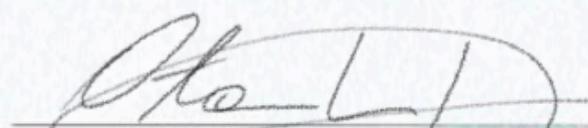
Nome completo do autor: Otávio Guimarães Munhoz

Título do trabalho: Direitos humanos na prevenção e combate ao terrorismo.

3. Informações de acesso ao documento:

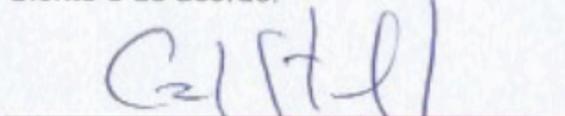
Concorda com a liberação total do documento **SIM** **NÃO**¹

Havendo concordância com a disponibilização eletrônica, torna-se imprescindível o envio do(s) arquivo(s) em formato digital PDF da tese ou dissertação.



Otávio Guimarães Munhoz

Ciente e de acordo:



Carlos Ugo Santander Joo

Data: 15 / 08 / 2018

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO
NÚCLEO INTERDISCIPLINAR DE ESTUDOS E PESQUISAS EM DIREITOS HUMANOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO INTERDISCIPLINAR DE ESTUDOS E PESQUISA
EM DIREITOS HUMANOS

DIREITOS HUMANOS NA PREVENÇÃO E COMBATE AO TERRORISMO

OTÁVIO GUIMARÃES MUNHOZ

Dissertação de Mestrado apresentada Programa Interdisciplinar de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direitos Humanos da Universidade Federal de Goiás, na linha de pesquisa Alteridade, Estigma e Educação em Direitos Humanos, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direitos Humanos, sob a orientação da Prof. Dr. Carlos Ugo Santander Joo.

GOIÂNIA

2018

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG

Munhoz, Otávio Guimarães

Direitos humanos na prevenção e combate ao terrorismo
[manuscrito] / Otávio Guimarães Munhoz. - 2018.

CXV, 115 f.

Orientador: Prof. Carlos Ugo Joo Santander.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Pró-reitoria de Pós-graduação (PRPG), Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos, Goiânia, 2018.

Bibliografia.

Inclui abreviaturas.

1. Terrorismo. 2. Educação. 3. Direitos Humanos. 4. Forças Especiais.
I. Santander, Carlos Ugo Joo, orient. II. Título.

CDU: 341.231.14



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO
NÚCLEO INTERDISCIPLINAR DE ESTUDOS E PESQUISAS EM DIREITOS HUMANOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO INTERDISCIPLINAR EM DIREITOS HUMANOS

ATA DA DEFESA PÚBLICA DA DISSERTAÇÃO DO MESTRANDO OTÁVIO GUIMARÃES MUNHOZ

Aos vinte e sete dias do mês de julho de dois mil e dezoito, às dezesseis horas, na sala de aula do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Direitos Humanos da Universidade Federal de Goiás (UFG), foi instalada a sessão pública para julgamento da dissertação final elaborada pelo mestrando do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Direitos Humanos da Universidade Federal de Goiás, Otávio Guimarães Munhoz, matriculado sob o número 2016.1776 intitulada: “A educação em direitos humanos como base para a prevenção e combate ao terrorismo.”. Após a abertura da sessão, o prof. Dr. Carlos Ugo Santander Joo (UFG), orientador e presidente da banca julgadora, deu seguimento aos trabalhos, apresentando os demais examinadores, prof. Dr. Carlos Federico Domínguez Avila (UNIEURO) e profa. Dra. Fernanda Busanello Ferreira (UFG). Foi dada a palavra ao mestrando, que expôs seu trabalho. Em seguida, procedeu-se a arguição da dissertação, iniciando pelo examinador externo da banca, seguida imediatamente pela resposta do mestrando. Ao final, a banca reuniu-se em separado para avaliação do mestrando. Discutido o trabalho e o desempenho do mestrando foram solicitadas as correções no texto que seguem em anexo a esta ata. A banca julgadora considerou o Aprovado e foi, então, declarado Mestre em Direitos Humanos pelo presidente da banca examinadora. Nada mais havendo a tratar, foi encerrada a sessão e lavrada a presente ata que será assinada por todos e entregue à Secretaria do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Direitos Humanos, para os fins.

Prof. Dr. Carlos Ugo Santander Joo (UFG)
Presidente

Prof. Dr. Carlos Federico Domínguez Avila (UNIEURO)
Examinador Externo

Profa. Dra. Fernanda Busanello Ferreira (UFG)
Examinadora Interno



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO
NÚCLEO INTERDISCIPLINAR DE ESTUDOS E PESQUISAS EM DIREITOS HUMANOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO INTERDISCIPLINAR EM DIREITOS HUMANOS

CORREÇÕES SOLICITADAS PELA BANCA EXAMINADORA

Agrupar o título, objetivo e metodologia
no título: Direitos Humanos na Prevenção e Combate ao Terrorismo

Caitef

AGRADECIMENTOS

Aos professores do Programa de Pós-graduação Interdisciplinar de Estudos e Pesquisa em Direitos Humanos da Universidade Federal de Goiás, particularmente ao Prof. Dr. Carlos Ugo Santander Joo, orientador deste trabalho, agradeço pelas orientações e atenção dispensada.

Ao meu querido irmão, Fernando Guimarães Munhoz, meus sinceros agradecimentos por ser a base sólida na constituição da família, no qual repouso toda a confiança, com a certeza de ser um amigo, cidadão e profissional exemplo para os demais à sua volta, principalmente para mim.

Aos meus pais, Carlos Newton Gonçalves Munhoz e Regina Guimarães Munhoz, minha eterna gratidão pelo dom da vida, pelo amor irrestrito, pelos ensinamentos oportunos e pela sólida formação ética na qual educaram seus filhos. Sempre foram e serão os maiores exemplos de abnegação, dedicação e entusiasmo no qual baseio o referencial de amor ao próximo.

A minha esposa, Fabiane Proença de Oliveira, meu agradecimento pela dedicação e amor com o qual abraçou a nossa vida, repleta de ausências e tempo destinado ao trabalho. Nesta vida será impossível retribuir à altura o amor despretensioso com o qual me brinda. Mesmo assim, segue sendo meu porto, o qual luto sempre para o retorno seguro.

Por fim, a qualquer Deus, se algum acaso exista, por minha alma insubjugável agradeço.

Quando sou o mais fraco eu vos peço liberdade porque tal é vosso princípio, mas quando sou o mais forte, eu vos nego essa liberdade porque tal é o meu (Louis Veillot).

RESUMO

O presente estudo demonstra a Educação em Direitos Humanos como forma imprescindível para preparação de profissionais das Forças de Operações Especiais frente às ameaças terroristas do contexto contemporâneo. Assim, tendo em vista a necessidade de contribuir com o diálogo entre direitos humanos e terrorismo, o objetivo desta dissertação foi analisar como a Educação em Direitos Humanos contribui na formação das Forças Especiais brasileira no processo de prevenção e combate ao terrorismo. Para tanto, realizou-se pesquisa bibliográfica e documental, no primeiro semestre de 2018 e teve como aportes teóricos os estudiosos que discutem sobre terrorismo e direitos humanos, bem como documentos oficiais do Exército Brasileiro e a legislações nacional e internacional que embasam a proteção ao sujeito de direito. No final, o estudo mostrou que um dos caminhos possíveis é a inserção da disciplina de Direitos Humanos na preparação das Forças de Operações Especiais, de maneira que contemple de forma integrada a educação em direitos humanos e as ações táticas a serem desempenhadas por estes elementos operacionais e planejadores de Estado Maior.

Palavras-chave: Terrorismo. Educação. Direitos Humanos. Forças Especiais.

ABSTRACT

The present study demonstrates Human Rights Education as an indispensable way to prepare Special Operations Forces professionals to deal with the terrorist threats of the contemporary context. Thus, in view of the need to contribute to the dialogue between human rights and terrorism, the objective of this dissertation was to analyze how Education in Human Rights contributes to the formation of Brazilian Special Forces in the process of prevention and fight against terrorism. For that, bibliographical and documentary research was carried out in the first half of 2018 and had as theoretical contributions the scholars that discuss about terrorism and human rights, as well as official documents of the Brazilian Army and national and international legislation that base the protection to the subject of law. In the end, the study showed that one of the possible ways is the insertion of a human rights course in the preparation of Special Operations Forces, that it includes in an integrated way human rights education and the tactical actions to be performed by these operational elements and staff planners.

Keywords: Terrorism. Education. Human Rights. Special Forces.

LISTA DE ABREVIATURAS

1º BAC	1º Batalhão de Ações de Comandos
1º BFEsp	1º Batalhão de Forças Especiais
ABIN	Agência Brasileira de Inteligência
APOP	Agente Perturbador da Ordem Pública
COp Esp	Comando de Operações Especiais
CREDEN	Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional
CV	Comando Vermelho
DEI	Dispositivo Explosivo Improvisado
DICA	Direito Internacional dos Conflitos Armados
DIDH	Direito Internacional dos Direitos Humanos
DIH	Direito Internacional Humanitário
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
FOpEsp	Forças de Operações Especiais
GLO	Garantia da Lei e da Ordem
GSI	Gabinete de Segurança Institucional
ME	Memorando de Entendimento
OLP	Organização para Libertação da Palestina
ONU	Organização das Nações Unidas
Op Pac	Operação de Pacificação
PCC	Primeiro Comando da Capital
QBRN	Químico Biológico Radioativo Nuclear
SWAT	Special Weapons Assault Team
TCP	Terceiro Comando Puro
UN	UN
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO 1 - TERRORISMO: O NOVO DESAFIO DO MUNDO CONTEMPORÂNEO	27
1.1 TERRORISMO: SURGIMENTO, CONCEITOS E REPRESENTAÇÕES	27
1.2 TERRORISMO E SUAS CLASSIFICAÇÕES	34
1.3 TERRORISMO CONTEMPORÂNEO.....	36
1.4 FASES DE UM ATAQUE TERRORISTA NA CONTEMPORANEIDADE	39
CAPÍTULO 2 - TERRORISMO E O ESTADO BRASILEIRO: UMA AGENDA NACIONAL	42
2.1 AMEAÇA TERRORISTA E O BRASIL	44
2.2 TIPIFICAÇÃO PENAL DE TERRORISMO NO ÂMBITO BRASILEIRO	47
2.3 TERRORISMO E BASE LEGAL DE EMPREGO DO EXÉRCITO BRASILEIRO	50
2.4 DOCTRINA BRASILEIRA DE PREVENÇÃO E COMBATE AO TERRORISMO	52
2.5 FORÇAS DE OPERAÇÕES ESPECIAIS: PAPEL FRENTE ÀS AMEAÇAS TERRORISTAS	55
CAPÍTULO 3 - DIREITOS HUMANOS E DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO: COMO ESTRATÉGIA DE COMBATE AO TERRORISMO	61
3.1 TERRORISMO E OS DIREITOS HUMANOS.....	61
3.2 DIREITOS HUMANOS: COMPLEXIDADE E UNIVERSALIDADE.....	63
3.3 O DESENVOLVIMENTO DOS DIREITOS HUMANOS	66
3.4 FUNDAMENTOS DOS DIREITOS HUMANOS.....	69
3.5 TEORIAS CRÍTICAS AOS DIREITOS HUMANOS.....	71
3.6 DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO.....	73
3.7 TERRORISMO À LUZ DAS ABORDAGENS DO DIREITO INTERNO, OS DIREITOS HUMANOS E O DIREITO INTERNACIONAL DOS CONFLITOS ARMADOS	77
3.8 TERRORISMO E SUA APLICAÇÃO NO DIREITO INTERNACIONAL	83
CAPÍTULO 4 - EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS: COMO FERRAMENTA FORMATIVA NA PREVENÇÃO E COMBATE AO TERRORISMO	86
4.1 EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS: UMA PROPOSTA A SER CONSTRUÍDA	86
4.2 OBRIGAÇÕES DO ESTADO NO COMBATE AO TERRORISMO E EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS	89
4.3 EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS PARA AS FORÇAS DE OPERAÇÕES ESPECIAIS	95
4.4 MÓDULO ESPECÍFICO: EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS	99
CONSIDERAÇÕES FINAIS	103
REFERÊNCIAS	108

INTRODUÇÃO

A presente dissertação busca chamar atenção para a importância da preparação das Forças de Operações Especiais (FOpEsp) em educação em direitos humanos, na prevenção e no combate às ações de terrorismo.

Dessa forma, busca-se por meio de uma abordagem multidisciplinar, analisar a importância do estudo da preservação direitos humanos na prevenção e combate ao terrorismo, ressaltando que ambos conhecimentos são complementares e se reforçam. E ainda, “A melhor - a única - estratégia para isolar e derrotar o terrorismo é através do respeito aos direitos humanos, promovendo a justiça social, melhorando a democracia e mantendo a primazia do Estado de Direito” (MELLO, 2002, p. 17).

Fundado nesta premissa, atualmente é impraticável pensar em defesa nacional e segurança pública dissociada da preservação dos direitos humanos. Mas, antes essa ideia apresentava um antagonismo entre os atores presentes nesta dinâmica, tanto na esfera interna, com os órgãos de segurança pública, os agentes perturbadores da ordem pública (APOP) e as diversas entidades responsáveis por vigiar e desenvolver as políticas de preservação dos direitos humanos, como na esfera externa, caracterizada pelas partes do conflito armado e organismos regulatórios internacionais e/ou não governamentais.

Essa realidade era recorrente pela ausência de normas reguladoras e tratados internacionais, que transformava o respeito ao Direito Internacional Humanitário¹, em meio a conflitos armados, uma aparente falta de nacionalismo, uma conduta traidora dos mais puros sentimentos ufanistas daquele Estado. Alguns militares entendiam como fraqueza moral, tratar um inimigo que tanto afligia seu povo, com direitos negados aos seus homens no campo de batalha. O que poderia facilmente levar a derrota daquela nação e, por sua vez subjugar seus cidadãos comuns aos mesmos horrores que seus profissionais da violência eram submetidos.

Assim, deu-se um século de agressões aos princípios que regem os direitos humanos, porém, após as Grandes Guerras, os Estados tomaram consciência das tragédias vividas nos campos de batalha por seus soldados e aos danos colaterais que suas populações haviam sido submetidas. Cabe ainda, neste contexto, ressaltar as atrocidades presenciadas na tentativa de

¹ Direito Internacional Humanitário é o conjunto de normas internacionais, de origem convencional ou consuetudinária, especificamente destinado a ser aplicado nos conflitos armados, internacionais ou não-internacionais, e que limita, por razões humanitárias, o direito das Partes em conflito de escolher livremente os métodos e os meios utilizados na guerra, ou que protege as pessoas e os bens afetados, ou que possam ser afetados pelo conflito (BRASIL, 2011).

se exterminar populações inteiras através de genocídios como o Holocausto e a beira do colapso total que a humanidade foi posta ao se utilizar armamentos com poder devastador, tal como a bomba atômica. Com vista a preservar as gerações futuras das mesmas atrocidades foi criada, em 1945, a Organização das Nações Unidas - ONU, que busca dar condições de dignidade e igualdade aos seres humanos promovendo condições de vida baseadas nos direitos fundamentais.

A partir desta, várias Resoluções, Protocolos e Declarações exprimiram a vontade dos Estados em manter a paz, a segurança e a cooperação internacional, até atingir-se a mentalidade de hoje, de não se dissociar segurança pública e defesa nacional dos princípios dos direitos humanos.

No entanto, ao final do século XX, os Estados depararam-se com um novo tipo de conflito armado, no qual estes mesmos estados não são mais os principais atores detentores do monopólio da força e ainda com o surgimento de outros fatores complicadores no cenário. É o início da chamada guerra de Quarta Geração.

O termo 'Conflito de 4a Geração' tornou-se conhecido entre estrategistas e planejadores militares internacionais, ao final da década de 1980, com o objetivo de caracterizar a dinâmica e a orientação geral de como fazer a guerra no futuro. [...]. A '4a Geração' resulta de uma evolução que visa tirar vantagem das mudanças política, social, econômica e tecnológica vivenciadas desde a Segunda Guerra Mundial. Junto aos estados nacionais, aparecem como novos atores protagonistas, organizações não estatais armadas, forças irregulares de diferentes matizes: separatistas, anarquistas, extremistas políticos, étnicos ou religiosos, crime organizado e outras, cuja principal forma de atuação se baseia nas táticas, técnicas e procedimentos da guerra irregular. Fundamentalmente, utiliza-se das vantagens que essas mudanças possam proporcionar a essas forças, independentemente de suas diversificadas motivações político-ideológicas, estruturas organizacionais, nível de apoio da população local, nível de capacitação militar e eventual suporte externo. (PINHEIRO, 2010, p. 01).

Este novo tipo de guerra, caracterizada em parte, pela presença de atores não estatais na maioria dos conflitos armados, por vezes deixa de existir a pessoa jurídica para imputar a responsabilidade no caso de não serem respeitadas aquelas convenções anteriormente acertadas entre os Estados Nação. Conforme apresenta Pinheiro (2010), não é apenas a presença destes atores que mudam os conflitos armados, já que sempre houve elementos não estatais são as mudanças política, social, econômica e tecnológica que interferem de maneira diferenciada nos conflitos.

Neste contexto surge o terrorismo, uma antiga forma de combate, porém com novas características e com ferramentas tecnológicas à sua disposição, aproveitando-se das

características do conflito de Quarta Geração, como por exemplo o histórico ataque da manhã do dia 11 de setembro de 2001. Onde um avião é arremessado em uma das Torres Gêmeas no centro de Nova York, o segundo avião é transmitido ao vivo ao chocar-se no segundo prédio e ambos caírem numa nuvem de fumaça. É o início de uma mudança na assimetria dos confrontos, no qual o terror assume papel central nos conflitos atuais. Cabe aos Estados definirem as novas estratégias de combate e prevenção ao terrorismo, uma vez que sejam afetados por esse fenômeno ou mesmo ameaçados por ele.

Nesse viés, baseado na teoria da agressão, que respalda o ato de autodefesa de um Estado, conforme apresenta Waltzer (2013, p. 34), é dever e direito de cada país “proteger à vida de cada pessoa dentro de seu território, seja após uma agressão ou na iminência da mesma”. Acrescenta, ainda, que deve proteger não apenas a vida de indivíduos, mas também a vida em comum que eles construíram. Para Waltzer (2013), existe um valor presumível nas fronteiras que delimitam o território de um povo e ao Estado que o defende. Essas linhas estabelecem um mundo no qual seus habitantes estão a salvo de qualquer ataque.

Sendo assim, é obrigação dos Estados tomar as medidas adequadas e necessárias para salvaguardar a vida daqueles dentro de sua jurisdição. Como parte dessa obrigação, os Estados devem implementar sistemas penais e de justiça eficazes, com o objetivo de dissuadir a prática de crimes e investigar as violações que ocorrerem, garantindo que os suspeitos de atos criminosos sejam julgados, oferecendo às vítimas uma reparação eficaz, além de tomar outras medidas necessárias para evitar a repetição das violações.

Além disso, as leis de direitos humanos internacionais e regionais reconhecem que, em casos específicos, os Estados têm a obrigação de tomar medidas operacionais preventivas para proteger um indivíduo ou comunidades, cuja vida está ou se suspeita que esteja em risco de atos criminosos, que certamente inclui ações terroristas.

Inseridos neste cenário, os Estados buscam formas de enfrentar o terrorismo e para tal precisam estabelecer a tipificação do crime, o status do terrorista dentro do direito internacional e o parâmetro dos conflitos armados que o fenômeno se enquadra. Só assim é possível combater o terrorismo respeitando os direitos humanos.

No Brasil, terrorismo é repudiado pela Constituição Federal em seu artigo 4º, inciso VIII, e tipificado através da Lei 13.260, de 16 de Março de 2016 (BRASIL, 1988). Mesmo que o país ainda não tenha sido alvo diretamente do terrorismo contemporâneo, apresenta-se

como uma potência no cenário das nações, o que caracteriza situações no qual é possível evidenciar a ameaça do terrorismo para território e/ou povo brasileiro.

Para Pinheiro (2012), o país pode ser alvo não só por ser uma potência emergente, mas também por contar em seu território com representações diplomáticas e empresariais de países considerados inimigos por organizações terroristas internacionais. Outro fator, são os interesses políticos e econômicos do país em territórios assolados por este tipo de ameaça, colocando pessoas e interesses nacionais à mercê desse tipo de conflito.

Por isso, por mais que a distância física afaste o Brasil das crises e dos conflitos que ameaçam a paz internacional, e sua política de defesa da liberdade de culto e respeito as diferenças étnicas, religiosas e culturais não o transforme em alvo prioritário, o país pode aparecer como um alvo compensador no cenário terrorista contemporâneo. Não obstante, um exemplo desta possibilidade apresentou-se na América Latina, tornando a Argentina foco das atenções mundiais em relação à atentados terroristas com as explosões ocorridas na Embaixada de Israel, em 1992, com 29 mortes e a explosão de uma Associação Judaica em 1994 com 85 mortes.

Partindo desta realidade, este estudo propõe uma discussão teórica entre direitos humanos e terrorismo, buscando apresentar os direitos humanos como parte integrante da doutrina de prevenção e combate ao terrorismo, ressaltando a importância da educação em direitos humanos para as Forças de Operações Especiais, responsáveis pela condução de operações em caso de ocorrência deste fenômeno.

Para isso, faz-se necessário a definição de terrorismo como método de combate, bem como entender onde se enquadra o terrorismo e as ações contraterror dentro do arcabouço jurídico, seja no Direito Internacional Humanitário (DIH), seja no Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) ou em ambos. E ainda, estabelecer um diálogo evidenciando como conciliar as garantias fundamentais da humanidade e as ações militares que buscam neutralizar a ameaça terrorista.

Essa proposta analítica dar-se-á em função de que o terrorismo é observado em praticamente todos os cantos do globo, inclusive o Brasil, mesmo que indiretamente, já foi alvo recente deste fenômeno. O ataque na sede da Organização das Nações Unidas, em Bagdá, no dia 19 de agosto de 2003, tirou a vida do brasileiro e Representante Especial do Secretário-Geral, Sérgio Vieira de Mello, além de outros 21 homens e mulheres e, ainda feriu

mais de 150 pessoas. O terrorismo tem um impacto real e direto sobre os direitos humanos, com consequências devastadoras para o direito à vida, à liberdade e à integridade física de suas vítimas. Além desses custos individuais, o terrorismo pode desestabilizar governos, minar a sociedade civil, pôr em risco a paz e a segurança, e ameaçar o desenvolvimento social e econômico.

O respeito aos direitos humanos e ao Estado de Direito devem ser a base da luta mundial contra o terrorismo. Isso requer estratégias nacionais de combatê-lo e que busquem prevenir tais ações, processar os responsáveis por tais atos criminosos, bem como promover e proteger os direitos fundamentais. Isso implica também em medidas para enfrentar as condições propícias para a propagação do terrorismo, como a discriminação nacional e religiosa, a exclusão política e marginalização socioeconômica.

A segurança do indivíduo é um direito humano básico, e a proteção das pessoas é portanto, uma obrigação fundamental dos governos. Os Estados têm a obrigação de garantir os direitos humanos de seus cidadãos, tomando medidas positivas para protegê-los contra a ameaça de atos terroristas e trazer os perpetradores de tais atos à justiça. Nos últimos anos, no entanto, as medidas adotadas por alguns países para combater o terrorismo têm trazido sérios desafios aos direitos humanos.

Mas, o terrorismo, como forma de combate, esteve presente ao longo de toda história da humanidade.

O terrorismo não é um fenômeno exclusivo dos nossos dias. Sua história é secular, com numerosas variações de ideologia, estilo, escopo, proporções e violência. Como se não bastassem as guerras, além de tantos outros confrontos armados ao longo da convivência entre nações, a história de nossa civilização ainda foi obrigada a assistir a outras explosões de barbárie no convívio dos povos, nutridas pelo fanatismo político, religioso ou étnico. O que antes não passava de focos localizados dessas manifestações radicais converte-se, hoje, numa ameaça global e interligada, desconhecendo fronteiras geopolíticas e quaisquer outras limitações previsíveis pela mente humana. Nesse contexto, o terrorismo assume a condição de principal ameaça à paz mundial e, por isso mesmo, mobiliza atenções e preocupações de todos os países envolvidos na causa comum da segurança internacional. (MOREIRA, 2010, p. 12).

Embora existam diferentes definições sobre o terrorismo adotadas pelos diversos países e organismos internacionais, as definições e classificações serão discutidas no capítulo sobre terrorismo, por hora, limita-se apenas por definir seu objetivo, que para Waltzer (2013, p. 335) "consiste em destruir o moral de uma nação ou de uma classe, solapar sua solidariedade. Seu método é o assassinato aleatório de pessoas inocentes. A aleatoriedade é a característica

crucial da atividade terrorista”.

Diferente do que é condicionado ao conhecimento do público em geral, em que o terrorista é visto como um lunático, assassino inescrupuloso e fanático por uma causa qualquer, na verdade, eles são elementos articulados e racionais, no qual o terrorismo se apresenta como um método de combate, um ato planejado, calculado e sistemático, em que a violência não serve apenas para chamar a atenção ou gerar publicidade, mas também para informar, educar e agregar novos adeptos à causa.

Em outras palavras, uma ferramenta eficaz e justificável dentro da sua cosmovisão de mundo, na qual a assimetria dos atores no conflito o faz utilizar de métodos de combate não ortodoxos. Para Waltzer (2013, p. 244), a justificativa recai no conceito de necessidade militar, quando discute-se e justifica-se linhas de ação que permitam tudo o que for necessário com objetivo de submeter o inimigo com o dispêndio mínimo possível de tempo, vidas e dinheiro.

A doutrina justifica não só tudo o que for necessário para vencer a guerra, mas também tudo o que for necessário para reduzir os riscos de perdê-la, ou simplesmente para reduzir as perdas ou a probabilidade de perdas no decorrer da guerra. Na realidade, não se trata absolutamente de necessidade. É uma forma de falar em código, ou em estilo hiperbólico, sobre probabilidade e risco. Mesmo que se confira a Estados, exércitos e soldados enquanto indivíduos o direito de reduzir seus riscos, uma linha de ação com essa finalidade específica seria necessária somente se nenhum outro procedimento melhorasse de modo algum as probabilidades da batalha. (WALTZER, 2013, p. 244).

O que ocorre com o terrorismo, no contexto de sua evolução ao longo da história, não é uma mudança nas suas técnicas, táticas e procedimentos, que permanecem basicamente as mesmas, com pequenas ressalvas agregadas devido aos avanços da tecnologia. Mas o que na verdade ressalta a percepção dos estudiosos do assunto é como o conceito de terrorismo é adaptado às intenções dos atores presentes na dinâmica social.

Como apresenta Waltzer (2013, p. 335): "a palavra terrorismo é utilizada com maior frequência para descrever a violência revolucionária. Essa já é uma pequena vitória para os defensores da ordem, entre os quais os usos do terror não são de modo algum desconhecidos”. Em outras palavras, a própria caracterização como terrorismo, já apresenta uma dinâmica das relações de poder. Por isso, resulta numa total falta de consenso da definição formal de terrorismo, quem é enquadrado neste tipo de combate e a aceitabilidade deste método de combate como justificável ou não.

Buscando minimizar as diversas interpretações para este método de combate, existem

diversas formas conceituais de enquadramento e classificação do terrorismo, mas não há ainda uma tipificação internacional para o crime. Existe apenas um consenso ao repúdio para sua forma mais comum de violência, que é caracterizada pelo uso premeditado de violência aleatória, ou ameaça de uso da mesma, visando causar medo, com o intuito de coagir, intimidar ou desmoralizar governos ou sociedades na consecução de objetivos políticos, religiosos ou ideológicas.

O terrorismo contemporâneo se apresenta com a característica da aleatoriedade cada vez mais acentuada, não há diferenciação entre alvos militares e civis inocentes. Basicamente difere do terrorismo clássico na questão da previsibilidade, uma vez que não existem objetivos palpáveis e definidos. Uma das explicações para a nova forma de apresentação desta antiga ameaça é a evolução das forças de defesa e segurança pública responsáveis pela prevenção e combate ao terrorismo.

Buscando formas de apresentar uma resposta à evolução do terrorismo, os países desenvolveram tropas qualificadas, especificamente organizadas, adestradas e equipadas para as ações de contraterrorismo, tanto nos seus aparatos de Segurança Pública (Unidades policiais tipo *Special Weapons and Tactics – SWAT*) como nas suas Forças Armadas (Forças de Operações Especiais - FOpEsp). Estas tropas especiais, buscam atuar nas diversas fases que envolvem um ataque terrorista, desde a prevenção até o combate a este fenômeno:

[...] conduzido em duas grandes vertentes: o antiterrorismo e o contraterrorismo. O antiterrorismo compreende a condução das medidas de caráter eminentemente defensivo que objetivam a redução das vulnerabilidades aos atentados terroristas. Já o contraterrorismo compreende a condução das medidas de caráter eminentemente ofensivo, tendo como alvo as diversas organizações terroristas em presença, a fim de prevenir, dissuadir, ou retaliar atos terroristas. (PINHEIRO, 2010, p. 05).

O desenvolvimento das técnicas, táticas e procedimentos nas ações de inteligência, tomada de aparelhos, resgates de reféns e melhora nas ações de segurança de instalações fez com que as organizações terroristas se adaptassem, potencializando suas ações com o surgimento de indivíduos radicais, que visando causar o terror, usam como meio a sua própria morte através de ataques suicidas.

Assim, o terrorismo contemporâneo deixa de ser um método tático de combate para tornar-se estratégico, ou seja, a ação tática realizada com sucesso já caracteriza o estado final desejado de nível estratégico. O ato terrorista é o fim em si mesmo, perdendo o poder de negociação que tinha outrora.

Nesse viés, o terrorismo contemporâneo cada vez mais se mostra intangível às alternativas táticas das instituições, responsáveis por prevenir e combater as ações terroristas. As instituições, por sua vez, viram-se obrigadas a adotar uma postura mais pró-ativa, evitando a concretização do objetivo final dos grupos terroristas contemporâneos, que é a destruição propriamente dita, sem negociação. Esta nova abordagem estabelece que, neutralizar a ameaça antes da consecução do ato terrorista seria a melhor forma de prevenir e combater este novo método de combate.

Junto com esta doutrina de contraterrorismo pró-ativo, surgem diversos instrumentos políticos, jurídicos e operacionais que auxiliam na prevenção de ações terroristas, caracterizando o antiterrorismo. Desde o auxílio político e econômico aos países falidos, acordos internacionais que impedem lavagem de dinheiro e melhorias no controle e segurança de fronteiras. Estas ações ajudaram a reduzir sobremaneira a liberdade de organizações terroristas, otimizando as ações de combate.

Além disso, a doutrina pró-ativa trouxe também novas ações táticas, algumas delas, embora tenham obtido sucesso, foram e ainda são questionáveis no tocante ao respeito aos direitos humanos. As detenções arbitrárias, torturas, eliminação de alvos compensadores, entre outras, têm levantado importantes questões relativas à necessidade militar *versus* o respeito aos direitos humanos.

Assim como o terrorismo afeta os direitos humanos e o funcionamento da sociedade, as medidas adotadas pelos Estados para combater o terrorismo também afetam. Uma vez que o terrorismo afeta uma gama de direitos humanos fundamentais, os Estados não têm só o direito, mas o dever de adotar medidas eficazes de combate ao terrorismo. Medidas antiterroristas eficazes e a proteção dos direitos humanos são objetivos complementares que se reforçam mutuamente, devem ser exercidas em conjunto, como parte do dever dos Estados de proteger os indivíduos sob sua jurisdição. (ONU, 2010, p. 19).

A dicotomia na preservação dos direitos humanos na prevenção e combate ao terrorismo traz uma questão moral inclusa que é fundamental: até que ponto a preservação dos direitos fundamentais deve ser tão importante a ponto de restringir o direito de outrem? Esta é uma questão filosófica que, com certeza atrapalha o processo decisório dos integrantes de instituições responsáveis pela execução das ações de prevenção e combate ao terrorismo.

A verdade é que tanto as operações preventivas quanto as repressivas, frequentemente se deparam com complexas situações onde está presente uma desconfortável ambiguidade naquilo que se refere aos aspectos legais e morais. E a realidade tem demonstrado que as decisões críticas a serem tomadas devem estar nas

mãos de autoridades absolutamente conscientes de sua responsabilidade no que se refere ao êxito ou ao fracasso do combate ao terrorismo. (PINHEIRO, 2010, p. 02).

Um exemplo de dilema enfrentado pelos Estados está na proteção de fontes de inteligência, que em algumas situações podem limitar a divulgação de provas em audiências relacionadas ao terrorismo e, ao mesmo tempo deve proporcionar o direito a um julgamento justo e transparente. Estes desafios não são insuperáveis, porém cabe aos Estados suas obrigações sob a chancela do direito internacional e a lei internacional dos direitos humanos. Os direitos humanos permitem limitações de certos direitos em circunstâncias excepcionais. Este tipo de restrições proporcionam aos Estados à flexibilidade necessária para lidar com circunstâncias excepcionais e, ao mesmo tempo, cumprir suas obrigações com o Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Medidas efetivas de contraterrorismo mostram-se dependentes da manutenção dos padrões de defesa dos direitos humanos, garantindo proteção da sociedade democrática de direito, ao mesmo tempo que, os direitos humanos precisam de medidas de contraterrorismo efetivas para garantir os direitos fundamentais desta sociedade. O respeito aos direitos humanos não é parte opcional da doutrina de prevenção e combate ao terrorismo, e sim, a base onde a mesma deve ser consolidada.

A para alcançar tal perspectiva, em 2001, a Organização das Nações Unidas - ONU adotou a Resolução 1373 (ONU, 2001), que obriga os Estados-Membros a tomar uma série de medidas para prevenir atividades terroristas e criminalizar diversas formas de ações terroristas. Ainda aconselhou os Estados a tomarem medidas que auxiliem na cooperação entre os países, incluindo a assinatura de instrumentos internacionais de combate ao terrorismo.

Esta posição foi reafirmada na Resolução do Conselho de Segurança 1624 (2005). O Estado Brasileiro possui predisposição em acatar as normas do Direito Internacional. O País ratificou ou aderiu a cinquenta tratados multilaterais relacionados à proteção de pessoas e bens e à proibição de armas de destruição em massa, inclusive as relacionadas ao combate ao terrorismo e a preservação dos direitos humanos.

Na atualidade, o Brasil assinou e ratificou todos os acordos, convenções e tratados sobre terrorismo no âmbito da ONU e da OEA. Entretanto, uma parcela significativa da sociedade brasileira entende que o Brasil está absolutamente imune a qualquer ameaça terrorista. Essa postura se justificaria em função da distância física das crises e conflitos que vêm ameaçando a paz e segurança internacionais, bem como em função de uma política que contempla a defesa da liberdade de culto e respeito às

diferenças étnicas, religiosas e culturais, comprovadas pela amistosa convivência de nacionais e imigrantes de diversificadas raças, credos e condição social. (PINHEIRO, 2010, p.09).

Atualmente, os direitos humanos não podem ser dissociados das operações prevenção e combate ao terrorismo. A não observância dos direitos humanos nas ações de combate e prevenção ao terrorismo, mesmo que em um primeiro momento levem à conquistas táticas importantes. A médio e longo prazo, estas ações táticas podem causar perdas político-estratégicas que coloquem em risco toda a campanha contraterror e, ainda coloquem em descrédito a capacidade do estado de reagir de maneira adequada à ameaça, perdendo a legitimidade, o apoio da população e por consequência gerando um efeito contrário.

O Ministério da Defesa, através do Manual de Direito Internacional dos Conflitos Armados, MD-34-M-03, aborda a aplicação do Direito Internacional dos Conflitos Armados (DICA) (BRASIL, 2011). Por sua vez, não comenta em nenhum momento sobre a prevenção e o combate ao terrorismo. Por outro lado, embora ainda falando em respeito apenas ao DICA, o mesmo manual reforça que:

Estruturas que não existem em tempo de paz possivelmente terão dificuldades para funcionar bem ao ser deflagrado um conflito armado. Para isso, será importante que desde o tempo de paz sejam estabelecidas estruturas e adotados procedimentos para atender aos compromissos assumidos pelo Estado em relação ao DICA. (BRASIL, 2011, p. 34).

Sendo assim, conforme prescreva a doutrina das Forças Armadas é de responsabilidade das Forças de Operações Especiais a prevenção e combate ao terrorismo, não obstante, com apoio dos Órgãos de Segurança Pública. Na vanguarda do Exército, no que tange às operações contraterrorismo, encontra-se o Comando de Operações Especiais (C Op Esp) que tem no 1º Batalhão de Forças Especiais (1º BFEsp) e no 1º Batalhão de Ações de Comandos (1º BAC) os principais vetores do emprego em ações diretas e indiretas no combate ao terrorismo. Essas unidades adestram-se diuturnamente nas técnicas do combate em ambiente urbano e rural necessárias para suprir as demandas do combate regular e irregular.

Somando esforços com a ideia exposta no Manual de Direito Internacional dos Conflitos Armados, Pinheiro (2010), apresenta a ideia de constante preparação, visando inclusive, eventos de crise que ainda não se apresentem no cenário nacional, através de atualização constante dos conflitos modernos.

Há que se ter em mente, sobretudo, que **a preparação necessária não pode ser improvisada, quando da eclosão da crise**. Há que se construí-la, dia após dia, sob

pena de se pagar a irresponsabilidade ou a incompetência de não fazê-lo com traumáticos prejuízos, de forma catastrófica, para a integridade da soberania e do patrimônio nacionais do Brasil. (PINHEIRO, 2010, p. 02. grifo do autor).

Dessa maneira, como parte da integrante da doutrina de prevenção e combate ao terrorismo, é preciso que a formação das Forças de Operações Especiais seja pautada na educação em direitos humanos, para que assim, possa aplicar os fundamentos em suas ações táticas, garantindo a consecução dos objetivos militares sem a perda do respeito aos direitos humanos.

Surge deste cenário, várias inquietações, dentre elas: De que maneira a educação em direitos humanos deve fazer parte na preparação destas frações para as ações prevenção e combate ao terrorismo?

Dessa forma, a presente dissertação tem como objetivo geral: analisar como a educação em direitos humanos contribui no processo de formação das Forças Especiais brasileira para a prevenção e combate ao terrorismo. E como objetivos específicos: a) Definir o terrorismo e apresentar seus aspectos básicos, suas motivações ideológicas, táticas e consequências; b) Apresentar a relação entre o terrorismo e o Estado Brasileiro, na doutrina militar e jurídica; c) Definir a doutrina militar brasileira de prevenção e combate ao terrorismo, mostrando as Forças de Operações Especiais como ferramenta nesta dinâmica; d) Comparar os direitos humanos e o direito internacional humanitário com o objetivo de situar juridicamente o terrorismo e seus perpetradores; e) Concluir sobre a importância da educação em direitos humanos para realização de ações táticas respaldadas na preservação dos mesmos, como parte fundamental da conquista dos objetivos, a médio e longo prazo, em campanhas de prevenção e combate ao terrorismo.

Nesse viés, partindo da premissa que a educação em direitos humanos deve ser parte da preparação das FOpEsp, uma vez que podem vir a influenciar de maneira significativa as ações táticas de prevenção e combate ao terrorismo, foram elaboradas duas hipóteses de estudo apresentadas a seguir em suas formas nula (H_0) e alternativa (H_1):

- H_0 : o tema educação em direitos humanos não é necessário como parte da preparação das FOpEsp para execução de suas ações táticas de prevenção e combate ao terrorismo.

- H_1 : o tema educação em direitos humanos é necessário como parte da preparação das FOpEsp para execução de suas ações táticas de prevenção e combate ao terrorismo.

A observação do tema educação em direitos humanos na preparação para as ações

táticas será avaliada por meio de uma pesquisa e análise bibliográfica, buscando verificar se o assunto educação em direitos humanos é apresentado na literatura que aborda prevenção e combate ao terrorismo.

Assim, as variáveis envolvidas no presente estudo, “preparação das FOpEsp para execução de suas ações táticas” apresenta-se como variável dependente, já que se espera que sofra efeito significativo da variável independente “a educação em direitos humanos”.

Devido às características qualitativas das variáveis de estudo, é necessário defini-las conceitualmente e operacionalmente, a fim de torná-las passíveis de observação e de mensuração, conforme as especificações a seguir: A variável "a educação em direitos humanos" será observada sob os aspectos que sistematizam o ensino e aprendizagem dos princípios que regem os direitos humanos, buscando observar como os conhecimentos são apresentados na literatura que aborda ações de prevenção e combate ao terrorismo. A variável “preparação das FOpEsp para execução de suas ações táticas”, por sua vez, será observada sob aspectos militares de preparo para as atividades de contraterrorismo tais como instruções, manuais, e os próprios treinamento das ações táticas de resgate de reféns, captura e/ou eliminação de terroristas, desativação de explosivos e retomada de instalações.

Para tanto, o método de pesquisa adotados neste estudo foi o dialético, porque se configura como “um método de investigação da realidade” (GIL, 2008, p.31). E para conhecer o objeto “é preciso estudá-lo em todos os seus aspectos, em todas as suas relações e todas as suas conexões” (GIL, 2008, p.32).

Quanto à natureza, caracteriza-se como uma pesquisa aplicada, e “objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática dirigidos à solução de problemas específicos. Envolve verdades e interesses locais” (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 51). Ou seja, gerar conhecimentos que visem incutir a educação em direitos humanos na prevenção e combate ao terrorismo, no âmbito das Forças Especiais do Brasil.

Do ponto de vista de seus objetivos a pesquisa se configura como exploratória e explicativa. Segundo Gil (2008, p. 46), a pesquisa exploratória tem “como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, [...] e são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato”. E a explicativa “tem como preocupação central identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos” (GIL, 2008, p. 46).

Em relação aos procedimentos a pesquisa é bibliográfica e documental, elaborada a partir de documentos já publicados (GIL, 2008), como livros e artigos científicos a nível nacional e internacional, Manuais do Exército, Declaração dos Direitos Humanos e demais arcabouço doutrinário que discutem direitos humanos e terrorismo.

Assim, a etapa do delineamento de pesquisa foi ordenado da seguinte forma: levantamento e seleção da bibliografia; leitura analítica; coleta dos dados; análise dos dados coletados; escrita da dissertação.

Com a finalidade de se definir conceitos, possibilitar a escrituração do trabalho e a fundamentação de um texto argumentativo capaz de viabilizar a solução do problema de pesquisa, foi realizada uma revisão de literatura de estudos publicados em português, inglês e espanhol, no período compreendido entre 2001 a 2018.

Para tal, utilizou-se como fontes de busca: as Biblioteca da Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais e da Biblioteca da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, relatórios da Organização das Nações Unidas e de Organizações Não Governamentais relativos aos direitos humanos, livros que descrevem emprego de Forças Especiais, livros que abordem o tema do terrorismo, artigos científicos publicados em revistas especializadas em assuntos militares e manuais do Exército Brasileiro e de outros exércitos relativos às operações especiais, principalmente no tocante ao emprego em operações de prevenção e combate ao terrorismo e, acerca dos direitos humanos e do Direito Internacional Humanitário.

Desse modo, o trabalho oferece subsídios acerca da importância da educação e preservação em direitos humanos, relacionando com operações militares, principalmente na doutrina de emprego de Forças de Operações Especiais na prevenção e combate ao terrorismo.

O conhecimento doutrinário das Forças Armadas prioriza o Direito Internacional Humanitário, através da difusão e do estudo do DIH para que as operações militares ocorram alinhadas a esse ramo do direito. Por outro lado, as operações militares enquadradas fora do espectro do conflito armado internacional ou do conflito armado não-internacional, devidamente caracterizados no DIH, são regidas no âmbito do Direito Interno e/ou Direito Internacional.

Sendo assim, se a luta contra o terrorismo for enquadrada fora de um conflito armado, os atores presentes são protegidos pelas leis internas do Estado e pelo Direito Internacional

dos Direitos Humanos. Dentro deste aspecto, é importante ressaltar:

O conceito de Direitos Humanos refere-se à tutela dos direitos fundamentais dos indivíduos perante o Estado (relação Estado-indivíduo), tais como o direito à vida, à liberdade e aos direitos sociais, políticos, culturais e econômicos, que, no conjunto, limitam a possibilidade de arbitrariedade ou a exacerbação do conceito de soberania do Estado perante aos seus cidadãos. Já o conceito de DICA (relação entre Estados) aplica-se somente por ocasião de um conflito armado. Contudo, o fundamento de ambos é o mesmo: o respeito à integridade física e moral da pessoa. (BRASIL, 2011, p. 07).

Pretende-se que o objetivo deste trabalho, caracterize a educação em direitos humanos para as Forças de Operações Especiais como parte importante em sua preparação para operações de prevenção e combate ao terrorismo, através de um conteúdo que possa ser referência sobre direitos humanos em operações militares, principalmente relacionando ações táticas de contraterrorismo e aos fundamentos de proteção de direitos humanos.

O Exército Brasileiro possui uma tropa de Operações Especiais bem equipada, bem adestrada no enfoque do combate não-convencional e contraterrorismo, com possibilidades de operar de maneira decisiva em missões dessa natureza. Porém, reforçando os aspectos fundamentais dos direitos humanos e enquadrando estes conceitos em suas ações táticas, esta tropa pode vir a ser empregada da forma mais útil à consecução dos objetivos da missão em questão, respaldada no espectro do Direito Internacional dos Direitos Humanos, conciliando ações táticas de combate alinhadas à estratégia ampla de prevenção ao terrorismo.

Assim sendo, esse tema possui elevada relevância, pois seu estudo pode nortear as ações de elementos especializados maximizando resultados dos mesmos. Respaldando juridicamente as operações de prevenção e combate ao terrorismo, assegurando que os objetivos táticos auxiliem na consecução dos objetivos estratégicos a longo prazo na campanha contraterror.

Face ao que foi o exposto, esse estudo é justificável por promover uma discussão tendo como base a pesquisa bibliográfica sobre um tema relevante para o País, o Exército Brasileiro e principalmente as suas Forças Especiais, com o objetivo de buscar potencializar desempenho das Forças de Operações Especiais no combate a um fenômeno complexo que assola o mundo e, tem trazido diversas questões morais inclusas na sua doutrina de repressão ao terrorismo. Preencher essa lacuna do conhecimento se faz cada vez mais necessária à medida que o Brasil torna-se cada vez mais influente nos problemas e conflitos mundiais, aumentando suas obrigações no cenário das nações.

O trabalho contribui com a doutrina de prevenção e combate ao terrorismo brasileiro, fortalecendo a compreensão da relação complexa e multifacetada entre direitos humanos e terrorismo. Identificando algumas das questões críticas de direitos humanos levantadas no contexto do terrorismo e, destacando os princípios e normas de direitos humanos que devem ser respeitados em todos os momentos e, em particular, no contexto do contraterrorismo. Beneficiando, particularmente as Forças de Operações Especiais, potencializando suas ações táticas de contraterrorismo através da educação e respeito às normas que regem os direitos humanos, alinhando tática à estratégica de prevenção a este fenômeno.

Oferecendo, por fim, um arcabouço doutrinário atualizado que aborde os princípios da educação em direitos humanos que devam ser considerados na preparação para operações de prevenção e combate ao terrorismo. Subsídios que podem ser integrados aos processos decisórios de planejamento e execução de operações, além de métodos de ensino/aprendizagem que possam ser utilizados de forma prática no adestramento das Forças de Operações Especiais.

Assim, esta dissertação está estruturada em quatro capítulos: o primeiro contextualiza o terrorismo, a fim de permitir a compreensão das particularidades deste fenômeno, bem como identificar as características, a origem histórica, as classificações, sua forma atual e as fases de um atentado terrorista. No segundo, apresenta a relação do terrorismo com a realidade brasileira, como esta ameaça apresenta-se para o Estado e qual é sua tipificação penal. Bem como o país se organiza para responder a este problema, explicando a base legal de emprego do Exército, sua doutrina de prevenção e combate ao terrorismo e as forças empregadas nesta dinâmica.

Na sequência, no terceiro capítulo, conceitua-se os direitos humanos e o Direito Internacional Humanitário. A partir de então, apresenta-se a aplicação de ambos os direitos. Onde se enquadra juridicamente as ações de prevenção e combate ao terrorismo. Os aspectos da luta contra o terrorismo que se assemelham a um conflito armado "transnacional", bem como em qual posição se enquadra no espectro dos conflitos armados.

No quinto capítulo, são apresentados os fundamentos da educação em direitos humanos que podem ser empregadas na preparação das Forças de Operações Especiais. Como funciona o adestramento e emprego destas forças e, se é possível integrar os conceitos de direitos humanos em ações de contraterror.

Por fim, nas considerações finais mostra o resultado do estudo pontuando a relação entre direitos humanos e a prevenção e combate ao terrorismo, e revela como promover e proteger os direitos humanos através da educação das forças empregadas, bem como a importância disso para a consecução dos objetivos militares, sem que se perca o respaldo jurídico e a credibilidade.

CAPÍTULO 1 - TERRORISMO: O NOVO DESAFIO DO MUNDO CONTEMPORÂNEO

Este capítulo aborda, teoricamente, o tema em questão a fim de alcançar as conclusões propostas pela pesquisa. Para subsidiar tal proposta, apropria-se das alças teóricas de Hoffman (2006), Visacro (2009), Pinheiro (2010), Brasil (2015) e outros, que são formulações mais adequadas, para subsidiar este estudo.

1.1 Terrorismo: surgimento, conceitos e representações

O terrorismo é um método de combate que sempre esteve presente na história dos conflitos, conforme adverte Pinheiro (2010, p. 01), é uma ameaça antiga com uma "roupagem nova". Há relatos de ações de terror já na Idade Antiga no conflito entre Roma e Cartago. Na Idade Média, por volta do século XI, a seita Ismaelita Assassinos liderada por Rashi Al-Din ficou conhecida pelo fanatismo suicida de seus integrantes ao eliminar adversários políticos.

Para Visacro (2009, p. 14), os Assassinos marcam o nascimento do terrorismo fundamentalista que será abordado adiante. A clássica manifestação do terrorismo com motivações político-ideológicas é, sem dúvida, as eliminações sumárias de antagonistas dos Jacobinos no final do século XVIII (1793-1794) por ocasião da derrubada da monarquia durante a Revolução Francesa, período que entrou para história como a forma de governo "Terreur" (terror), conforme explica Guimarães (2007, p. 14).

Já no século XIX, o terrorismo começa a se caracterizar por uma violência extremista através do surgimento da filosofia anarquista de Miguel Bakunin, que pretendia criar uma nova sociedade através da destruição do Estado. O termo terrorismo adquire novo sentido, visando amedrontar o Estado e incitar a sociedade contra seus órgãos.

O terrorismo sofreu notável expansão após o término da II Guerra Mundial, principalmente nos países de Terceiro Mundo, por meio das guerras de libertação nacional, revoluções marxistas e grupos de extrema direita. Esta era caracteriza o marco histórico da guerra irregular presente nos conflitos indiretos da nova ordem mundial pós grandes guerras, cujas táticas são o emprego do terrorismo como método de combate e evitando ou substituindo a confrontação militar formal entre nações.

Por fim, esta forma de combate se fez presente na Revolução Iraniana, no final dos anos 1970, com o terrorismo religioso. Iniciando o marco do terrorismo contemporâneo, que

embora ainda tenha sofrido mutações até os dias de hoje, é a subdivisão do fenômeno mais comentada na atualidade, o denominado extremismo religioso.

Com o passar dos anos, o termo terrorismo atendeu a diversos interesses políticos e psicossociais por ser amplo e carregado de subjetivismo. O termo é utilizado a critério das partes envolvidas no conflito, ou seja, o mesmo ato de violência sugere diferentes interpretações de legitimidade de acordo com o perpetrador, tornando difícil a definição e o estabelecimento único de um conceito para o termo.

O cerne dessas questões reside na dicotomia existente entre o que é, de fato, terrorismo e aquilo que decidimos chamar de terrorismo, pois se trata de dois conceitos bastantes distintos. O primeiro diz respeito, sobretudo, ao pragmatismo das organizações militantes que se valem desse recurso operacional, importando-se apenas com seus resultados práticos. O segundo é afeto ao Estado e a sociedade civil, visto que se molda uma pretensa utilidade política, por meio de um enquadramento jurídico tipificado do crime de terrorismo. Assim sendo, conceitos formais buscam, necessariamente, contemplar aspectos políticos, jurídicos e, eventualmente, princípios éticos e morais. (VISACRO, 2009, p. 191).

O Chefe da Organização para a Libertação da Palestina (OLP), em discurso na Assembleia Geral da ONU, no dia 13 de novembro de 1974, deixou clara a distinção do termo terrorismo de acordo com as partes do conflito, conforme Hoffman (2016, p. 16): “A diferença entre revolucionários e terroristas repousa na razão pela qual cada um luta”. Como discursou o líder da autoridade Palestina, Yasser Arafat: Os que lutam por uma causa justa e lutam pela liberdade ou libertação de sua pátria de invasores, não podem ser chamados de terroristas.

Terroristas argumentam que devido a inferioridade numérica, limitado poder de fogo e exíguos recursos financeiros comparados com o poder de defesa e aparato de segurança dos Estados, não sobra outra alternativa a não ser operar clandestinamente, surgindo das sombras para executar seus dramáticos atos de violência com objetivo de atrair atenção e assegurar publicidade para sua causa. Atentados a bomba são comparados a bombardeios de uma pobre Força Aérea, e as mortes não são mais do que fatos da guerra, onde inocentes perdem as vidas como em qualquer conflito armado através do mundo.

Em um ponto, pelo menos, todos concordam: Terrorismo é um termo pejorativo. É uma palavra com conotações negativas intrínsecas, geralmente aplicada aos inimigos e oponentes. Segundo Jenkins (1980 apud HOFFMAN, 2006, p. 23), “o que é terrorismo depende do ponto de vista. O uso do termo implica num julgamento moral”.

Assim já afirmava Foucault (1971, p. 14), que a “legitimidade sobre o que se baseiam as

denominações dos atos de terrorismo não escapam aos "jogos de verdade", nem tampouco às constrações da vontade de poder (sempre segura e convencida de si), que buscam uma hegemonia, ainda que transitória, do seu discurso”.

Dessa forma, definir organizações como terroristas depende basicamente do poder e do discurso em relação à simpatia com as vítimas da violência. Se a simpatia for pelos perpetradores, o ato de violência é visto positivamente.

O terrorista, por si, é fundamentalmente um altruísta que acredita servir a uma boa causa, ou seja, a preparação ou o uso da força para atingir objetivos maiores, através de uma violência intelectual.

A violência se faz necessária não só para atrair a atenção, ou gerar publicidade, mas também para informar, educar e atrair pessoas à causa da revolução. O objetivo didático da violência não pode ser efetivamente substituído por panfletos, pôsteres ou assembleias. (PISACANE apud HOFFMAN, 2006, p. 05).

Conforme afirma Pinheiro (2010, p. 03), mesmo em organismos internacionais, como é o caso da ONU, há dificuldade de consenso para conceituar o fenômeno do terrorismo e isso deve-se ao fato de que, muitas vezes, a conjuntura política internacional se divide em avaliar determinados atos, que tanto são identificados como terroristas por alguns Estados, assim como atos legítimos de heróica resistência por outros. Mesmo atos de violência indiscriminados, como os ocorridos nos Jogos Olímpicos de Munique em 1972, são discutidos os fundamentos legais de acordo com o ponto de vista das partes:

Após os ataques de 1972, nos Jogos Olímpicos de Munique, onde 11 atletas israelenses foram mortos, iniciou-se um debate, através da proposta do Secretário Geral da ONU, Kurt Waldheim, afirmando que a ONU não poderia permanecer como mera espectadora dos ataques terroristas, mas deveria adotar práticas para prevenir futuros ataques. Enquanto a maioria dos membros apoiaram a iniciativa do Secretário Geral, alguns países, em sua maioria árabes e alguns africanos e asiáticos, iniciaram a discussão, argumentando que pessoas que lutam pela liberdade contra a opressão e exploração estrangeira têm o direito de usar todos os métodos a sua disposição, incluindo a força. Os países justificaram sua posição através de dois argumentos básicos. Primeiro, todos movimentos de libertação são invariavelmente chamados de terroristas pelos regimes contrários, os quais a luta pela liberdade é direcionada. Segundo, condenando o terrorismo, a ONU endossaria o poder do forte sobre o fraco. A violência seria apenas o resultado da miséria, frustração e desespero. (HOFFMAN, 2006, p. 24).

As tentativas de definição do terrorismo não são satisfatórias porque, em geral, adaptam-se apenas ao sistema jurídico interno dos países como tentativa de pronto combate aos fenômenos terroristas particulares de cada Estado.

Para Ávilez Gomes, (2004, apud GUIMARÃES, 2007, p. 25) nunca se chegará a uma

definição que satisfaça a todos e esgote todas as matizes possíveis do fenômeno terrorista. Por outro lado, em razão da busca de mínima segurança jurídica e de proteção da sociedade em face dos atentados terroristas, apesar da dificuldade, cada Estado e/ou instituição define o fenômeno à sua maneira.

Assim, a Convenção de Genebra de 1937 indicou que terrorismo poderia ser definido como "todo o ato de violência armada que, cometido com objetivo político, social, filosófico, ideológico ou religioso, viole, dentre as prescrições do direito humanitário, aquelas que proibem o emprego de meios cruéis e bárbaros, o ataque de alvos inocentes, ou o ataque de alvos sem interesse militar" (ONU, 1937). A definição acima faz crer que o ato terrorista se assimilaria a qualquer ato de guerra e não foi aceita pelos países signatários.

A definição de terrorismo no direito interno dos países é bastante distinta no tocante aos seus limites de compreensão, tudo tem razão da diversidade cultural, política e religiosa dos povos, fatores que tendem a dificultar ainda mais a definição de terrorismo. Existem diversas definições para o fenômeno, já que cada autor, militar, político, psicólogo, historiador ou jurista, tenta fazer uma definição de acordo com o ponto de vista de sua ciência, dificultando uma conclusão convergente. Em razão dessa dificuldade de definição, pela evolução e alteração mais ou menos constantes da noção de terrorismo, é que geralmente o fenômeno terrorista é abordado em função das suas consequências.

Desta forma este trabalho não pretende entrar no mérito filosófico da definição de terrorismo, que por sua vez é diferenciado do conceito compreendido aos olhos da ética militar e dos preceitos morais da sociedade brasileira.

Este trabalho não se destina a esgotar, muito menos encerrar o problema de definir atos terroristas. Sendo assim, será utilizada uma amostra das definições de terrorismo utilizada por diversos autores e instituições e, principalmente, a definição da doutrina militar brasileira para o fenômeno com o objetivo único de ressaltar as características e consequências de atos terroristas.

Departamento de Estado dos Estados Unidos da América: Violência premeditada e politicamente motivada perpetrada contra alvos não combatentes por grupos nacionais ou agentes clandestinos, normalmente com a intenção de influenciar uma audiência;

Departamento de Defesa dos Estados Unidos: O calculado uso da violência ou da ameaça de sua utilização para criar medo, com a intenção de coagir ou intimidar governos ou sociedades, afim de conseguir objetivos geralmente políticos, religiosos ou ideológicos; Governo do Reino Unido: O uso da força ou sua ameaça com objetivo de fazer avançar uma causa ou ação política, religiosa ou ideológica que envolva violência séria contra qualquer pessoa ou propriedade, coloque risco a vida

de qualquer pessoa ou crie um risco sério para saúde e segurança do povo ou de uma parcela do povo. (VISACRO, 2009, p. 282).

Alguns estudiosos do assunto também contribuíram para definir terrorismo. Hoffman (2006) afirma que o terrorismo é criar ou explorar deliberadamente o medo por meio da violência ou ameaça da violência em busca de objetivos políticos. É designado para atingir objetivos psicológicos além das vítimas imediatas, ou do alvo propriamente dito e para criar poder onde não existe ou consolidar um poder que é muito pequeno.

Terrorismo é violência premeditada e politicamente motivada contra objetivos não combatentes, praticada por grupos ou atores clandestinos, habitualmente pensados para influenciar determinado público. O uso ilegítimo da força ou da violência contra pessoas, ou propriedades para coagir ou intimidar a um governo, população civil ou qualquer seguimento desta, para conseguir objetivos políticos, sociais, religiosos ou ideológicos. (HOFFMAN, 2006, p. 40).

Nessa mesma linha, Vonder Heydte (1990, apud VISACRO, 2009, p. 285) ressalta que o terror pretende induzir pessoas e grupos de pessoas a adotar um certo tipo de comportamento. Pretende, além disso, demonstrar influência num certo grau de intensidade. O terror, visto desta maneira, é uma demonstração de poder de uma minoria ativa e resoluta determinada a fazer qualquer coisa para atingir seus objetivos. Já para Visacro:

[...] o terrorismo, planeja alcançar um determinado objetivo político por meio da pressão exercida em um público-alvo afetado pelo ato de terror. Outras vezes, a intenção é provocar a adoção de medidas policiais preventivas impopulares, com o cerceamento de liberdade individuais, ou levar o governo a desencadear uma brutal onda repressiva, fomentando um ciclo crescente de violência. (VISACRO, 2009, p. 285).

Percebe-se que cada teórico apresenta uma definição sobre o conceito de terrorismo, pontuando suas particularidades, aliadas a questões políticas, a violência e ao medo.

Já a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) conceituou o terrorismo através do grupo de trabalho da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDEN), instituído pela Portaria Nr 16 - CH/GSI, de 11 de maio de 2004. Sendo terrorismo o ato premeditado, ou sua ameaça, por motivação política e/ou ideológica, visando atingir, influenciar o coagir o Estado e/ou a sociedade, com emprego de violência. Entende-se, especialmente, por atos terroristas aqueles definidos nos instrumentos internacionais sobre a matéria, ratificados pelo Estado Brasileiro (BRASIL, 2004).

Já na doutrina militar brasileira, o Manual de Operações EB20 MF- 10.103 define:

O terrorismo pode ser considerado como um conjunto de atitudes e atos extremos de violência perpetrados por um indivíduo ou grupo de pessoas, de modo a incutir

medo, terror, e assim obter efeitos psicológicos, com o objetivo de influenciar governos e populações, visando a atingir objetivos políticos, ideológicos ou religiosos. Essas entidades (os grupos terroristas) podem contar com o apoio de governos e de facções ideológicas e/ou religiosas. (BRASIL, 2015, p.45).

Tendo em vista a ampla quantidade de definições para o mesmo fenômeno, a inconveniência política de caracterizar juridicamente o ato terrorista, restringindo o escopo de ações e atores passíveis de serem considerados terroristas, torna-se evidente que:

[Terrorismo] não é um termo descritivo neutro. Mesmo as definições acadêmicas são subjetivas porque têm que levar em conta que o linguajar comum emprega com juízo de valor. Por causa disso, somos levados a indagar quem chama terrorismo de que, quando e por quê. Como “terrorismo” é um rótulo político, é também um conceito organizador que descreve o fenômeno como ele existe, ao mesmo tempo em que oferece um julgamento moral. (WHITTAKER, apud VISACRO, 2009, p. 283).

Nessa perspectiva, busca-se identificar o repertório de atividades intrínsecas ao fenômeno, tornando-se útil, ao invés da definição meramente acadêmica, descrever seus elementos constitutivos. Para isso, Visacro (2009) aponta que o atentado terrorista é constituído dos seguintes aspectos:

a. Agente perpetrador – organizações militantes ou criminosas, qualificadas ou não como terroristas. Pode ainda compreender as agências governamentais no caso do terrorismo de Estado, responsáveis pelo uso ilegítimo da força coercitiva.

b. Clandestinidade – ilegalidade ou caráter sub-reptício que define o ato criminoso. Importante ressaltar a ilegalidade presente neste aspecto, para que assim se diferencie de operações militares que também se valem da clandestinidade, tais como operações de forças especiais e ações de comandos.

c. Violência real ou presumida – emprego sistemático da violência ou ameaça de seu uso, inseridas num contexto específico para tipificarem atos de terror, uma vez que organizações criminosas utilizam-se da violência inseridas em outros contextos, como o de segurança pública, por exemplo.

d. Alvo(s) primário(s) – constitui o objeto imediato da ação. Podem ser pessoas ou grupos de pessoas (selecionados ou não), determinado segmento da sociedade, categoria profissional, como magistrados, policiais, militares e funcionários públicos, instalações civis ou militares, bens públicos ou privados, veículos etc. Não raro, o(s) alvo(s) primário(s) coincide(m) com o próprio público alvo.

e. Publicidade – o terrorista age premeditadamente em busca de publicidade, pois é ela

que fornece a ligação entre o efeito do ataque ao alvo primário e o público alvo. Sem a divulgação do ato de violência e de seus resultados imediatos, um atentado terrorista se torna inócuo. Um exemplo que elucida a importância da publicidade foi o atentado terrorista das Olimpíadas de Munique:

O objetivo da operação era atrair atenção do mundo atacando um alvo de inestimável valor. Os terroristas tinham que matar as pessoas mais importantes, já que não poderiam chegar perto dos chefes de estado, teriam que matar artistas ou atletas. A tragédia de Munique trouxe uma clarividência que mesmo que os objetivos táticos dos terroristas não tenham sido atingidos, a captura da atenção da mídia forçou a opinião mundial a falar da causa Palestina. O ataque fez com que aumentasse o número de palestinos querendo entrar na organização terrorista e oito meses depois Yasser Arafat foi convidado para falar na Assembleia Geral da ONU. (HOFFMAN, 2006, p.70).

E ainda, como elementos constitutivos do terrorismo, destaca Visacro (2009):

f. Público alvo – parcela da população ou dos governantes sobre a qual o agente perpetrador busca exercer influência ou alterar comportamento. Normalmente, um atentado terrorista é concebido para atingir, ao mesmo tempo, diferentes públicos alvos.

g. Meta psicológica - pretensa aceitação pública da ideia força implícita ao ato de violência. Trata-se de como se espera afetar psicologicamente o público alvo pela ação terrorista. Isto é, como as atitudes ou posturas do público alvo poderão ser alteradas ou como suas tendências comportamentais poderão ser reforçadas diante dos resultados imediatos e dos danos nocivos decorrentes do ataque. Em termos práticos, traduz-se em ideias simples como: a incapacidade ou ineficiência de um Estado; a inutilidade da presença militar; o fracasso dos esforços para conter a violência ou erradicar as ameaças representadas pelas organizações militantes; a existência de um poder paralelo capaz de exercer efetivo controle sobre determinadas áreas e sobre parcela da população civil; a existência de uma oposição armada; a falência de uma política governamental etc. Nem sempre a meta psicológica está associada a um objetivo político.

Mais do que nunca, há que se ter em mente que o terrorismo é uma forma de guerra psicológica, o que absolutamente não impede, muito pelo contrário, estimula a ocorrência de baixas letais e, o que é pior, na sua maioria, de cidadãos civis não combatentes. (PINHEIRO, 2010, p. 04).

Com base nas definições de terrorismo e seus elementos constitutivos é possível iniciar a criação dos alicerces para compreender as alternativas táticas, as técnicas e procedimentos operacionais, as bases das estratégias de prevenção e combate criadas pelo estados para se opor a este fenômeno complexo.

1.2 Terrorismo e suas classificações

Uma parte importante no estudo do terrorismo, embora pareça agressivo ao consciente, não reside na origem histórica e no desenvolvimento do fenômeno, uma vez que uma de suas características básicas é a mutação e adaptação através dos tempos, mas sim na organização de seus grupos, distinguindo as diversas formas de implementar o terror visando atingir seu fim, seja ele religioso, político ou social.

Desta forma, as organizações terroristas recebem diversas formas de classificação, seja através de suas motivações, amplitude, tipos de ataque e alvos, formas de organização, entre outras.

Não são uníssonas na doutrina a divisão das formas de terrorismo e, se as várias modalidades de utilização do terror dificultam uma convergência do sentido doutrinário do termo, de igual modo ou mesmo com maior intensidade tornam mais dificultosa elaboração de regras gerais para definição e aceitação dessas divisões. (GUIMARÃES, 2007, p. 27).

Nesta perspectiva, por ser uma forma irregular de combate, os grupos terroristas não limitam eticamente seus alvos, sua organização e forma de obtenção de recursos, dificultando muitas vezes uma única identificação para cada grupo, perambulando entre as diversas subdivisões doutrinárias de acordo com os interesses momentâneos do grupo terrorista.

Para Guimarães (2007, p. 27), o terrorismo é separado em quatro subdivisões para fins didáticos, embora afirme que não busca esgotar a matéria. São eles: a) o terrorismo fundado em organizações criminosas; b) o terrorismo de Estado; c) o terrorismo político-revolucionário e, d) o terrorismo ideológico-religioso. Embora diferencie sua nomenclatura da doutrina militar brasileira, suas justificativas englobam praticamente os mesmo aspectos da subdivisão adotada pelo Exército.

Neste viés, Visacro (2009, p. 287) apresenta as classificações das organizações terroristas, através de alguns parâmetros: quanto à amplitude, quanto ao alvo ou à natureza do ataque, quanto à motivação.

O primeiro se divide em: a) Terrorismo internacional – caracterizado por ataques cujo financiamento, preparação, consequências e ramificações transcendem as fronteiras nacionais. Ou seja, quando as vítimas, os agentes perpetradores e o local de um atentado, ou ainda, os meios utilizados, envolvem mais de um país ou nacionalidade; b) Terrorismo nacional ou doméstico – caracterizado por ataques cujos atos de violência são perpetrados por terroristas

em seu próprio país e contra seus próprios compatriotas.

O segundo por sua vez, se desdobra em: a) Terrorismo seletivo – forma de atuação na qual os ataques ou campanhas de atentados encontram-se restritas a alvos específicos, limitando, sobretudo, os danos colaterais a vítimas inocentes, com vistas a não atrair a reprovação generalizada da opinião pública; b) Terrorismo indiscriminado – compreende a execução de atentados concebidos com o propósito deliberado de vitimar o maior número possível de não combatentes. Um dos modelos mais empregados na atualidade, o estado final desejado independe de características qualitativas das vítimas e sim quantitativas.

No que tange, quanto à motivação podem ser: a). Terrorismo de Estado – modelo de terror caracterizado pelo emprego ilegítimo da força coercitiva, aplicada por agências estatais de segurança, com o propósito de neutralizar ou erradicar a oposição política interna e assegurar a preservação do regime de governo vigente. Admite, ainda, uma variante denominada “terrorismo patrocinado pelo Estado”, relativa ao uso de organizações terroristas para promover, de forma velada, interesses de Estados na arena internacional; b) Terrorismo político-ideológico ou secular – modelo de violência política de caráter subversivo, aplicado de forma sistemática por grupos separatistas ou organizações revolucionárias; c) Terrorismo político-religioso – emprego sistemático de ataques terroristas por organizações militantes cuja devoção religiosa é a sua base institucional;

E ainda, segundo Visacro (2009) a motivação se estende: d) Narcoterrorismo – forma de terrorismo financiada pelo tráfico de drogas e, especificamente, orientada para a manutenção ou expansão dos lucros gerados por essa atividade criminosa. Normalmente, está inserido no contexto de disputas entre facções rivais pelo controle de áreas de plantio e refino localizadas em zonas rurais e por mercados consumidores nos centros urbanos, ou, ainda, é empregado como recurso operacional no embate contra órgãos de repressão estatais e forças de segurança pública; e) Terrorismo autotélico – prática do terror desprovida de sólida motivação política, religiosa ou ideológica. Normalmente, está associado ao fenômeno do banditismo, à segregação racial, ao mero fanatismo de seitas radicais ou à disputa por poder local entre tribos e grupos étnicos distintos. O fenômeno recente, conhecido como “Lobo Solitário”, também faz parte ainda desta classificação. Originado pela multiplicidade de meios de comunicações e acesso facilitado a todo tipo de informação nas redes sociais ou na rede mundial de computadores, este tipo de terrorista preocupa sobremaneira os órgãos

responsáveis pela prevenção e combate ao terrorismo, devido à sua dificuldade de identificação.

A partir do entendimento das diversas subdivisões e classificações de terrorismo, podemos identificar as motivações e formas de organização de grupos terroristas e assim entender como se fazem presente nos dias atuais.

1.3 Terrorismo Contemporâneo

O terrorismo contemporâneo não se encerra no atentado em si. Para Visacro, (2009, p. 293) o terrorismo é uma arma, não apenas uma ação, sendo assim, a moralidade, motivação e os objetivos de seu emprego não podem ser compreendidos apenas pela análise exclusiva do ato. Esta arma, utiliza da combinação dos modernos meios de comunicação com a difusão de ideologias tão antigas quanto a história das civilizações, incrementando sobremaneira o apelo do ataque terrorista.

Os trágicos acontecimentos de 11 de setembro de 2001, nos EUA, repercutiram de forma traumática em todo o mundo que os acompanhou, em tempo real, ao vivo e a cores. O “NINE / ELEVEN”, como ficou universalmente conhecido o dramático evento, constituiu-se num verdadeiro “divisor de águas” entre um “terrorismo clássico”, instrumento de perspectiva eminentemente tática de movimentos revolucionários do período da Guerra Fria, e um “terrorismo contemporâneo”, típico do término do Conflito Bipolar, de caráter eminentemente estratégico, caracterizado por demonstrar ser um fim em si mesmo. (PINHEIRO, 2010, p.01).

O terrorismo adquiriu características novas que o diferenciam do terrorismo clássico. Ele é transnacional ou transfronteiriço e não apenas nacional, o seu alvo não é um governo ou uma estrutura de poder estatal, mas a atual ordem das coisas. Agora, organizado em estruturas de redes, complexas, ágeis e versáteis, dotadas de meios tecnológicos que aferem uma quase invisibilidade aos grupos terroristas, ocuparam o espaço as antigas estruturas hierarquizadas, dificultando aos sistemas repressores a desarticulação das mesmas, em outras palavras, o terrorismo organizou-se através de franquias ligadas ideologicamente e orientadas por meio de objetivos comuns, com comando e controle quase nulo ou imperceptível.

A ocorrência cada vez mais frequente e diversificada do terrorismo é outro aspecto inerente aos dias atuais. Seus meios de atuação incluem, em hipótese, desde armas de destruição em massa até indivíduos suicidas com armas brancas, esfaqueando indiscriminadamente em estações de metrô. Algumas formas de atuação se tornaram possíveis devido a evolução da sociedade, como, por exemplo, os ataques cibernéticos podem ocorrer e

comprometer todo o funcionamento do modo de vida de uma cidade.

A profusão de armamentos leves e de modernas tecnologias de comunicação (satélites, telefonia móvel, internet e codificação comercial), combinadas com dispositivos compactos de navegação e sistemas de informação de alta velocidade, facilita o acesso de qualquer agente a capacidades antes exclusivas de forças militares estatais. Dispondo de tais possibilidades, atores não estatais têm organizado, coordenado e executado com maior facilidade ações contra governos e populações, contribuindo para que parcela significativa das ameaças contemporâneas assumam formas de combate irregular. (BRASIL, 2015, p. 05).

A fusão e fortalecimento dos vínculos com estruturas do crime transnacional organizado, narcotráfico, tráfico ilegal de armas e de pessoas, movimentos migratórios atuais, favoreceram a penetração de neoterroristas em estruturas governamentais, sociais e religiosas. O natural incremento do turismo, a abertura de fronteiras e a facilidade de locomoção internacional, tudo isso, afere ao terrorista uma gama diversificada de métodos de infiltração de pessoas e materiais, bem como as possibilidades de obtenção de recursos e financiamentos.

Nesta perspectiva, emerge deste contexto globalizado a preocupação, por parte do Estado Nação, a respeito da lavagem de dinheiro e demais formas ilegais de obtenção de lucro, já que esse dinheiro pode e têm sido utilizado como financiamento de ataques terroristas.

Com a expansão global dos avanços tecnológicos nas áreas de transporte e comunicação houve uma potencialização das ações desses grupos neoterroristas à medida que o acesso a armas, financiamentos e treinamento ficou facilitado. Entretanto, a mudança crucial foi à popularização da Internet, meio de comunicação que permite uma intensa e regular troca de informações assim como permite uma maior mobilização de pessoas que estão distantes de forma quase instantânea.

O uso de meios eletrônicos de última geração, a utilização de novos meios de impacto e pressão sobre a opinião pública e governos é parte inerente do terrorismo nos dias atuais. Para Hoffman (2006, p. 26), “é por meio da publicidade gerada pela violência que o terrorista obtém influência e poder”.

Aliado à maior possibilidade de acesso a informações para incremento dos ataques, à maior difusão dos objetivos da organização terrorista e acesso a um maior público-alvo, as novas tecnologias de comunicação trouxeram também uma nova forma de recrutamento.

Atualmente, o fenômeno do chamado "lobo solitário" é evidenciado pela possibilidade de acesso e recrutamento oferecida pela internet. Um dos mais notórios exemplos é o atentado a bomba na maratona de Boston em 15 de abril de 2013, nos Estados Unidos. Onde os irmãos

Tsarnaev auto radicalizaram-se e utilizando um dispositivo explosivo improvisado (DEI), vitimaram 3 pessoas e deixaram outras 264 feridas. Eles não possuíam nenhuma conexão com grupos terroristas externos, a não ser as informações disponibilizadas numa revista On-line conhecida como INSPIRE editada e difundida por uma filiada da Al-Qaeda no Iêmen, na qual havia instruções de como construir e utilizar o explosivo.

Por fim, as estratégias do terrorismo contemporâneo estão baseadas nas atividades hostis, na intimidação das autoridades e da população, na provocação das autoridades para forçá-las a recorrer a medidas indiscriminadas de combate ao terror, bem como no efeito midiático, tudo com o objetivo de demonstrar a força e a superioridade sobre o adversário. Para Visacro (2009, p. 08), os terroristas continuam orientando “o planejamento de suas ações segundo três elementos básicos: a mídia, a opinião pública e os tomadores de decisão”. Sendo os alvos do ataque meramente um meio de se chegar ao estado final desejado.

A mudança do nível alcançado pelo ato terrorista deixando de ser uma alternativa tática para consolidar-se como um ação estratégica, em que o alvo em si não mais caracteriza o objetivo da missão e sim apenas um vetor para se atingir o estado final desejado, tornou-se cada vez mais presente no conceito de terrorismo a partir dos anos 1970, início de 1980.

Antes dos anos 1970, a utilização de ataques a bomba era a base das táticas terroristas, porém obtinham pouca atenção na época e limitados danos físicos. Os sequestros, por sua vez, atraíam a atenção mundial para a crise, mostrando-se mais eficientes para os objetivos dos grupos terroristas. Mesmo assim, a tomada de reféns era seguida de uma solicitação de resgate e/ou libertação de prisioneiros em troca, os objetivos ainda eram táticos.

Um caso clássico que mostra a evolução do alcance tático para estratégico do terrorismo é o ataque realizado nas Olimpíadas de Munique em 1972. Para Hoffman (2006, p. 24), a tragédia olímpica é a primeira “evidência de um ataque terrorista que tenha falhado em atingir seus objetivos ostensivos (a troca dos atletas sequestrado por prisioneiros do Setembro Negro) porém, mesmo assim, foi capaz de atrair a atenção mundial para o drama Palestino”.

Munique, fez com que os países desenvolvessem sofisticadas iniciativas para conter esta ameaça de tomada de reféns. Basicamente, foram dois motivos que fizeram os países ocidentais desenvolverem capacitadas tropas de contraterrorismo e a política de não negociação. A incapacidade da polícia alemã na enfadada tentativa de resgate dos reféns, o que levou a morte dos terroristas e dos reféns, e a inviabilidade das negociações e solicitações

que os grupos terroristas vinham realizando na época.

É a partir da melhoria das medidas contraterroristas, com resgates memoráveis, tais quais o resgate de Entebbe em 1976 e da embaixada do Irã na Inglaterra, em maio de 1980, que motivaram uma nova adaptação às organizações terroristas.

No início dos anos 1990, a ameaça terrorista deixa de ser vinculada principalmente às lutas revolucionárias da época da Guerra Fria e passa agora a aliar-se a outra motivação: a religião, configurando, assim, um dos principais métodos de combate utilizado no que Huntington (1997, p.194) chamou de Choque de Civilizações, num conflito entre grupos de diferentes civilizações”. Assim, extremistas iniciam o uso de ataques suicidas aliados aos avanços tecnológicos e as lacunas de proteção que acompanham a globalização da sociedade atual, possibilitando atingir um número maior de vítimas, atraindo a atenção da mídia. O mais característico exemplo é o ataque ao World Trade Center.

É com base nas características presentes no fenômeno do terrorismo contemporâneo que é possível compreender de maneira mais ampla como é planejado e executado um ataque terrorista. A partir do entendimento do terrorismo nos dias de hoje e aliado às fases de um ataque terrorista é que são formuladas as bases das políticas de prevenção e combate ao terrorismo.

1.4 Fases de um ataque terrorista na contemporaneidade

O terrorismo, pelo carácter essencialmente irregular, se caracteriza por uma flexibilidade de técnicas, táticas e procedimentos. A tentativa de impor aos seus fundamentos uma metodologia cartesiana é quase inútil. Os atos terroristas devem ser contextualizados nos diferentes cenários e situações nas quais são visualizados. Uma vez que o rígido apego a conceitos formais é onde reside uma das lacunas do pensamento militar, tal realidade facilita a proliferação e o permear de organizações terroristas no amplo espectro de sistemas de prevenção e combate.

Para que este sistema de prevenção e combate funcione, é preciso uma organização permanente e capaz de intervir em qualquer momento da preparação de um ataque terrorista, preferencialmente antes que o mesmo ocorra. Entender como as organizações terroristas preparam e executam seus ataques é de fundamental importância, porém é notório que a divisão de ataques terroristas em fases é meramente didática, e que, o período que

compreende cada uma das fases é flexível e adaptado a cada ato.

Além disso, a supressão de fases e suas sequências também é mutável. Outro fator a ser ressaltado é que nem toda preparação resulta em um ataque, ou seja, conforme as organizações terroristas se ramificam em redes, tais quais franquias de terror, cada uma planeja isoladamente e, por vezes, apenas se interligam no momento de busca por recursos. Ou seja, podem haverem diversos ataques sendo preparados com objetivo de que apenas um obtenha os recursos para execução. A ameaça terrorista está sempre presente em qualquer uma das fases preparatórias do ataque.

Para Hoffman (2006, p.22), “terroristas consideram-se guerreiros relutantes, motivados pelo desespero e falta de alternativas viáveis para agredir um Estado repressor”. Estes elementos buscam agredir o Estado à sua maneira, indiferentes ao estado da organização terrorista, de sua estrutura, da capacidade de alcance de seus elementos, seja uma ação amadora e insipiente ou seja um grande atentado terrorista, entende-se que pelo menos algumas destas fases que serão apresentadas estarão presentes no ato terrorista.

O terrorismo é um recurso operacional que necessita de poucos agentes envolvidos diretamente na ação, independe do apoio ativo das massas, provoca forte impacto psicológico, custa pouco e pode causar danos físicos proporcionalmente grandes. (VISACRO, 2009, p. 292).

A análise de um típico ataque terrorista, realizada pelo Tenente Coronel Andrew Smith, do Exército australiano, e retratada por Visacro (2009), sugere que um ataque terrorista seria precedido de alguns anos de preparação, originaria uma breve crise e causaria um longo período de consequências. Os ataques aos Estados Unidos, em 11 de setembro de 2001, caracterizam bem o exposto acima. Com base nesses ataques, foram apresentadas as fases de uma ação terrorista genérica, na qual acredita-se que envolva de uma maneira ou outra as seguintes fases: preparatória; de crise ou ataque; de consequências.

A fase preparatória consiste nos antecedentes da crise, configurada no ato terrorista propriamente dito, não na crise política, militar, religiosa ou outra que seja, na qual estejam envolvidos os atores presentes. Esta fase é caracterizada pela obtenção de recursos, conhecimentos e capacidades que oferecerão condições para a execução do ataque. Pode durar anos de preparação, a exemplo dos ataques a Mumbai em 2008, no qual segundo Pinheiro (2012), o reconhecimento para o ataque antecedeu dois anos do mesmo.

A preparação engloba as ações de recrutamento, treinamento, arrecadação de verbas,

aquisição de materiais, coleta de inteligência, planejamento, deslocamento estratégico, estabelecimento de redes, reconhecimentos, contra inteligência e operações de informação. Pode-se observar que não há como prever um período para determinada tarefa. A fase de preparação é bastante complexa, porém uma vez estabelecida, torna-se mais ágil e capacitada à realização de múltiplos ataques. Por ser a base de estruturação das organizações terroristas, a origem dos ataques é devido à sua ampla complexidade. É nesta fase em que reside a maioria das atenções de todas as doutrinas de prevenção e combate ao terrorismo.

Já a fase denominada crise, consiste no ataque terrorista. Basicamente são os preparativos finais para a ação que englobam o deslocamento final, a reunião de pessoal e meios, montagem do equipamento, reconhecimento final, execução e extração. Tendo como exemplo os ataques de 11 de setembro, a ação terrorista durou aproximadamente duas horas, ou seja, um período de tempo curto, dificultando a reação dos órgãos governamentais devido ao tamanho da crise. Já os ataques a Mumbai, na Índia em 26 de novembro de 2008, duraram cerca de 60 horas, embora inferior em devastação, o tempo e a incapacidade de reação das forças policiais potencializou a ação. Em ambos os casos, observam-se as fases apresentadas, exceto a extração. Embora a extração pareça incoerente em ataques terroristas suicidas, não se pode esquecer da equipe de suporte, que ofereceu o apoio aos terroristas que participaram da ação e que são peças fundamentais na próxima fase.

Por fim, a fase das consequências é onde reside os méritos e o estado final desejado da organização terrorista. Conforme já foi apresentado, raramente o objetivo do ataque terrorista reside nas vítimas imediatas de sua ação. Esta fase consiste na exfiltração, regeneração das capacidades terroristas, avaliação das consequências, análise das operações e operações de informação. A partir deste momento, os grupos terroristas colhem os frutos da ação através da administração da mídia e da atenção mundial, assim, aumentam seus recursos e seus efetivos recrutáveis. Mas acima de tudo, fazem com que sua causa seja discutida no âmbito mundial.

Mesmo que de maneira genérica e cartesiana, a divisão do ato terrorista em fases possibilita a estruturação das políticas de prevenção e combate ao terrorismo, buscando atingir as organizações terroristas de maneira diferente em cada uma das fases.

CAPÍTULO 2 - TERRORISMO E O ESTADO BRASILEIRO: UMA AGENDA NACIONAL

O terrorismo transnacional contemporâneo é, “indiscutivelmente, a maior ameaça à paz e à segurança internacional no século XXI, não existindo mais lugar imune a esta ameaça em qualquer nação do planeta [...]” (PINHEIRO, 2013, p.01).

O Brasil possui experiência em ações que se assemelham ao terrorismo contemporâneo, tais como atentados a bomba, assassinatos seletivos e indiscriminados, sequestros de autoridades, além de ataques para obtenção de armamento. Somam-se a essa gama de violência, atividades de apoio logístico e financiamento a estas organizações, acrescidas de intensas campanhas psicológicas e de recrutamento. O País ainda sofreu com a morte de um integrante de seu corpo diplomático, o Embaixador Sergio Vieira de Mello, Alto Comissário da ONU para os Direitos Humanos, morto num atentado a bomba contra uma instalação da ONU em Bagdá, no ano de 2003.

Por outro lado, o Brasil não foi ainda vítima de grupos terroristas contemporâneos. Pelo menos não no aspecto que tange à ações violentas, já que o País foi palco para preparação e suporte logístico, conforme afirma Pinheiro (2013, p. 09), “no ataque de 1992 na Embaixada de Israel, localizada em Buenos Aires e desencadeada pelo grupo terrorista transnacional Hezbollah’.

Mas adverte Amaral (2008, p. 17): relatórios internacionais apontam que a região da tríplice fronteira entre o Brasil, Paraguai e Argentina, é um local propício para o desenvolvimento de organizações financiadoras de atentados terroristas, principalmente devido às inúmeras atividades ilegais realizadas na região e já consideradas como uma das principais formas de arrecadação de recursos. A ausência de iminente ameaça terrorista à sociedade brasileira, somada pela distância física dos países envolvidos neste tipo de conflito, causa uma sensação de imunidade a este fenômeno atual.

Outro fator que distancia a sociedade do sentimento de ameaça terrorista é a ausência de conflitos internos e/ou regionais que agravem dissidências a ponto de gerar uma violência indiscriminada. Para Pinheiro (2013, p.11), o País apresenta uma “política que contempla a defesa da liberdade de culto e respeito às diferenças étnicas, religiosas e culturais, comprovadas pela amistosa convivência de nacionais e imigrantes de diversificadas raças,

credos e condição social”. Mesmo assim, o País é participante e signatário de todos os acordos, convenções e tratados sobre terrorismo no âmbito da ONU e da Organização dos Estados Americanos.

Basicamente existem duas vertentes que justificam o Brasil ainda ser um lugar seguro ante à ameaça terrorista. A primeira vertente evidencia-se pela política de abstenção de envolvimento em assuntos internos de países soberanos e a garantia de autodeterminação dos povos, resultando no fato de que o Brasil não configura como inimigo perante organizações terroristas. A segunda vertente surge por não haver política ativa de prevenção e combate ao terrorismo, tornando o País um local atrativo para “esfriamento” de terroristas e/ou estabelecimento de redes de apoio às organizações sediadas em outros continentes (PINHEIRO, 2013).

Em contrapartida, existem vertentes que contrapõem as idéias acima, afirmando motivos para que o País seja um atrativo para ataques terroristas. Para Pinheiro (2013, p. 11), o território nacional é “uma potência emergente que, em função de sua crescente estatura político-estratégica, pode vir a ser cenário de atentados”. Organizações terroristas teriam cada vez mais dificuldade de atacar seus alvos prioritários. Sendo assim, a ramificação de atentados para países fora do eixo principal de inimigos (Estados Unidos e União Européia) seria uma oportunidade ímpar para alocar recursos em diferentes locais, diminuindo a pressão sobre as áreas de conflito, aumentando a liberdade das organizações terroristas.

Independentemente dos motivos, o estabelecimento de verdadeiras franquias de grupos terroristas através do recrutamento via internet oferece uma oportunidade de ramificação e alcance inigualável de capacitação de pessoas para ações violentas. A crescente utilização de lobos solitários por organizações terroristas e o efeito causado por este tipo de ataque gera uma ameaça permanente em qualquer lugar do mundo.

Sendo assim, Pinheiro (2013, p. 14) afirma que o País não pode “negligenciar o acompanhamento da atuação de grupos extremistas internacionais, bem como da preparação de sua infra-estrutura de segurança”, sendo a cooperação com outros Estados fundamental para prevenir e combater o fenômeno do terrorismo.

Por ser o terrorismo um fenômeno complexo, difícil de ser combatido e erradicado, o êxito no combate ao terrorismo depende fundamentalmente da atividade permanente de inteligência, havendo ou não a ameaça, assim como exige esforços integrados, pois nenhuma

agência do Estado tem a capacidade de enfrentá-lo isolada e unilateralmente.

A prevenção e o combate às ações terroristas devem ser conduzidos por forças militares e policiais especializadas e preparadas desde o tempo de paz, sempre buscando uma ampla colaboração do setor de segurança pública e de órgãos de inteligência nacionais e internacionais.

2.1 Ameaça terrorista e o Brasil

O Brasil mostra-se cada vez mais presente no cenário internacional, tanto político como economicamente, e, em consequência, aumenta-se a probabilidade de uma ameaça terrorista. São inúmeras as motivações para que o País chame para si a atenção internacional, seja por meio do desenvolvimento econômico, flutuando entre uma das dez maiores economias do mundo, ou pelo apoio a missões de ajuda humanitária e/ou manutenção da paz sob a égide de organismos internacionais.

Há que se considerar a presença da ameaça em razão da presença de representações diplomáticas e empresariais de países considerados inimigos por organizações terroristas internacionais, o Brasil tem interesses em vários continentes e em sociedades com empresas de países que são considerados alvos do terrorismo.

Sendo assim, uma eventual ameaça terrorista ao Estado Brasileiro pode se inserir em diferentes contextos, conforme apresenta o Manual de Operações Especiais: Primeiro o Território Nacional pode ser utilizado para “atividades de apoio, como recrutamento, difusão ideológica, locais de homizio, rotas seguras de trânsito para outros países, aquisição de insumos, captação de recursos e associação com atividades criminosas para financiamento de organizações terroristas” (BRASIL, 2017, p. 12).

Indiferente de ser um alvo ou meio para o desenvolvimento de atividades terroristas, o Brasil, sendo signatário da Resolução 1373 (2001) da Organização das Nações Unidas, é obrigado a adotar medidas para prevenir atividades terroristas e criminalizar diversas formas de ações terroristas. A Resolução ainda entende que seja interesse para o Estado tomar medidas que auxilie na cooperação entre os países. Em outras palavras, torna o Estado Brasileiro integrante do esforço internacional para combater a ameaça terrorista, mesmo não sendo alvo direto de ataques.

Outra forma através da qual o país possa ser utilizado por organizações terroristas é através do “planejamento de atentados e execução de ataques contra outros países, lançados à partir do território brasileiro” (BRASIL, 2017, p. 12). Cabe ressaltar neste aspecto que por mais estável que seja a situação política, econômica, social e religiosa do Brasil, o território nacional faz fronteira com praticamente todos os países da América Latina, totalizando dez países, sendo o terceiro país em extensão internacional de fronteiras, perdendo apenas para China e Rússia. Ou seja, a possibilidade de instabilidade em diferentes cenários internacionais pode ser motivação suficiente para ações em países fronteiriços.

Outra possível ameaça seria os “Ataques contra alvos estrangeiros localizados no Território Nacional ou que se encontrem em trânsito pelo país” (BRASIL, 2017, p. 12). Isso ocorre porque o Brasil gradualmente torna-se sede de eventos internacionais de grande relevância, incluindo visitas e reuniões de Chefes de Estado e eventos desportivos, colocando o país num propício palco para ações terroristas contra inimigos tradicionais de organizações terroristas, tais como EUA, Israel, Reino Unido, França, Espanha, entre outros.

A despeito do fato de não ser alvo político e da distância geográfica de países que enfrentam o problema do terrorismo, é de se esperar que as medidas de segurança e prevenção a esta ameaça não sejam tão abrangentes e eficientes como nos demais países alvos, gerando a sensação de facilidade para a execução dos ataques terroristas por parte destas organizações.

Outro fator a considerar no âmbito das ameaças terroristas, refere-se aos “cidadãos brasileiros ou funcionários do Estado que se encontrem fora do país e se tornem vítimas do terrorismo internacional “ (BRASIL, 2017, p. 12). Seja pela presença de nacionais nos mais distintos países, seja pelo Brasil possuir diversas representações diplomáticas e comerciais ao redor do mundo, é responsabilidade das Forças Armadas, como parte da Política Nacional de Defesa, a salvaguarda de cidadãos e de representações diplomáticas fora do território nacional. Tal papel pode ser desempenhado através da ocupação das instalações e segurança dos indivíduos e da evacuação de nacionais. Ambas situações podem acontecer inseridas no cenário de conflito com organizações terroristas.

Por fim, não menos importante, porém mais remoto, o país pode sofrer “ataques dirigidos contra o próprio Estado brasileiro ou a sociedade nacional, no Brasil ou no exterior” (BRASIL, 2017, p. 12), principalmente em função da estatura político estratégica brasileira e de divergências com interesses de grupos terroristas diversos.

Não obstante, ainda existe a ameaça do narcoterrorismo em território nacional face aos interesses do crime organizado, incluindo organizações criminosas tais como o Comando Vermelho (CV), Primeiro Comando da Capital (PCC), Terceiro Comando Puro (TCP), entre outros, que apesar de não possuírem as motivações inerentes aos grupos terroristas, são dotados de avançadas técnicas, táticas e procedimentos, tornando-se uma fonte para o desencadeamento de ações terroristas assim que for interesse para essas organizações criminosas.

As possibilidades e formas como essa ameaça pode-se fazer presente no seio da sociedade brasileira, também repercute aos olhos de sua população. Como mostra estudo realizado durante os Jogos Olímpicos de 2016:

[...] 94,34% de um total de 493 entrevistados consideravam que o Brasil - na véspera dos Jogos Olímpicos de 2016 - não estava imune a ataques terroristas; 70,18% julgavam que nenhum lugar está imune a este tipo de ataque; 58,42% acreditavam que o Brasil poderia se tornar um palco do terrorismo ao sediar eventos internacionais; 32,45% reconheciam que brasileiros poderiam ser recrutados por grupos extremistas internacionais; e 28,40% reputavam a insegurança do país à sua crescente inserção global. (SOUSA, 2017, p. 71).

Outro dado que corrobora com a percepção de ameaça terrorista pela população brasileira, foi a pesquisa domiciliar realizada pelo Instituto de Pesquisa Aplicada – IPEA, na qual teve como amostra 4.000 famílias distribuídas em 212 municípios do país. Nela ficou evidente a consideração do terrorismo como um problema mesmo antes dos Grandes Eventos, uma vez que o terrorismo aparece como sendo o sexto maior vetor de ameaça à segurança pública no território nacional, com 29,5% da amostra (BRASIL, 2011).

Fica ainda evidenciada a preocupação com esta ameaça na forma como deram-se os investimentos em segurança durante os Grandes Eventos. No Brasil “estima-se em gastos superiores a R\$ 1,2 bilhão realizados pelos Ministérios da Justiça e Defesa, além de R\$ 2,9 bilhões transferidos pelo Governo Federal ao Governo do Estado do Rio de Janeiro para gastos em segurança pública” (VASCONCELOS, 2018, p. 23). Esses dados não incluem os gastos realizados com recursos dos governos estaduais e municipais na área de segurança. Nota-se que o aumento do foco para a questão da segurança pública em grandes eventos tem relação direta com a ameaça de ataques terroristas.

2.2 Tipificação penal de terrorismo no âmbito brasileiro

Em 2004, Brasil foi signatário da Resolução 1566 (2004), através da qual o Conselho de Segurança da ONU solicita a todos os Estados que cooperem na luta contra o terrorismo, que previnam e punam atos criminosos que tenham motivações de natureza política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa ou outra semelhante, ou que sejam cometidos, inclusive contra civis, atos com a intenção de causar a morte ou lesões corporais graves, ou tomada de reféns. Incluem-se ainda, aqueles atos cometidos com o objetivo de provocar um estado de terror no público em geral ou em um grupo de pessoas ou de pessoas particulares, intimidar uma população ou obrigar um governo ou uma organização internacional a praticar ou abster-se de praticar qualquer ato. Infrações definidas nas convenções e protocolos relacionados com o terrorismo internacional também estão no escopo da referida Resolução.

Por sua vez, o Estado Brasileiro já repudia o terrorismo em sua Constituição Federal de 1988 em seu Art 1º e em seu art. 5º, inciso XLIII, considera-o como crime inafiançável (BRASIL, 1988), assegurando a vida e a segurança a todos coletivamente.

Mesmo amparado legalmente, até 2016, não existia na jurisprudência nacional a tipificação do crime de terrorismo, uma vez que o mesmo não possuía definição em nenhuma das legislações na qual era citado.

Seguindo as afirmações de Guimarães (2007, p. 78), grande parte da “doutrina penal brasileira considera que não existe na legislação o delito de terrorismo, seja na lei penal comum ou nos crimes contra a segurança nacional tipificados na Lei de Segurança Nacional, nº 7.710/83”. Mesmo a Lei dos Crimes Hediondos, nº 8.072/90, absteve-se de tipificar a conduta de terrorismo.

Sendo assim, por mais que apareça no ordenamento jurídico brasileiro, o crime não é tipificado, uma vez que suas definições aparecem de forma vaga e imprecisa, não passando de meras cláusulas gerais. Somando-se a isso, o Brasil adota constitucionalmente o Princípio da Reserva Legal, ou seja, não há crime sem lei que anteriormente assim o defina (BRASIL, 1988a).

Tal Princípio foi um dos pontos controversos trazido à tona no início dos preparativos para a recepção dos Grandes Eventos que ocorreram no país, já que aumentava a probabilidade de um ataque terrorista no território nacional. Mesmo identificando o Brasil como não sendo um país-foco, os eventos Copa do Mundo de 2014 e Jogos Olímpicos de

2016 trariam atores internacionais que são focos de atos terroristas.

Logo, o problema todo seria a configuração do que é terrorismo e para isso foi feito um debate no Congresso Nacional, buscando uma tipificação do crime ou do conceito de terrorismo.

A tipificação do crime e a definição do conceito de terrorismo resolveu o problema jurídico, que não se trata apenas de punir, mas de conseguir caracterizar algo para que todos os agentes, todos os instrumentos e todos os atores que estejam atuando possam identificar com clareza e estarem respaldados juridicamente e assim fortalecer as instituições que as integram. O ápice desse processo se deu com a aprovação pelo Congresso Nacional da Lei nº 13.260/2016, apelidada de Lei Antiterrorismo (BRASIL, 2016). Resultado de pressões internacionais, a Lei disciplinou o terrorismo além de tratar de disposições investigatórias e processuais e reformular o conceito de organização terrorista no Brasil. A análise dos possíveis desdobramentos dessa Lei foge, em parte, ao escopo deste trabalho. Todavia, faz-se necessário conceituar o terrorismo através dela, principalmente distinguindo do que não se trata terrorismo, para que assim, possa enquadrar-se a base legal de emprego das Forças Armadas na prevenção e combate ao terrorismo.

Desta forma, a Lei nº 13.260/2016 em seu artigo 2º considera terrorismo como sendo a:

prática por um ou mais indivíduos dos atos previstos neste artigo, por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião, quando cometidos com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública. (BRASIL, 2016, p. 01).

Nesse viés, aponta na referida Lei (artigo 2º parágrafo 1º) atos considerados como terrorismo, dentre eles:

- 1.usar ou ameaçar usar, transportar, guardar, portar ou trazer consigo explosivos, gases tóxicos, venenos, conteúdos biológicos, químicos, nucleares ou outros meios capazes de causar danos ou promover destruição em massa; sabotar o funcionamento ou apoderar-se, com violência, grave ameaça a pessoa ou servindo-se de mecanismos cibernéticos, do controle total ou parcial, ainda que de modo temporário, de meio de comunicação ou de transporte, de portos, aeroportos, estações ferroviárias ou rodoviárias, hospitais, casas de saúde, escolas, estádios esportivos, instalações públicas ou locais onde funcionem serviços públicos essenciais, instalações de geração ou transmissão de energia, instalações militares, instalações de exploração, refino e processamento de petróleo e gás e instituições bancárias e sua rede de atendimento; atentar contra a vida ou a integridade física de pessoa;
- 2.promover, constituir, integrar ou prestar auxílio, pessoalmente ou por interposta pessoa, a organização terrorista; realizar atos preparatórios de terrorismo com o propósito inequívoco de consumir tal delito;
- 3.com o propósito de praticar atos de terrorismo: recrutar, organizar, transportar ou

- municar indivíduos que viajem para país distinto daquele de sua residência ou nacionalidade ou fornecer ou receber treinamento em país distinto daquele de sua residência ou nacionalidade;
4. receber, prover, oferecer, obter, guardar, manter em depósito, solicitar, investir, de qualquer modo, direta ou indiretamente, recursos, ativos, bens, direitos, valores ou serviços de qualquer natureza, para o planejamento, a preparação ou a execução dos crimes previstos nesta Lei;
 5. oferecer ou receber, obtiver, guardar, mantiver em depósito, solicitar, investir ou de qualquer modo contribuir para a obtenção de ativo, bem ou recurso financeiro, com a finalidade de financiar, total ou parcialmente, pessoa, grupo de pessoas, associação, entidade, organização criminosa que tenha como atividade principal ou secundária, mesmo em caráter eventual, a prática dos crimes previstos nesta Lei. (BRASIL, 2016, p. 01).

Desta forma, o Brasil, seguiu o caminho em sua jurisprudência de definir claramente o crime de terrorismo, mesmo que suas leis anteriores abrangessem em sua tipificação todos esses crimes mencionados e ainda outros que poderiam ser inseridos no contexto de prevenção e combate ao terrorismo.

Neste momento, cabe ressaltar dois aspectos bastante criticados à época. Ambos envolvem questões relacionadas aos direitos humanos e por isso serão abordadas neste trabalho. Primeiramente, existe o receio de que a tipificação do crime de terrorismo englobaria os movimentos sociais, criminalizando ações legítimas dentro do Estado Democrático de Direito. Desta forma, ficou evidente a diferenciação feita no corpo da Lei em seu Artigo 2º parágrafo 2º onde afirma:

O disposto neste artigo não se aplica à conduta individual ou coletiva de pessoas em manifestações políticas, movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou de categoria profissional, direcionados por propósitos sociais ou reivindicatórios, visando a contestar, criticar, protestar ou apoiar, com o objetivo de defender direitos, garantias e liberdades constitucionais, sem prejuízo da tipificação penal contida em lei. (BRASIL, 2016, p. 01)

Sendo assim, observa-se que esta preocupação não é condizente com o corpo da Lei. Diferentes interpretações podem ocorrer no seio da Justiça, mas não entraria na seara de impugnar a importância que a tipificação e definição trouxe para respaldar judicialmente os processos e ações que decorram da presença desta ameaça.

Cabe ressaltar que a resposta para ações de movimentos sociais que ultrapassarem o que está previsto no estamento democrático configura crime comum, em tese, e de forma alguma deva ser inserido no contexto de terrorismo, causando assim um desserviço tanto aos direitos humanos que resguardam as manifestações populares, bem como na dinâmica de prevenção e combate ao terrorismo, minando a credibilidade e respaldo jurídico da Lei.

O segundo ponto criticado diz respeito aos atos preparatórios. Segundo Zafroni e

Pierangeli (2002, p. 698), a "simples decisão de cometer um fato delituoso, não é em regra uma questão penal, uma vez que comprometeria a segurança jurídica, admitindo-se que fossem julgadas ideias ou o próprio pensamento do autor". Por sua vez, ideias refletem a cogitação e sim, não são passíveis de pena, porém entre a cogitação e a consumação encontram-se os atos preparatórios como aponta Habib (2017, p. 25). Estes atos são puníveis de acordo com o Art. 14 do Código Penal, contudo, afirma o autor, este fato "somente deve ocorrer em situações gravíssimas". Sendo assim, conclui-se que caracterizar os atos preparatórios não é por si uma afronta aos direitos humanos e estão devidamente respaldados juridicamente.

Por fim, a Lei especifica que para todos os efeitos legais, considera-se que os crimes previstos relacionados ao terrorismo são praticados contra o interesse da União, cabendo à Polícia Federal a investigação criminal, em sede de inquérito policial, e à Justiça Federal o seu processamento e julgamento, nos termos do inciso IV do art. 109 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Apartir de então, analisaremos onde enquadram-se as Forças Armadas, particularmente o Exército e suas Forças Especias nesta dinâmica de prevenção e combate ao terrorismo.

2.3 Terrorismo e base legal de emprego do Exército Brasileiro

Como mencionado anteriormente, o terrorismo é tipificado na legislação penal brasileira como crime praticado contra a União, sendo assim, responsabilidade de investigação da Polícia Federal. Por outro lado, a ameaça terrorista perambula entre os conceitos de segurança pública e defesa nacional, não por que haja dúvidas quanto ao nível de responsabilidades das instituições do Estado, mas sim porque o combate ao terrorismo é eminentemente uma operação interagências. O consenso global é de que as ações de prevenção e combate são desenvolvidas no ambiente interagências, em três níveis – estratégico, operacional e tático – e nas vertentes de Apoio de Inteligência, Antiterrorismo, Contraterrorismo e Administração de Consequências.

Este fato pode ser exemplificado através do emprego recente nos Grandes Eventos, no qual o Governo Federal deixou claro as responsabilidades de emprego das instituições de defesa e segurança pública por meio dos Memorandos de Entendimentos.

Esta iniciativa vai ao encontro do emprego interagências para as operações de prevenção e combate ao terrorismo. Por sua vez, o Exército Brasileiro entende, através de sua doutrina, que o emprego em operações deste tipo enquadram-se em duas situações distintas. Conforme o Manual de Operações, a primeira situação em que a prevenção e combate ao terrorismo é prevista na doutrina militar é em uma Operação de Pacificação.

As Operações de Pacificação (Op Pac) compreendem o emprego do Poder Militar na defesa dos interesses nacionais, em locais restritos e determinados, por meio de uma combinação de atitudes coercitivas limitadas para restaurar ou manter a ordem pública ou a paz social, ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções, provocadas pela natureza ou não, e de ações construtivas, para apoiar esforços de estabilização, de reconstrução, de restauração e/ou de consolidação da paz. (BRASIL, 2015, p. 19).

A segunda situação na qual o terrorismo é apresentado como possível ameaça ao Estado, e na qual se enquadra o emprego do Exército Brasileiro é em Operações de Apoio aos Órgãos Governamentais.

As Operações de Apoio a Órgãos Governamentais compreendem o apoio prestado por elementos da F Ter, por meio da interação com outras agências, definido em diploma legal, com a finalidade de conciliar interesses e coordenar esforços para a consecução de objetivos ou propósitos convergentes com eficiência, eficácia, efetividade e menores custos e que atendam ao bem comum, evitando a duplicidade de ações, dispersão de recursos e a divergência de soluções. No território nacional, esse apoio é regulado por diretrizes baixadas em ato do Presidente da República. (BRASIL, 2015, p. 21).

Embora as formas de emprego, as técnicas, táticas e procedimentos não divirjam entre uma ou outra situação apresentada acima, existe uma grande diferença em relação à ambas. Esta diferença repousa nas garantias fundamentais do cidadão, uma vez que as Op Pac são desencadeadas em situações de não normalidade, em que exista um Estado de Exceção, exemplificados pelo Estado de Sítio e Estado de Defesa, previstos no Art. 136 da Constituição Federal.

Tais operações são desencadeadas no contexto de um Estado de Exceção caracterizado por um período em que parcelas da ordem jurídica – sobretudo aquelas reservadas à proteção das garantias fundamentais – são suspensas por medidas advindas do Estado, para o atendimento de necessidades urgentes e específicas. É uma situação temporária de restrição de direitos e concentração de poderes que, durante sua vigência, permite presteza no processo decisório e nas medidas essenciais a serem tomadas, em situações emergenciais. (BRASIL, 2015, p. 21).

Em ambas as situações, a prevenção e combate ao terrorismo é enquadrada no conceito de Proteção Integrada, que, segundo o Manual de Operação, abrange “todas as medidas necessárias para proteger a sociedade” (BRASIL, 2015, p. 22), englobando as ações de

garantia dos poderes constitucionais, a garantia da lei e da ordem, a proteção de estruturas estratégicas, a prevenção e o combate ao terrorismo e a participação da Força Terrestre em ações na faixa de fronteira, missões precípua das Forças Armadas (BRASIL, 2015).

Indiferente de ser inserida em um Estado de Exceção ou em uma situação de normalidade institucional, os fatores para o sucesso dessas operações recaem sobre dois principais aspectos: a legitimidade e a credibilidade. A primeira é alcançada por um mandato jurídico que atesta o emprego fundamentado nos princípios da legalidade, justiça e razão (BRASIL, 2015). Todos ordenamentos jurídicos de emprego da Força Terrestre em operações deste tipo são especificados no artigo 142º, da Constituição Federal de 1988, da Lei Complementar nº 97/99, alterada pela LC nº117/2004 e LC nº 136/2010, além do Decreto nº 3.897/2001 (BRASIL, 2015). A credibilidade, por sua vez, é obtida em função da:

eficácia e capacidade de gerenciamento e atendimento das expectativas. Para alcançá-los, devem ser implantadas previamente as normas dos diplomas legais que amparam a operação, e haver empenho para manter um ambiente confiável e adequado para alcançar a paz permanente e duradoura”. (BRASIL, 2015, p. 20).

Assim, em situações nas quais não seja decretado uma Operação de Garantia da Lei e da Ordem, tão pouco seja ativado um estado de exceção, tal qual Estado de Sítio ou Defesa, não cabe às Forças Armadas a investigação de ações terroristas, esta missão é precípua da Polícia Federal.

Não obstante, observa-se que cabem às Forças Armadas outras atividades na prevenção e combate o terrorismo, principalmente enquadradas em Operações de Pacificação ou Apoio aos Órgãos Governamentais, como será demonstrado a seguir.

2.4 Doutrina Brasileira de prevenção e combate ao terrorismo

O terrorismo é um fenômeno complexo, difícil de ser combatido e erradicado, que exige esforços integrados, pois nenhuma agência do Estado tem, por si só, a capacidade de enfrentá-lo isoladamente. Dessa forma:

A prevenção e o combate às ações terroristas deve ser conduzida por forças militares e policiais especializadas, com ampla colaboração do setor de segurança pública e de órgãos de inteligência nacionais e internacionais. Isto exigirá efetiva integração entre as forças militares e as outras agências especializadas para obter resultados satisfatórios. Uma política de “prevenção e combate ao terrorismo efetiva deve integrar medidas em todos os campos do Poder Nacional, esta efetividade só é conseguida pela estreita colaboração interagências”. (BRASIL, 2013, p. 06).

A doutrina brasileira de emprego em operações de prevenção e combate ao terrorismo repousa em quatro vertentes básicas: “a Inteligência, o Antiterrorismo, o Contraterrorismo e Administração de Consequências” (BRASIL, 2013, p. 06).

Sendo a primeira vertente, o apoio de Inteligência é de responsabilidade do Sistema Brasileiro de Inteligência, capital pelo Gabinete de Segurança Institucional e pela Agência Brasileira de Inteligência, sem excluir os demais órgãos que o integram. Assim, o sistema procede ao acompanhamento e a análise da ameaça terrorista, através de um estudo permanente que consiste no “processo de exame e avaliação contínua de todas as informações disponíveis em relação à organizações terroristas e à potenciais atividades de grupos ou indivíduos que possam afetar os interesses nacionais” (BRASIL, 2013, p. 06).

O antiterrorismo busca basicamente impedir a realização de ações terroristas de qualquer natureza, desde sua organização, financiamento, trânsito e preparação até a concretização da ameaça. Podendo ser caracterizado da seguinte maneira:

[...] o conjunto de atividades e medidas defensivas de caráter eminentemente preventivo, destinado a dissuadir indivíduos ou grupos (nacionais, estrangeiros ou transnacionais) que têm a intenção de empregar táticas, técnicas e procedimentos típicos de organizações terroristas, independentemente de suas possíveis motivações ou orientações ideológicas. Destinado também a identificar ameaças terroristas reais ou potenciais e impedir a realização de atos de terror. (PINHEIRO, 2010, p. 01).

Sendo assim, as Forças de Segurança Pública, principalmente a Polícia Federal, tornam-se as mais aptas a realizar este tipo de ação, uma vez que são responsáveis pelas medidas de segurança que reprimem ações hostis. Claro que o antiterrorismo não se limita a estas instituições, uma vez que outros órgãos também fazem parte da prevenção, sejam instituições financeiras por meio da fiscalização de crimes como lavagem de dinheiro até empresas de segurança privadas, responsáveis pela segurança de locais públicos como aeroportos, estações de trem, entre outras.

Enquanto o antiterrorismo é fundamentado na ação de proteção caracterizada pela presença ostensiva, de forma preventiva, o contraterrorismo requer a execução de ações repressivas e/ou retaliatórias contra as organizações terroristas. Como adverte Pinheiro (2011), o contraterrorismo é um conjunto de atividades ofensivas de carácter eminentemente repressivo, destinado a dissuadir indivíduos ou grupos (nacionais, estrangeiros ou transnacionais) que têm a intenção de empregar táticas, técnicas e procedimentos típicos de organizações terroristas, independentemente de suas possíveis motivações ou orientações

ideológicas. É também destinado a impedir a realização de atos de terror; e responder a atos criminosos perpetrados por indivíduos ou grupos que empreguem táticas, técnicas e procedimentos típicos de organizações terroristas.

Para tal, o contraterrorismo é subdividido em duas vertentes: pró-ativo e reativo. A primeira baseia-se em esforços despendidos por agências de inteligência e forças de segurança estatais com o propósito deliberado de impedir a consecução de um ataque terrorista, antecipando-se ao ato hostil. Já o contraterrorismo reativo são os esforços despendidos com o propósito explícito de responder a um ato de terror. As ações de contraterrorismo são em sua essência responsabilidade de forças de defesa e segurança pública, portanto, a partir deste momento, configura-se o emprego em conjunto de ambos, para que de maneira integrada realizem de forma ativa as ações de repressão aos terroristas (PINHEIRO, 2011).

Embora os esforços anti e contraterrorismo sejam interdependentes e complementares, em termos gerais, deve-se considerar que as medidas de antiterror devam ser prioritárias em relação ao contraterror assim como, o contraterrorismo pró-ativo é desejável em relação ao reativo.

Por fim, a Administração de Consequências ocorre assim que nenhuma das demais vertentes foi capaz de impedir a execução da ação terrorista, ou seja, já caracteriza a eclosão da crise, cabendo ao Estado a responsabilidade de coordenar os esforços de acordo com o nível do ataque. Embora seja uma atividade complementar que vise a diminuição dos efeitos causados pelo ato em si, esta vertente não se limita a ações meramente passivas, ou seja, é primordial que, além das ações de defesa civil e atendimento às vítimas, seja estabelecida uma abordagem política e militar integrada, calcada em empreendimentos públicos destinados a atender às demandas políticas, econômicas e sociais da população, a fim de invalidar o discurso extremista e o apelo dos terroristas à luta armada (PINHEIRO, 2011).

Para Visacro (2009, p. 285), a doutrina de prevenção e combate ao terrorismo ainda complementa que o Estado ao enfatizar o uso da “força e do poderio bélico convencional, em detrimento das reformas políticas e sociais, acaba minando a legitimidade, comprometendo o fluxo de inteligência e fomentando a continuidade de um ambiente de instabilidade e insegurança”.

É notória a necessidade de esforços entre todas as agências do Estado, principalmente de acordo com suas aptidões e missões precípua, para que de forma integrada não existam

lacunas entre as ações, uma vez que, organizações terroristas buscam explorar a indefinição de responsabilidades entre os assuntos afetos à Defesa e à Segurança, de maneira que a resposta do Estado tenda a ser tardia, podendo se tornar ambígua através da dificuldade em estabelecer claramente os limites de atuação entre as Forças Armadas e os Órgãos de Segurança Pública.

Sendo assim, as Forças Armadas são empregadas assim que a ameaça terrorista é identificada, principalmente devido aos limites de atuação isolada dos órgãos de segurança pública. As Forças Armadas estão orientadas, prioritariamente, para o Contraterrorismo, embora possam contribuir com o Antiterrorismo, principalmente através do assessoramento técnico-especializado.

As Operações de Contraterrorismo podem ser realizadas no exterior ou dentro do território nacional, dependendo do nível da ameaça. Na doutrina do Exército Brasileiro as Forças de Operações Especiais são as mais aptas para emprego em contraterrorismo, uma vez que valem-se do seu repertório de capacidades e fundamentam seu emprego em determinados princípios específicos que serão abordados a seguir.

2.5 Forças de Operações Especiais: papel frente às ameaças terroristas

As Operações Especiais, tanto no Brasil como em outros locais no mundo, são conduzidas por militares especialmente organizados, treinados e equipados. Elas buscam atingir objetivos militares, políticos, informacionais e/ou econômicos, empregando capacitações não encontradas nas forças convencionais de um exército.

As Operações Especiais podem ser conduzidas independentemente ou em conjunto com operações de forças convencionais e/ou de outras agências governamentais, podendo, ainda, contar com a atuação de forças irregulares nativas, bem como de Forças de Operações Especiais (FOpEsp) de nações aliadas.

Hoje, estabeleceu-se universalmente um conceito de absoluto consenso que as FOpEsp são aquelas “especialmente organizadas, selecionadas, treinadas e equipadas para a condução de Operações Especiais, visando a consecução de objetivos militares, políticos, econômicos e informacionais, normalmente por meios não convencionais, em áreas politicamente sensíveis, negadas ou hostis”. E [...] em função dos cenários geopolíticos contemporâneos, forças desta natureza tornaram-se um vetor de capacitação ímpar, essencial e indispensável para a defesa dos interesses vitais dos Estados Nacionais modernos . (PINHEIRO, 2012, p. 07).

Nessa perspectiva, as Operações Especiais existem para complementar, apoiar, ampliar

ou evitar uma confrontação militar formal e diferem das operações convencionais pelo grau de risco físico e político envolvido nas ações. O nível de adestramento habilita o emprego de técnicas, táticas e procedimentos diferenciados, possibilitando uma relativa liberdade e independência de emprego em relação às demais forças, já que pode usar recursos locais ao seu favor. São, ainda, diferenciadas por causa de suas capacidades peculiares em Assuntos Cíveis, Operações de Apoio à Informação, Inteligência, competências linguísticas, treinamento, conhecimentos regionais, dentre outras. Por outro lado, são extremamente dependentes de inteligência específica.

Para compor as FOpEsp do Exército Brasileiro, os militares são submetidos a uma seleção extremamente rigorosa, a uma exigente avaliação física e mental e a um extenso programa de capacitação, tudo isso visando atender às exigências físicas e intelectuais das operações especiais.

No ambiente operacional contemporâneo, são requeridas das FOpEsp capacidades particulares relacionadas à aptidão para o trabalho no meio de populações diversificadas. Tal característica exige a seleção e a preparação de militares em habilidades específicas, com vistas ao sucesso nas operações, que requerem a competência de compreensão e aptidão para o trabalho com os diversos atores presentes no teatro de operações (BRASIL, 2015, p. 04).

Assim, as FOpEsp são continuamente empregadas para avaliar ameaças emergentes e participar de atividades e operações destinadas a eliminar, mitigar ou moldar tais ameaças. Basicamente, as operações que podem ser desencadeadas pelas FOpEsp estão relacionadas à Guerra Não Convencional, às Ações Diretas ao Reconhecimento Especial, às Operações contra Forças Irregulares e ao Contraterrorismo.

Dentro do contraterrorismo, as FOpEsp são aptas a realizar de igual maneira as ações pró-ativas e reativas, constituindo uma alternativa viável para ações de contraterrorismo, uma vez que moldam o ambiente operacional, combinando Ações Diretas e Indiretas, a fim de interromper a cadeia de eventos que pode levar à deflagração do ataque terrorista. Segundo BASTOS, considera-se

Ações Diretas - são ações normalmente agressivas e de curta duração, realizadas por tropa qualificada, de valor e constituição variáveis, por meio de uma infiltração terrestre, aérea ou aquática, contra alvos de valor significativo, localizados em áreas hostis. Ações Indiretas - Conjunto de atividades destinado a estruturar, prover, instruir, desenvolver e dirigir o apoio local, a fim de contribuir com a consecução de objetivos políticos ou estratégicos de mais longo prazo. No campo militar, as ações indiretas orientam-se, basicamente, para as operações de guerra irregular, por meio da organização, expansão e emprego em combate de forças irregulares nativas. (BASTOS, 2013, p. 46).

As missões e tarefas das FOEsp do Exército em ações de contraterrorismo pró-ativo incluem as operações de Inteligência, prioritariamente em ambiente interagências, no qual busca-se cooperar na coleta de informações sobre a ameaça terrorista, no levantamento e localização de áreas de homizio e campos de treinamento de organizações terroristas. Podem ainda realizar ações diretas preventivas contra as organizações terroristas, com o objetivo de prender, neutralizar ou desarmar tais organizações antes que as mesmas possam atacar alvos de interesse nacional e/ou de nações aliadas (BASTOS, 2013).

A neutralização (captura e/ou eliminação seletiva) de líderes terroristas ou militantes de organizações extremistas é parte essencial no esforço pró-ativo, principalmente após a identificação real da ameaça. Além disso, missões de captura para apreensão de armas, munições e insumos para a confecção de artefatos explosivos necessários aos atentados e apreensão de agentes químicos, biológicos, radiológicos e nucleares (QBRN) são um importante vetor na prevenção ao atentado terrorista.

O emprego de FOPEsp em operações militares seguem os princípios de:

- (1) Postura humanitária – Os grupos de intervenção deverão adotar a linha de ação que, se presume, salvará o maior número de vidas humanas.
- (2) Aplicação da lei – O uso da legítima força coercitiva se dará no estrito cumprimento do dever legal.
- (3) Definição de prioridades – Levando-se em conta a limitação dos meios e as capacidades finitas das FOPEsp empregadas em operações de contraterrorismo (OCT), deverão ser estabelecidas prioridades para o enfrentamento com os agentes perpetradores.
- (4) Redução dos efeitos psicológicos da ação – Considerando que um ataque terrorista é concebido fundamentalmente como instrumento de propaganda extremista e seu êxito depende da divulgação pelas agências de notícia, as FOPEsp deverão optar por ações que reduzam o impacto psicológico do atentado, minimizem a comoção pública e limitem a possibilidade de exploração pela mídia (BRASIL, 2012, p. 27).

Já no contraterrorismo reativo predominam ações de resgate de reféns, captura e/ou recuperação de materiais sensíveis sob o controle terrorista. Garantir a segurança das pessoas e impedir a destruição desse tipo de material são essenciais nessas missões. Seguem ainda as ações diretas para neutralização de ameaças, porém nesta fase de maneira reativa, perdes-se parte da iniciativa das ações. Sendo assim, as ações em contraterrorismo são fundamentadas nos seguintes princípios:

- (1) Trabalho de inteligência – Esforços abrangentes de coleta e busca de dados, análise de inteligência e trabalho investigativo, conduzidos por agências civis, policiais e militares, deverão ser integrados de forma holística, a fim de orientar o emprego de FOPEsp de modo preciso e eficaz.
- (2) Antecipação – O emprego de FOPEsp deverá impedir a consecução do ataque terrorista, antecipando-se ao ato hostil.
- (3) Discrição – Ações pontuais, preferencialmente de pequena envergadura, deverão possuir divulgação restrita, sob pena de atrair a atenção da opinião pública para a

causa da militância extremista. O conhecimento público da ação deverá ser proporcional à sua utilidade como fator dissuasório.

(4) Exploração do êxito – Operações subsequentes deverão ser desencadeadas, com a maior brevidade possível, a fim de desarticular toda a estrutura clandestina que dá suporte às atividades terroristas. (BRASIL, 2012, p. 20).

Deste modo, as ações diretas são urgentes, necessárias e altamente cinéticas com efeitos imediatos. Embora sejam permanentemente solicitadas, seus efeitos globais, a longo prazo, não são decisivos. Já as ações indiretas buscam moldar o ambiente envolvendo um conjunto de iniciativas predominantemente “não militares”, na qual buscam a identificação e a redução dos antagonismos, erradicando as ameaças em sua origem, impedindo uma cadeia de eventos que pode levaria ao agravamento de uma crise (BASTOS, 2013).

É possível a execução de ações indiretas em ambas as fases da campanha de prevenção e combate ao terrorismo. Estas ações incluem uma série de atividades não letais, que buscam neutralizar as motivações ideológicas geradoras do terrorismo. Dentre essas ações, destacam-se a luta pelo apoio da população em áreas sob a influência de organizações terroristas e o treinamento e assistência militar, seja para Órgãos de Segurança Pública, forças convencionais nacionais ou internacionais (BASTOS, 2013).

Somam-se às abordagens diretas e indiretas os apoios das Operações de Apoio à Informação, as atividades de Cooperação Civil Militar e os Assuntos Cíveis, além de outras capacidades relacionadas ao apoio às forças especiais, principalmente uma Assessoria Jurídica que respalde o emprego sempre dentro dos princípios de legitimidade e legalidade, essenciais no ambiente operacional em que se desenvolvem as campanhas de prevenção e combate ao terrorismo.

Em face da complexidade do ambiente operacional, as FOpEsp devem evidenciar capacidade de aplicar de forma precisa e eficaz o poder de combate, com maior controle de danos e redução dos efeitos colaterais, oferecer respostas ágeis e flexíveis em ambientes em constante mutação, agregar valor psicológico às ações de combate, interagir com a mídia, organismos de defesa dos direitos humanos, organizações não governamentais e outras agências estatais presentes no interior da área de operações; e fazer hábil uso dos instrumentos jurídicos que lhe estão disponíveis. (BRASIL, 2015, p.20).

Desta maneira, o correto uso dos instrumentos jurídicos são fundamentais para o sucesso das operações especiais. O envolvimento de forças especiais não deve ser alheio aos diplomas legais, mesmo que o emprego seja inserido no contexto de forças nativas de outros locais, regidas por diferente jurisprudência. A atuação das FOpEsp será rigorosamente limitada pelos costumes, pela moralidade e pelos valores éticos do povo brasileiro.

Embora os grupos terroristas atuem alheios a qualquer subordinação às restrições

legais, são capazes de explorar habilmente, perante a opinião pública, as brechas e injunções jurídicas que lhe são oferecidas pela interpretação da lei, que acabam sendo aplicadas apenas às instituições nacionais.

Desse modo, as considerações jurídicas e políticas constantemente regem o emprego das FOpEsp, a legitimidade caracteriza a necessidade de atuar conforme diplomas legais, mandatos e compromissos assumidos pelo Estado, sem esquecer dos princípios e valores que alicerçam as Forças Armadas. Porém, este conceito é mais amplo do que apenas a adesão às leis, já que também existe uma legitimidade moral e política embutida nas ações. Caracterizando o eterno conflito entre o que é moral versus legal, o que pode ser feito e o que deve ser feito, por mais legal que seja a eliminação seletiva de um terrorista, fatores diversos, como por exemplo a idade do elemento, podem levar a desconsiderar a eliminação como uma alternativa, caracterizando o conflito entre o legal e moral.

Assim, a população da área de operações, a sociedade nacional e a internacional determinam a legitimidade com base na percepção coletiva da causa e dos métodos utilizados pelas FOpEsp. A credibilidade de uma força é insumo essencial para a obtenção do apoio da população local e fundamental para o êxito das operações.

Legalidade – aptidão intrínseca das FOpEsp de atuar de acordo com o imperativo das leis e conforme os diplomas legais, mandatos e compromissos assumidos pelo Estado, e os princípios e valores que alicerçam o Exército.

Restrição – aptidão intrínseca das FOpEsp de atuarem em ambiente com restrições que visam a limitar os danos colaterais e a evitar o uso desnecessário ou desproporcional da força. O excessivo uso da força, normalmente, antagoniza os líderes e civis envolvidos devido a danos colaterais subsequentes, o que restringe a liberdade de ação e potencializa o apoio à causa do oponente. (BRASIL, 2015, p. 03).

Por fim, o sucesso tático pode redundar em fracasso estratégico ou político. A manipulação indevida de informações podem gerar um impacto sobre a opinião pública e a comunidade internacional, transformando pequenos êxitos locais em grandes desastres televisivos. Sendo assim, o planejamento e emprego de FOpEsp devem ser baseadas no assessoramento jurídico eficaz.

Nessa perspectiva, o emprego de normas de conduta e regras de engajamento, elaboradas em conformidade com os diferentes ramos do direito não buscam restringir a atuação das FOpEsp, ao contrário, mostram-se uma ferramenta que amplia a liberdade de ação, assegurando que o emprego da força letal será respaldado pela aquiescência da opinião pública doméstica e internacional.

Para condensar esta reflexão busca-se no próximo capítulo mostrar como o terrorismo afeta diretamente os direitos humanos. Dessa forma, constitui-se como um elemento que precisa ser considerado, na formação daqueles que vão, preveni-lo e evitá-lo, perante a sociedade brasileira.

CAPÍTULO 3 - DIREITOS HUMANOS E DIREITO INTERNACIONAL HUMANITÁRIO: COMO ESTRATÉGIA DE COMBATE AO TERRORISMO

Neste capítulo discute-se os direitos humanos numa perspectiva de mostrar como este é afetado e impactado pelas ameaças oriundas das ações terroristas no contexto contemporâneo. Parte-se desta premissa para argumentar a importância de considerar os direitos humanos como uma ferramenta na prevenção e combate ao terrorismo.

Paralelamente, dialoga com as legislações nacional e internacional que garantem ao sujeito de direito à proteção advinda desta ameaça.

3.1 Terrorismo e os direitos humanos

Na atualidade, o terrorismo tem um impacto direto sobre uma série de direitos humanos, em particular os direitos à vida, à liberdade e à integridade física. O terrorismo visa a destruição dos direitos humanos, da democracia e do Estado de Direito. Ele ataca os valores que estão no coração da Carta das Nações Unidas e outros instrumentos internacionais, tais como: o respeito aos direitos humanos e do Estado de Direito; as normas que regem os conflitos armados e a proteção de civis; a tolerância entre os povos e as nações; e a resolução pacífica de conflitos.

Dessa maneira, a ligação entre as garantias dos direitos humanos e a proteção contra o terrorismo não pode ser negligenciada. Por outro lado, não significa que deva existir uma balança entre os direitos individuais e a proteção contra o terrorismo. Ou ainda, o entendimento que os direitos humanos, ou os aspectos relacionados a ele, devam ser negligenciados para que se obtenha segurança. Pelo contrário, a garantia da proteção dos direitos humanos é parte integral dos princípios de prevenção e combate ao terrorismo, como será apresentado.

Desta maneira, o entendimento da relação entre terrorismo e direitos humanos é baseado, em parte, na compreensão dos conceitos que definem os fatores presentes nesta dinâmica. A partir desta premissa, é possível relacionar como o terrorismo, afeta os direitos humanos e quais são as restrições e/ou ferramentas que as normas legais que regem este fenômeno podem e devem ser aplicadas na busca da diminuição de seus efeitos ou até mesmo na neutralização da ameaça.

O entendimento necessário para prevenir e combater o terrorismo é que não existe

lacuna de proteção jurídica para os atores envolvidos em ações terroristas. A compreensão do enquadramento legal da luta contra o terrorismo é parte integrante para a solução militar do uso das Forças Armadas.

Dessa forma é necessário assegurar a promoção e proteção dos direitos humanos no contexto da luta contra o terrorismo através do desenvolvimento de ferramentas práticas e intercâmbio de informações, bem como no processo formativo daqueles que protegem a nação no contexto da luta contra o terrorismo, é base fundamental para o êxito.

Aspectos específicos da luta contra o terrorismo lançada pelos EUA, após os ataques de 11 de setembro de 2001, caracterizam um conflito armado, tal como definido pelo Direito Internacional Humanitário. A Convenções de Genebra de 1949 e as regras do direito internacional consuetudinário podem ser plenamente aplicáveis ao conflito armado internacional, que envolveu a coalizão liderada pelos Estados Unidos, de um lado, e o Afeganistão, de outro.

No entanto, grande parte da violência ocorrendo em outras partes do mundo, definida como terrorismo, perpetrada por grupos pouco organizados (redes), ou indivíduos que, na melhor das hipóteses, compartilham uma ideologia comum, não podem ser caracterizados como parte em qualquer tipo de conflito armado, incluindo o "transnacional". Porém não deixam de ser protegidas pelos direitos humanos.

Partindo do princípio de que o terrorismo não se enquadra necessariamente em um conflito armado e que seus perpetradores, na maioria das vezes, não participam do conflito caracterizados como combatentes faz-se necessário o entendimento das possibilidades e limitações do Direito Internacional dos Conflitos Armados (DICA) e dos direitos humanos, conciliando ambos para que, de maneira complementar, a prevenção e combate ao terrorismo não sofra falhas no desenvolvimento da promoção e proteção aos direitos fundamentais a serem respeitados pela nossa doutrina, seja em situações de conflitos armados ou não.

O conceito de Direitos Humanos refere-se à tutela dos direitos fundamentais dos indivíduos perante o Estado (relação Estado-indivíduo), tais como o direito à vida, à liberdade e aos direitos sociais, políticos, culturais e econômicos, que, no conjunto, limitam a possibilidade de arbitrariedade ou a exacerbação do conceito de soberania do Estado perante aos seus cidadãos. Já o conceito de DICA (relação entre Estados) aplica-se somente por ocasião de um conflito armado. Contudo, o fundamento de ambos é o mesmo: o respeito à integridade física e moral da pessoa. (BRASIL, 2011, p.16).

Nessa perspectiva o DICA contém um conjunto de regras relativas à proteção das pessoas em "conflito armado", bem como sobre a condução das hostilidades. Estas regras são

traduzidas em uma série de tratados, incluindo as quatro Convenções de Genebra e seus dois Protocolos Adicionais, bem como uma série de outros instrumentos internacionais que visam reduzir o sofrimento humano em conflitos armados.

Dessa forma, não existe uma definição explícita de "terrorismo" na lei humanitária internacional. Por outro lado, o direito internacional dos direitos humanos continua a ser aplicável durante o conflito armado, sujeito apenas a certas limitações admissíveis, de acordo com rigorosos requisitos contidos nos tratados internacionais de direitos humanos. Em essência, a diferença entre os dois órgãos de direito é que, embora a legislação de direitos humanos proteja o indivíduo em todos os momentos, o direito humanitário internacional se aplica apenas em situações de conflito armado.

3.2 Direitos Humanos: complexidade e universalidade

Os direitos humanos são os direitos e liberdades básicos de todos os seres humanos. Essa assertiva está assegurada no Artigo 1º da Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, que enfatiza que todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade (ONU, 1948).

A idéia de direitos universais que garantam a dignidade humana é consuetudinária e se desenvolve de acordo com a evolução das sociedades. Considerada como uma das primeiras declarações sobre direitos humanos, o Cilindro de Ciro, antigo Rei Persa por volta de 539 aC, foi encontrado em 1879 e a ONU traduziu para todos seus idiomas oficiais. Idéias tidas hoje como fundamentais, tais como a liberdade de religião e a abolição da escravatura, já eram defendidas pelo Rei Persa. No século XVII e XVIII, diversos filósofos buscaram um conceito de direito inato, que abrangessem todos os homens (ALTAVILA, 1989).

Se por um lado não houve, no decorrer da história, grandes mudanças na noção dos direitos humanos, tão pouco houve consenso, abrangência e universalismo. Um marco para a mudança nos direitos humanos foi o início das lutas operárias na Revolução Industrial. Novos conceitos e direitos foram introduzidos, buscando solucionar problemas sociais (ALTAVILA, 1989).

Mas o momento mais importante, na história dos direitos humanos, foi a II Guerra Mundial. Devido às tragédias e atrocidades vividas, os Estados buscaram criar a Organização

das Nações Unidas (ONU) em prol de estabelecer e manter a paz no mundo. Foi através da Carta das Nações Unidas, assinada a 20 de Junho de 1945, que os povos exprimiram a sua determinação de preservar as gerações futuras do flagelo da guerra; proclamar a fé nos direitos humanos, na dignidade e valor da pessoa humana, na igualdade de direitos entre homens e mulheres, assim como das nações, grande e pequenas; em promover o progresso social e instaurar melhores condições de vida numa maior liberdade (ALTAVILA, 1989).

Em 10 de Dezembro de 1948, a Assembleia Geral das Nações Unidas proclamou a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), um marco na história dos direitos humanos. A Declaração Universal dos Direitos Humanos é a base de quase todos os documentos relativos aos direitos humanos. Elaborada por representantes de diferentes origens jurídicas e culturais de todas as regiões do mundo, a Declaração foi proclamada por meio da Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral como uma norma comum a ser alcançada por todos os povos e nações. Ela estabelece, pela primeira vez, a proteção universal dos direitos humanos (BRASIL, 2008).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos ganhou uma importância extraordinária, contudo não obriga juridicamente que todos os Estados a respeitem. Depois foram aprovados numerosos tratados internacionais sobre o tema, com destaque para os Pactos Internacionais de Direitos Humanos de 1966, no qual foram criados numerosos dispositivos para sua promoção e garantia (BRASIL, 2008).

A maioria dos tratados de direitos humanos tem um órgão de supervisão, responsável por revisar a implementação do tratado pelos países que o ratificaram. O Comitê sobre os Direitos da Criança (que supervisiona a Convenção sobre os Direitos da Criança) e o Comitê Contra a Tortura (para a Convenção Contra a Tortura) reúnem-se várias vezes por ano em Genebra ou Nova York, por exemplo. Os órgãos judiciais das Nações Unidas, incluindo o Tribunal Penal Internacional, e tribunais penais especializados, como o da ex-Iugoslávia e de Ruanda estabelecidos pelo Conselho de Segurança trabalham para assegurar a justiça e a responsabilidade individual em casos de graves violações dos direitos humanos.

Os direitos humanos são garantidos independentemente de raça, sexo, nacionalidade, etnia, idioma, religião ou qualquer outra condição. Basicamente incluem o direito à vida e à liberdade, à liberdade de opinião e de expressão, o direito ao trabalho e à educação, entre outros. Todos merecem estes direitos, sem discriminação.

Por tentar ser universal em seu alcance, a Declaração Universal dos Direitos Humanos se contrapõe ao relativismo cultural em alguns cenários. Muitas declarações de direitos humanos emitidas por organizações internacionais e regionais põem um acento maior ou menor no aspecto cultural e dão mais importância a determinados direitos de acordo com sua trajetória histórica. Este enfrentamento entra as posturas de universalismo e relativismo cultural têm criado divergências de aceitabilidade de conceitos e garantias universais para dignidade humana.

Por exemplo, o etnocentrismo ocidental, sempre focou os direitos humanos nos direitos civis e políticos, como a liberdade de opinião, de expressão e de voto. Por outro lado, algumas culturas entendem que a satisfação das necessidades elementares não incluem a propriedade privada, a possibilidade de discordar, e de eleger os representantes com eleições livres de múltipla escolha.

Sendo assim, os Estados africanos que acordaram a Declaração de Túnez, em 6 de novembro de 1992, afirmaram que não se pode prescrever um modelo de preservação dos direitos humanos a nível universal, uma vez que não se pode desvincular as realidades históricas e culturais de cada nação e as tradições, normas e valores de cada povo. Ainda nesse sentido, existe a Declaração de Bangkok, emitida por países asiáticos em 23 de abril de 1993, e a de Cairo firmada pela Organização da Conferência Islâmica em 5 de agosto de 1990, buscando, acertadamente, coincidir normas para garantia dos direitos humanos de acordo com a psique local.

Embora não atinja seu objetivo de universalismo devido às diferenças culturais e momentos políticos vividos pelas nações, os tratados internacionais abrangem as principais garantias a dignidade humana e proíbem as grandes violações dos direitos humanos como a prisão arbitrária, execuções extrajudiciais, tortura, prostituição infantil ou de privação de direitos como o direito à alimentação, à moradia adequada, à água potável, à liberdade de expressão, à educação e outros.

Estes tratados, quando ratificados pelos Estados, estabelecem como obrigação que os governos atuem de determinadas maneiras ou se abstenham de certos atos, a fim de promover e proteger os direitos humanos e as liberdades de grupos ou indivíduos.

3.3 O desenvolvimento dos Direitos Humanos

A origem conceitual e dos fundamentos dos direitos humanos pode ter como referência à sua origem a obra de teatro grego clássico de Sófocles: *Antígona* (DALLARI, 2004). Quando no afã de enterrar seu irmão Polinices, Antígona desrespeita a ordem de deixar o corpo a mercê das aves de rapina e o enterra sem ordem para tal. Segundo o autor, a personagem evoca um direito muito mais antigo do que o rei e a própria sociedade, um direito cujo nascimento se perde na origem dos tempos - o direito à dignidade (DALLARI, 2004).

Entender como se deu este desenvolvimento conceitual ao longo da história é mister para compreendermos os conceitos atuais sobre direitos humanos ainda em construção. E a priori, constitui como uma das principais formas para diminuir a violência social, o abismo sócio-econômico e as desigualdades, sejam elas de cunho religioso, político, de gênero ou racial.

Nesse viés, a sociedade brasileira vê-se a mercê de diversas agressões aos direitos humanos, mas não necessariamente entende os fundamentos envolvidos nesta dinâmica e acaba por simplificar e polarizar as discussões acerca do tema, que é “[...] externada por muitas pessoas, segundo a qual “defender direitos humanos é defender criminosos”. [...] fazendo-se confundir defesa da dignidade humana com promoção da criminalidade” (DALLARI, 2004. p. 24).

Diferentemente desta visão pautada no senso comum, a idéia de direitos universais que garantem a dignidade humana é consuetudinária e se desenvolveu de acordo com o contexto sócio-histórico cultural de cada sociedade, como nos adverte Santos (2014, p.18)” [...] Hoje, nem sequer podemos estar seguro se os atuais direitos humanos são um legado das modernas revoluções ou de suas ruínas, se tem atrás de si uma energia revolucionária, emancipada, ou uma energia contra-revolucionária”.

Dessa forma, o desenvolvimento dos direitos humanos acompanha marcos históricos e sociais ao longo dos anos e sua origem perde-se na própria idéia da origem de organização social, já que uma vez organizado em sociedade, o ser humano dispunha de regras de convívio e justiça que provavelmente abrangiam idéias de dignidade e respeito.

Para Dallari (2004), foi durante a Idade Média, por volta do século XII, um dos estopins para o início do pensamento em relação a efetivação dos direitos humanos, baseado principalmente pelo conflito entre burgueses (comerciantes que compravam os alimentos na

zona rural e os revendiam nos burgos, com lucro) e nobreza. Esses comerciantes não eram proprietários de terras e não tinham títulos nobres, mas aos poucos enriqueceram.

Apesar do poder econômico, os burgueses não participavam do poder político, submetidos assim ao arbítrio da nobreza. Em consequência, pensadores produziram obras importantes para o desenvolvimento das concepções dos direitos fundamentais. Para eles, o ser humano, efetivamente, tem direitos naturais, isto é, inerentes à condição humana, e que não dependem de noções religiosas para serem afirmados enquanto tais. Desse modo, a razão, e não mais a religião, passa a ser o fundamento da noção de direitos humanos na era moderna (DALLARI, 2004).

Para John Lock, por exemplo, o direito natural não dependeria de cidadania ou de leis dos Estados, não seria limitado a grupos étnicos, culturais ou religiosos. Segundo Hunt (2009, p. 22), o termo "direitos do homem" começa a circular em francês depois de sua aparição em *O Contrato Social* (1762), de Jean Jacques Rousseau, ainda que o autor não desse ao termo nenhuma definição, a idéia era que os direitos seriam naturais, uma vez que na natureza, os homens são titulares dos mesmos direitos.

Nos séculos XVII e XVIII, sob a influência dessa produção teórica, mas também contando com o auxílio dos operários e trabalhadores rurais, ocorreram três revoluções que merecem ser ressaltadas. A primeira na Inglaterra, em que se afirmou a superioridade da Câmara dos Comuns em relação à dos Lordes, dentro do sistema bicameral; a segunda, nos Estados Unidos da América, na qual se promoveu a independência das colônias inglesas da América do Norte; e, a terceira, na França, com influência em todo o mundo, que teve como lema Liberdade, Igualdade e Fraternidade, e tomou uma posição clara contra o absolutismo, os privilégios da nobreza e do clero.

A partir deste momento, passa ser prioridade o discurso sobre os direitos universais, a exemplo da independência americana e a garantia de direitos inalienáveis à todos os homens:

O fio universalista dos direitos engrossou na década de 1760 e especialmente na de 1770, quando se alargou a brecha entre as colônias norte-americanas e a Grã-Bretanha. Se os colonos queriam estabelecer um novo país separado, não podiam contar meramente com os direitos dos ingleses nascidos livres. Caso contrário, estavam querendo uma reforma, e não a independência. Os direitos universais proporcionavam um fundamento lógico melhor, e assim os discursos das eleições americanas nas décadas de 1760 e 1770 começaram a citar diretamente Burlamaqui em defesa dos "direitos da humanidade". (HUNT, 2009, p. 120).

Por sua vez, com a proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, um marco na história, o que se dá é o “reconhecimento de que o direito existe e deve ser respeitado por todos, devendo-se fazer o possível para que ele seja efetivado” (DALLARI, 2004. p.39).

A referida Declaração é a base de quase todos os documentos relativos aos direitos humanos. Ela estabelece, pela primeira vez, a proteção universal dos direitos humanos. As declarações internacionais, buscaram garantir uma dignidade mínima aos indivíduos que não possuem direitos como membros de uma coletividade política ou foram violados. No decorrer dos anos, passou a ser incorporada ao direito positivo dos países, tornando-se ainda mais direitos de cidadania do que um fato coletivo.

A finalidade da adoção de declarações internacionais, e de regimes e instituições de direitos humanos era garantir uma dignidade mínima aos indivíduos que não possuem direitos como membros de uma coletividade política ou foram violados. No curso dos últimos séculos, os direitos humanos foram sendo incorporados gradativamente as constituições e assumiram outro conceito como direitos de cidadania garantidos diretamente pelo Estado e aplicados coercitivamente por tribunais de justiça: direitos políticos, civis, sociais, econômicos e culturais. Mas é certo que a proteção efetiva dos direitos humanos sempre tem sido precária na maioria dos países. e os direitos humanos tem sido invocados principalmente em situações de erosão ou de violação grave dos direitos de cidadania. (LEFORT, 1983, p. 18).

Por ser nobre em seu conceito puro, os direitos humanos passaram a ser um ideal a ser concretizado. Neste sentido, Neves (2005, p. 03) aponta que além de sua realização através da “inclusão jurídica, a força simbólica dos direitos humanos atua como forma de manipulação política, tanto para encobrir situações de carência de direitos ou para dar força à opressão política”. Sendo assim, por vezes ocorre a ausência de críticas aos direitos humanos, tendo em vista o ideal de incontestáveis e universais.

Principalmente porque, em geral, tornou-se lugar comum considerá-los como irrefutáveis, incontestáveis, como se fossem verdades eternas, e que deverão, por isso mesmo, ser aceitas universalmente, sem contestação. Neste caso, qualquer crítica a respeito da justeza desse posicionamento soaria como algo inusitado, sem sentido e, no final das contas, pouco digno de atenção. (NASCIMENTO, 2010, p. 119).

Entender o contexto histórico da evolução dos direitos humanos, assim como seus principais fundamentos é escopo para críticas embasadas teoricamente e só assim, a partir da identificação das principais falhas de aplicação destes direitos é que torna-se possível uma melhora na efetivação dos mesmos.

3.4 Fundamentos dos Direitos Humanos

Para Hunt (2009, p. 24), os direitos humanos são difíceis de determinar porque sua definição e a sua própria existência dependem tanto das emoções quanto da razão.

Os direitos humanos requerem três qualidades encadeadas: devem ser naturais (inerentes nos seres humanos), iguais (os mesmos para todo mundo) e universais (aplicáveis por toda parte). Para que os direitos sejam direitos humanos, todos os humanos em todas as regiões do mundo devem possuí-los igualmente e apenas por causa de seu status como seres humanos. Acabou sendo mais fácil aceitar a qualidade natural dos direitos do que a sua igualdade ou universalidade. De muitas maneiras, ainda estamos aprendendo a lidar com as implicações da demanda por igualdade e universalidade de direitos. (HUNT, 2009, p. 19).

Nessa perspectiva, os direitos humanos implicam diretamente a igualdade e o direitos iguais para todos. Além disso, a própria proposta de universalismo da Declaração foi posta em dúvida no início de sua promulgação, conforme apresenta Baldi (2014, p.10), à época, “apenas 48 países votaram a favor, nenhum contra e 8 se abstiveram (África do Sul, Arábia Saudita, URSS, Bielorrússia, Checoslováquia, Polônia, Ucrânia, Iugoslávia)”.

Hoje, compreendem a chamada Carta Internacional dos Direitos Humanos, juntamente com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, uma série de pactos, tratados e protocolos de proteção aos direitos humanos ratificados por diversos países que compõem os 193 integrantes da Organização das Nações Unidas sendo que o Brasil, por sua vez, possui a cultura de acatar os tratados referentes ao tema direitos humanos.

Para Segato (2006), a Declaração Universal deve ser entendida como o ponto de partida em direção a uma meta progressiva, mas:

[...]. O problema não é, portanto, somente o de construir os instrumentos para garantir os direitos já definidos, mas também o de: [...] aperfeiçoar o conteúdo da Declaração, articulando-o, especificando-o, atualizando-o, de modo a não deixá-lo cristalizar-se e mumificar-se em fórmulas tanto mais solenes quanto mais vazias (SEGATO, 2006, p.220 *apud* BOBBIO, 1991)

Nessa mesma linha, Habermas (2002) enfatiza que os direitos humanos possibilitam a prática efetiva de autodeterminação dos cidadãos, se houver equilíbrio entre os direitos clássicos de liberdade e os direitos políticos do cidadão.

Esses direitos, aos quais cabe garantir a cada um o esforço por alcançar os objetivos de sua vida privada em igualdade de chances, têm um valor intrínseco, ou eles ao menos não se diluem no valor instrumental de si mesmos em prol da formação democrática da vontade. Para fazer jus à intuição de equiprimordialidade entre os direitos clássicos de liberdade e os direitos políticos do cidadão será necessário, a seguir, tornar mais precisa nossa tese de que os direitos humanos possibilitam a práxis de autodeterminação dos cidadãos. (HABERMAS, 2002, p. 292).

Neste contexto, devem ser consideradas duas escolas nos quais foram baseadas as idéias de direitos humanos, os jusnaturalistas e os positivistas. Sendo os direitos humanos de validade universal, os primeiros tendiam a excluir determinadas espécies de ser humano. Em geral, afirma Pequeno (2010, p. 158), o jusnaturalismo considera que o direito antecede a formação do Estado moderno já que ele é inato e constitutivo de cada ser humano (direito natural universal).

Do ponto de vista pragmático dos portadores ou destinatários, os direitos humanos têm a pretensão de validade universal. Todo homem é portador dos direitos humanos. Enquanto os modelos jusnaturalistas que remontam ao pensamento europeu antigo tendiam a excluir determinadas espécies de homem (escravos, mulheres e, de certa maneira, estrangeiros) ou a construir uma ordem hierárquica entre os homens com relação aos seus direitos, os direitos humanos (modernos) têm a pretensão de inclusão generalizada dos homens no âmbito jurídico. (NEVES, 2005, p. 08).

Por outro lado, Pequeno (2010), coloca os positivistas como sendo os que consideram a inserção nos aparatos formais uma condição sem a qual não se pode afirmar legalmente ninguém como detentor de direitos:

Fora do ordenamento normativo oficialmente instituído, nenhum sujeito pode postular ou gozar de direitos. Reconhecendo a lei como instância de proteção e garantia de sua dignidade, o sujeito passa a ter também resguardado o campo de manifestação de sua liberdade e autonomia. O direito positivo é visto, pois, como norma, lei ou ordenamento cuja efetivação torna-se atribuição do Estado, enquanto expressão do poder político formalmente constituído e da vontade coletiva de seus membros. (PEQUENO, 2010, p. 159).

Em contrapartida, atualmente entende-se que os direitos humanos devam ir além da tão somente efetivação nos aparatos jurídicos estatais. É necessário uma sociedade internacional para garantir os direitos inalienáveis.

Os Direitos do Homem, afinal, haviam sido definidos como “inalienáveis” porque se supunha serem independentes de todos os governos; mas sucedia que, no momento em que seres humanos deixavam de ter um governo próprio, não restava nenhuma autoridade para protegê-los e nenhuma instituição disposta a garanti-los. (ARENDR, 1989, p. 253).

É a partir deste ponto do desenvolvimento dos fundamentos dos direitos humanos que pode se iniciar uma crítica às lacunas ainda existentes em sua efetivação e por sua vez, oferecer subsídios para uma educação e coincientização da importância dos mesmos.

3.5 Teorias Críticas aos Direitos Humanos

Uma das críticas em relação aos dos direitos humanos é apresentada por Lefort (1983, p. 43), no qual aponta que para Marx: "Os direitos do homem, direitos do membro da sociedade burguesa, são apenas os direitos do homem egoísta, do homem separado do homem e da coletividade". O autor ainda coloca que, por outro lado, o próprio marxismo caiu na armadilha teórica em relação a efetivação dos direitos humanos, fazendo com que deixasse se aprisionar pela versão ideológica dos direitos, sem examinar o que significam na prática, que reviravolta fazem na vida social e sendo assim, esclarece:

Esses direitos (do homem) já não parecem formais, destinados a acobertar um sistema de dominação, mas vemos investir-se neles uma luta real contra a opressão. Nestas circunstâncias, quem desaprova ou condena a repressão nos países do Leste sente-se obrigado a reconhecer-lhes um valor aqui mesmo, no quadro da democracia dita burguesa, e a proclamar que a instauração do socialismo deverá assegurar-lhes a salvaguarda. (LEFORT, 1983, p. 39).

Outro crítico momento histórico é apresentado por ARENDT (1989) em relação aos povos refugiados e deslocados, exemplificado pelo terror do nazismo e do extermínio do povo judeu, quando aparece fora da família das nações, uma pessoa não era mais protegida pelos direitos humanos:

Os próprios nazistas começaram a sua exterminação dos judeus privando-os, primeiro, de toda condição legal (isto é, da condição de cidadãos de segunda classe) e separando-os do mundo para ajuntá-los em guetos e campos de concentração; e, antes de acionarem as câmaras de gás, haviam apalpado cuidadosamente o terreno e verificado, para sua satisfação, que nenhum país reclamava aquela gente. O importante é que se criou uma condição de completa privação de direitos antes que o direito à vida fosse ameaçado. (ARENDT, 1989, p. 257).

Para Arendt (1989), o conceito de direitos humanos, baseado existência de um ser humano, desmoronou no momento que o mundo se deparou com seres que haviam perdido todas as relações de cidadania mas que ainda eram humanos.

Assim, por tentar ser universal em seu alcance, a Declaração Universal dos Direitos Humanos se contrapõe ao relativismo cultural em alguns cenários. Este enfrentamento entre as posturas de universalismo e relativismo cultural têm criado divergências de aceitabilidade de conceitos e de garantias universais para dignidade humana. Por ser criada, homologada e ratificada por estados, o viés político acaba sempre presente, dificultando a transparência e idoneidade dos pactos internacionais. Um dos exemplos é que a referida Declaração funciona

como garantia somente dos direitos individuais e do Estado.

Outra tensão que ilustra a índole ilusória do monolitismo é a tensão entre os direitos individuais e os direitos coletivos. A Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas, a primeira grande declaração universal do século passado, que seria seguida de outras declarações, somente reconhece como sujeitos de direitos: o indivíduo e o Estado. Os povos são reconhecidos na medida que se tornam Estados. (SANTOS, 2014, p. 19).

Considerar certos direitos humanos como prioritários, silenciando a importância dos demais é claramente uma quebra da imparcialidade do discurso de inclusão destes direitos. Conforme afirma Baldi (2011, p. 140), apesar de sua defesa da universalidade e da interdependência entre as distintas dimensões de direitos, é notório a maior ênfase aos direitos civis e políticos, em detrimento dos culturais, econômicos e sociais.

Por que razão a discriminação é combatida e criticada somente em relação aos direitos civis e políticos e é tolerada como inevitável em relação aos direitos econômicos, sociais e culturais? Porque são supostamente de “segunda geração” e de realização progressiva. Então, vemos uma condenação absoluta de qualquer tipo de discriminação quando se trata do direito individual, ou mesmo de direitos políticos, mas uma tolerância absoluta quando se trata de disparidades em matéria de salários, de renda e assim por diante. (TRINDADE apud SEGATO, 2006, p. 213).

Embora sejam variáveis e complexas as críticas aos direitos humanos, cabe ressaltar que é um processo em constante evolução e que de maneira alguma faz com que se diminua sua importância ao longo evolutivo e muito menos na atualidade, agora já consolidado e positivado por organismos e instituições nacionais e internacionais. Principalmente porque tem em sua função primordial de defender o indivíduo numa relação de poder assimétrica com o Estado, desmerecer seu objetivo é negligenciar uma garantia fundamental para a dignidade do ser humano.

Especialmente nas relações públicas, em que o Estado consubstancia-se legitimado em uma ordem imposta, é que os direitos humanos na categoria de resistência se fazem mais evidentes e importantes, sobretudo nas situações relacionais assimétricas. (SANTANDER, 2011, p. 2).

Para Santander (2014, p.40), as críticas não constituem um ataque vazio aos direitos humanos, os quais são uma conquista, uma meta e uma importante ferramenta contemporânea na defesa da pessoa. Por outro lado, o que se pretende com estas críticas é contemporizar o caráter inacabado dos direitos humanos, os quais sempre precisam ser revistos para que não perca o contato com a realidade, perdendo assim sua efetividade e eficácia.

3.6 Direito Internacional Humanitário

O Direito Internacional Humanitário, também denominado Direito Internacional dos Conflitos Armados, é aplicável, como o nome já diz, a conflitos armados. Compreende normas internacionais estabelecidas por tratados ou pelo costume, com o intuito específico de resolver os problemas humanitários que surgem em conflitos armados internacionais ou não-internacionais (BRASIL, 2013).

Por razões humanitárias, tais normas protegem pessoas e propriedades que são ou que podem ser afetadas pelo conflito; a proteção ocorre por meio da limitação do direito das partes conflitantes de escolher os métodos e os meios de guerra. Assim:

O Direito Internacional Humanitário é o conjunto de normas internacionais, de origem convencional ou consuetudinária, especificamente destinado a ser aplicado nos conflitos armados, internacionais ou não-internacionais, e que limita, por razões humanitárias, o direito das Partes em conflito de escolher livremente os métodos e os meios utilizados na guerra, ou que protege as pessoas e os bens afetados, ou que possam ser afetados pelo conflito. (BRASIL, 2013, p. 15).

Este ramo do direito internacional rege as relações entre Estados, estabelecidas por meio de tratados ou convenções, além dos princípios gerais e costumes, inerentes às obrigações legais aceitas pelo Estado.

A origem deste ramo do direito é encontrada nos primórdios dos códigos sociais e regras religiosas e culturais do mundo inteiro. Cabe ressaltar que a criação espontânea de padrões humanitários em épocas diferentes e entre pessoas ou Estados que possuíam meios limitados de comunicação entre si, mostra a necessidade de normas aplicáveis a conflitos armados e a existência de um sentimento entre as mais diversas civilizações de que, sob certas circunstâncias, os seres humanos, indiferente de amigos ou inimigos, devem ser protegidos e respeitados.

O desenvolvimento moderno deste ramo do direito surge em 1864, com a primeira Convenção de Genebra. A idéia de limitar, através de uma série de normas legais, o comportamento nos conflitos, oferecendo dignidade aos militares que não mais participavam ativamente do mesmo, foi motivada por Henry Dunant, a partir de sua obra Lembranças de Solferino. Dunant foi testemunha da barbárie a que foram submetidos os soldados feridos no conflito ocorrido em 21 de junho de 1859, próximo a cidade italiana de Solferino.

Essa batalha resultou na vitória das tropas francesas de Napoleão sobre o exército austríaco. Dunant sugeria a criação de grupos nacionais de ajuda para apoiar os feridos em

situações de guerra, e propunha a criação de uma organização internacional que permitisse melhorar as condições de vida e prestar auxílio às vítimas da guerra.

Ao longo da história da humanidade, convém ressaltar, houve a celebração de tratados de paz, acordos internacionais de capitulação, rendições e tratados de armistício. Quando, porém, se procurou disciplinar a proteção das vítimas de conflitos armados, surgiu a primeira codificação internacional a estabelecer normas que protegeriam os feridos e doentes nos campos de batalha, a Convenção de Genebra, em 1864. (BRASIL, 2014, p. 12).

Desde de então, os Estados aceitaram uma série de tratados e normas práticas baseadas nas experiências da guerra, contribuindo para o desenvolvimento do Direito Internacional Humanitário, criando um delicado equilíbrio entre as preocupações humanitárias e as necessidades militares dos Estados em conflito.

A base do Direito Internacional Humanitário está estabelecida por meio das quatro Convenções de Genebra e por seus Protocolos Adicionais. Complementando as normas que regem os conflitos armados, foi estabelecido acordos que proíbem certas armas e táticas militares através da Convenções de Haia de 1907. Acompanhando o desenvolvimento tecnológico, outras convenções vieram para resguardar os conflitos do uso de novas tecnologias contrárias a dignidade humana. São exemplos as Convenções de Armas Bacteriológicas de 1972, para certas Armas Convencionais de 1980, Armas Químicas de 1993, entre outras.

As inovações tecnológicas e a complexidade dos conflitos armados contemporâneos, associadas às exigências da comunidade internacional de limitar o desenvolvimento dos meios de destruição, têm contribuído para aproximar as duas vertentes do DICA – o Direito de Haia e o Direito de Genebra. O primeiro, no que se refere à proibição e limitação do uso de determinados métodos e meios de combate nas hostilidades e o segundo, como sistema para salvaguardar e proteger as vítimas de situações de conflitos armados (BRASIL, 2014, p. 14).

De maneira geral, o Direito Internacional Humanitário abrange a proteção de pessoas que não participam ou deixam de participar das hostilidades, bem como dos meios e métodos de combate. No aspecto proteção, estão assegurados os feridos ou náufragos, doentes ou prisioneiros e os civis. Além disso, ficam proibidos os maus tratos, tratamentos degradantes e certas normas para oferecer condições humanas a feridos e prisioneiros de guerra. Inclui também a proteção de locais e objetos, tais como hospitais, ambulâncias e emblemas, facilmente reconhecidos que diferenciem partes neutras no conflito. Em relação aos métodos e meios proibidos no conflito está a necessidade de discriminação entre as pessoas que participam do conflito. É proibido causar danos ou sofrimentos desnecessários as pessoas, ao meio ambiente e ainda limita o emprego de certas armas que causam algum dos danos citados

(BRASIL, 2014).

Para cumprir essa finalidade, existem os princípios básicos aplicados ao Direito Internacional Humanitário, conforme apresenta o Manual de Doutrina Militar Terrestre, EB20-MF-10.102:

- a) Distinção – distinguir o combatente e não combatente. O não combatente é protegido contra os ataques. Também, distinguir bens de caráter civil e objetivos militares. Os bens de caráter civil não devem ser objetos de ataques ou represálias.
- b) Limitação – o direito das Partes beligerantes na escolha dos meios para causar danos ao inimigo não é ilimitado, sendo imperiosa a exclusão de meios e métodos que levem ao sofrimento desnecessário e a danos supérfluos.
- c) Proporcionalidade – a utilização dos meios e métodos de guerra deve ser proporcional à vantagem militar concreta e direta. Nenhum alvo, mesmo que militar, deve ser atacado se os prejuízos e sofrimento forem maiores que os ganhos militares que se espera da ação.
- d) Necessidade Militar – em todo conflito armado, o uso da força deve corresponder à vantagem militar que se pretende obter. As necessidades militares não justificam condutas desumanas, tampouco atividades que sejam proibidas pelo DICA.
- e) Humanidade – o princípio da humanidade proíbe que se provoque sofrimento às pessoas e destruição de propriedades, se tais atos não forem necessários para obrigar o inimigo a se render. Por isso, são proibidos ataques exclusivamente contra civis, o que não impede que, ocasionalmente, algumas vítimas civis sofram danos; mas todas as precauções devem ser tomadas para mitigá-los. (BRASIL, 2014, p.16).

Nesta perspectiva tais princípios garantem a celebração de acordos e minimizam conflitos armados. Assim, faz-se necessário distinguir violência admissível e inadmissível, pois essa distinção é:

a pedra fundamental do direito internacional humanitário. O consenso internacional de que certas armas e táticas devem ser banidas depende dessa distinção. As armas químicas, por exemplo, são claramente ilegais. A aplicação prática das regras depende da capacidade dos soldados para discriminar entre o que é militar e o que não é. Nas palavras do Comitê Internacional da Cruz Vermelha num panfleto educativo: "É um princípio básico do direito internacional humanitário que as pessoas que lutam em conflitos armados devem, em todos os momentos, distinguir entre civis e combatentes e entre bens civis e alvos militares. (LAPKIN, 2004, p. 08).

Dessa forma, o Direito Internacional Humanitário é aplicável a todas as partes envolvidas no conflito de maneira igualitária. Indiferente de quem iniciou as hostilidades, além disso, não regula se um Estado pode ou não usar a força, este aspecto é regido por outro tratado da Organização das Nações Unidas. Porém é limitado a conflitos armados, internos ou internacionais (envolvimento de dois ou mais Estados).

Mas, para ser aceito juridicamente pelo DIH, todas as partes envolvidas no conflito armado interno devem agir de em conformidade com as normas estabelecidas pelo direito, caso contrário, serão considerados combatentes ilegítimos por não cumprir as condições convencionais que lhe autorizam a participar dos combates. Entretanto, para resguardá-lo de possível discricionariedade do captor, o Protocolo I garante-lhe a proteção mínima, de forma a

proteger sua integridade física e sua humanidade, incluindo a proibição contra a tortura e contra o tratamento degradante e a proibição contra execuções sem julgamento prévio por um tribunal regularmente constituído.

Sem dúvida, as normas protetoras garantidas aos combatentes constituem um mínimo jurídico que as Partes em luta não podem desrespeitar. Tais limitações não estão circunscritas ao tratamento que devem merecer as vítimas dos conflitos armados, e pelos métodos e meios de combate, que protegem os combatentes. Tais normas procuram garantir o equilíbrio entre o princípio da proporcionalidade, determinando que os meios e métodos de combate empregados não devem ser desproporcionais em relação à vantagem militar a ser alcançada, e o princípio da humanidade, que desautoriza a imposição de danos supérfluos ou desumanos.

Porém, segundo as Convenções de Genebra, aplicadas a conflitos que envolvam apenas Estados e, pressupondo a existência de Forças Armadas “regulares” que combatam em nome dos mesmos, a guerra contra o terrorismo introduz um novo paradigma, no qual grupos com amplo alcance internacional cometem atos terríveis contra civis inocentes, às vezes com o apoio direto dos Estados. Os Estados Unidos reconheceram um novo paradigma que requer novas formas de pensar no direito da guerra, as quais devem ser, não obstante, compatíveis com os princípios de Genebra (WASHINGTON, DC, 7 Fev 2002).

Assim como o denominado combatente ilegítimo, o terrorista surge no âmago das discussões sobre os limites e alcances do Direito Internacional Humanitário, uma vez que a prevenção e combate ao terrorismo nem sempre configuram um conflito armado, seja interno ou internacional.

Desse modo, é difícil ver como opção a criação de uma legislação adicional para o DIH, em que seria oferecido proteções e soluções viáveis para o enquadramento do terrorismo. Além disso, os interesses estatais presentes no cenário internacional indicam que seria difícil e demorado chegar a um novo consenso internacional acerca das garantias legais de terroristas.

Seguindo esta premissa apresentada pelo Governo dos Estados Unidos da América, somada a idéia de que o terrorismo não necessariamente está ligado à um conflito armado propriamente dito, surge o argumento de Scheipers (2015), no qual apresenta que o Direito Internacional Humanitário está desatualizado ou não se aplica ao novo paradigma de prevenção e combate ao terrorismo contemporâneo, para isso, se faz necessário entender

como enquadrar o terrorismo no direito internacional, buscando uma forma eficaz e respaldada juridicamente de neutralização da ameaça.

3.7 Terrorismo à luz das abordagens do Direito Interno, os Direitos Humanos e o Direito Internacional dos Conflitos Armados

Uma das mais importantes discussões em relação ao terrorismo é em quais parâmetros devem ser enquadrados no amplo espectro dos conflitos armados e a partir de então, definir quais as garantias legais que regem as políticas de prevenção e combate a este fenômeno. Não há dúvida que o terrorismo é classificado como uma forma de combate irregular.

A Guerra Irregular favorece aproximações indiretas e assimétricas, abrangendo simultaneamente ações clandestinas e ostensivas, orientadas para a consecução de objetivos políticos, informacionais, psicológicos, econômicos e militares. Tais ações são conduzidas de forma independente, com recursos locais apoiados por uma fonte alternativa de financiamento ou com patrocínio externo, e têm por finalidade complementar, apoiar, ampliar ou evitar uma confrontação militar formal. Em síntese, a Guerra Irregular é todo conflito armado conduzido por uma força que não dispõe de organização militar formal e, sobretudo, de legitimidade jurídica institucional. É a guerra travada por uma força não regular. São consideradas formas de guerra irregular nesse contexto: a guerra de guerrilha; a subversão; a sabotagem; o terrorismo; e a fuga e evasão. Normalmente utilizam técnicas, táticas e procedimentos comuns, respeitadas as especificidades e finalidades de cada uma. (BRASIL, 2015, p. 5-6).

Porém, esta definição por si só não define o enfrentamento de grupos terroristas como parte integrante de um conflito armado. O método de combate do terrorismo pode ser uma abordagem não convencional a um problema militar e por sua característica mutável, as definições cartesianas apresentam dificuldade em diferenciar grupos terroristas de movimentos revolucionários legítimos.

Para Hoffman (2006), lamentavelmente a diferença entre insurgência e terrorismo têm se tornado cada vez mais difícil de se caracterizar, devido ao ataque indiscriminado de civis ter aumentado no decorrer dos anos. Somado a isso, as divergências quanto ao enquadramento do terrorismo como conflito armado ou crime comum devem-se ao mesmo fato das diferenças de definição e classificações, definidas conforme a motivação dos países e atores envolvidos.

Assim como outras formas de guerras irregular, o terrorismo se faz presente principalmente em conflitos entre atores assimétricos, caracterizando uma das formas, mas não limitando, da chamada guerra assimétrica.

O conceito de guerra assimétrica implica que um adversário mais fraco, com menos recursos e capacidades militares, enfrenta um poderoso ator estatal. Os adversários fracos se valerão de praticamente quaisquer meios à sua disposição para cumprir seus objetivos na guerra: empregarão táticas terroristas, atacam civis, colocarão bombas nas estradas e matarão os prisioneiros que conseguirem capturar. Contudo, embora não obedeçam à lei, os adversários fracos contestarão qualquer ação do ator estatal que percebam como transgressão, explorando-a no tribunal da opinião pública internacional. Chegarão a provocar essas transgressões, utilizando escudos humanos ao redor de alvos de alto valor. (SCHEIPERS, 2002, p. 25).

Esta abordagem mostra um importante problema no enfrentamento ao terrorismo. Por não ser caracterizado por atores estatais, grupos terroristas utilizam-se de métodos de combate que vão contra os preceitos estabelecidos pelo Direito Internacional dos Conflitos Armados e pelos Direitos Humanos. Por sua vez, os Estados, detentores de instituições sólidas e responsáveis pela manutenção de preceitos legais, tratados internacionais e políticas de respeito ao Direito Interno e Internacional, se vêem à mercê de um conflito desigual em relação aos métodos e processos de combate.

Assim, entre o Direito Interno, os Direitos Humanos e o Direito Internacional dos Conflitos Armados existem diferentes abordagens jurídicas para o mesmo problema. É bem verdade que eles se complementam, porém, algumas respostas militares não são aceitas em períodos de normalidade, e alguns direitos individuais podem ser revogados em situações de conflito. Definir o enquadramento do terrorismo é fundamental para o Estado desenvolver sua doutrina de prevenção e combate.

Uma das primeiras tentativas de enquadramento jurídico de elementos irregulares foi realizadas durante a Guerra Civil Americana. A busca por uma definição do ordenamento jurídico que regia o conflito era fundamental, como ainda o é para definir pelo menos de que lado a legalidade e o respeito às normas da guerra são mais respeitados.

Um dos primeiros atos do General Henry W. Halleck como comandante de todos os exércitos da União foi incumbir Francis Lieber de redigir um parecer jurídico sobre o problema da guerra de guerrilha. Em 28 de abril de 1862, o Congresso dos Estados Confederados adotou a lei denominada Partisan Ranger Act, que estipulava que o Presidente poderia autorizar bandos de partisans [guerrilheiros que resistem a tropas de ocupação — N. do T] a atuar contra as forças da União atrás das linhas inimigas. [...] o texto resultante, intitulado *Guerrilla Parties Considered with Reference to the Laws and Usages of War (1862)* (“Partes Guerrilheiras Consideradas com Respeito às Leis e Costumes da Guerra”, em tradução livre). (SCHEIPERS, 2002, p. 26).

Nessa perspectiva Scheipers (2002) enfatiza que o Gen Halleck não ficou satisfeito com o texto resultante, esperava que Lieber caracterizasse os guerrilheiros como ilegais e por sua vez, os Confederados como desrespeitosos em relação às leis da guerra. Porém, Lieber

identificou diferentes tipos de guerrilheiros, de acordo com suas motivações e formas de participação no conflito. Embora não venha ao caso para o estudo identificar os diversos tipos descritos por Lieber, cabe ressaltar a visualização de que algumas formas de guerrilha seriam justificáveis dependendo da situação.

Sendo assim, não houve uma conclusão jurídica de legalidade ou não dos guerrilheiros empregados pelos Estados Confederados. Já na Segunda Guerra Mundial, o amplo emprego de movimentos de resistência contra a ocupação nazista, fez com que os países aliados considerassem justa a existência de guerrilheiros.

A Segunda Guerra Mundial é lembrada, principalmente, como um exemplo clássico de uma guerra interestatal simétrica, mas contou com importantes aspectos irregulares. Ainda que os grupos da resistência contra a ocupação nazista na Europa e contra a ocupação japonesa na Ásia não tenham tido um impacto estratégico decisivo, a experiência da resistência irregular e as terríveis respostas dos países do Eixo deixaram um importante legado para a evolução do Direito Internacional dos Conflitos Armados após a guerra. Foi difícil manter a imagem do combatente irregular como um rebelde ilegítimo, uma vez que a guerra havia validado a causa moral dos movimentos de resistência. (SCHEIPERS, 2002, p. 29).

A partir da então, diversos tratados respaldaram a utilização e proteção de forças irregulares em conflitos armados. O Direito Internacional Humanitário surgiu como proteção para os elementos envolvidos no combate, porém só é aplicável em conflitos armados.

Um elemento central da noção de conflito armado é a existência de "partes" envolvidas no conflito. As partes em um conflito armado internacional são dois ou mais estados (ou estados e movimentos de libertação nacional), enquanto que no conflito armado não-internacional, as partes podem ser tanto Estados e grupos armados - por exemplo, rebeldes - ou apenas grupos armados. Em ambos os casos, as partes de em um conflito armado tem uma formação militar como com um certo nível de organização, cadeia de comando e, portanto, a capacidade de respeitar e garantir o respeito ao Direito Internacional Humanitário.

O DIH havia sido formulado tendo em vista guerras interestatais simétricas, porém os ataques terroristas do 11 de Setembro de 2001 e as conseqüentes operações militares de retaliação iniciaram a discussão sobre a aplicabilidade do DIH às guerras do século XXI. Duas vertentes surgem, uma defendendo que a legislação do Direito Internacional Humanitário não se aplica aos novos campos de batalha e outra que justifica o terrorismo como um ato de guerra.

Nesse viés, as guerras do século XXI consistiam em conflitos assimétricos, em que forças estatais regulares enfrentam uma variedade de atores não estatais, como terroristas,

rebeldes, insurgentes, milicianos, mercenários, piratas. Conforme Gouvêa (2012, p. 6), a vertente que defende o terrorismo “não sendo enquadrado como guerra, argumenta que este fenômeno não é novo e o fato de que os agentes conseguem agora infligir maior dano à suas ações, inclusive desrespeitando fronteiras”, não seria uma justificativa para qualificar um ato criminal como conflito armado. Por outro lado, a corrente que justifica o terrorismo como um ato de guerra, por sua vez, sendo inserido no contexto de conflito armado, mesmo sem a presença de atores estatais, para esse fim seria necessário uma adaptação do DIH.

Embora ambas considerem a legislação desatualizada, chegaram a conclusões opostas sobre que rumo tomar. Em um extremo do espectro, estão os que visam criar regras mais explícitas e acrescentar novas restrições; no outro, estão os que afirmam que o DIH não se aplica a combatentes irregulares e que eles não contam, assim, com nenhum direito ou proteção legal.

Com relação à aplicabilidade do termo “guerra” ao terrorismo, basicamente pode-se identificar duas posições. De um lado, estão aqueles que defendem que há um novo fenômeno, caracterizado por redes transnacionais com capacidade de atingir alvos em locais distantes por ações que dificilmente podem ser imputadas a Estados. Para esse grupo, os parâmetros que regulam os ordenamentos jurídicos nacionais não são suficientemente eficientes para fazer face à nova realidade. É preciso que os atos terroristas sejam vistos como atos de guerra para que possam ser desencadeadas medidas não só repressivas, mas principalmente preventivas. Uma possível solução seria a aplicação de um DICA adaptado a essa nova realidade, já que as ações transnacionais não configuram um conflito armado internacional, por não se darem entre Estados, e tampouco se enquadram nas características dos conflitos armados não internacionais. (GOUVÊA, 2012, p. 05).

Tomando como base as duas vertentes de entendimento sobre como o terrorismo deve ser enquadrado, seja pelo Direito Interno, tal qual um crime, ou pelo Direito Internacional Humanitário, o consenso é de que tal ato caracteriza um conflito armado entre duas partes. Os Estados Unidos, após os ataques de 11 de setembro, por meio do Memorando do Presidente ao Vice-Presidente, Secretário de Estado, Secretário de Defesa, Procurador Geral, Chefe da Casa Civil, Diretor de Inteligência Central, Assistente do Presidente para Assuntos de Segurança Nacional e Chefe da Junta de Chefes do Estado-Maior, “Humane Treatment of al Qaeda and Taliban Detainees” (Washington, DC, 7 Fev. 2002), declarou que:

Segundo suas disposições, as Convenções de Genebra se aplicam a conflitos que envolvam 'Altas Partes Contratantes', que só podem ser Estados. Além disso, pressupõem a existência de Forças Armadas 'regulares' que combatam em nome dos Estados. Entretanto, a guerra contra o terrorismo introduz um novo paradigma, no qual grupos com amplo alcance internacional cometem atos terríveis contra civis inocentes, às vezes com o apoio direto dos Estados. Nossa nação reconhece que esse novo paradigma — que não foi introduzido por nós, mas pelos terroristas — requer novas formas de pensar no direito da guerra, as quais devem ser, não obstante, compatíveis com os princípios de Genebra. (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2002, p. 01 apud SCHEIPERS, 2015, p.25).

É notório que a falta de entendimento sobre a legislação que rege a prevenção e combate ao terrorismo abriu espaço para faltas em relação às normas dos Direitos Humanos e do DIH. Porém, mesmo que o DIH não se aplique aos atos terroristas, eles ainda estão sujeitos à lei. Independentemente das motivações de seus autores, atos terroristas cometidos fora do conflito armado devem ser abordados por meio da aplicação da lei nacional ou internacional, mas não pela aplicação das leis da guerra.

A maioria das medidas tomadas pelos Estados para prevenir ou reprimir atos terroristas não equivalem a um conflito armado. Medidas como a coleta de informações, cooperação policial e judicial, a extradição, as sanções penais, as investigações financeiras, o congelamento de bens ou a repressão diplomática e econômica contra os estados acusados de ajudar terroristas não são comumente considerados atos de guerra.

Independente das motivações, as vertentes que consideram o terrorismo uma ação coberta pelo DICA têm procurado transformar as Convenções de Genebra em algo genérico. As violações fundamentais do direito internacional cometidas por terroristas os tornam ineligíveis para proteção das Convenção de Genebra. Aplicar as Convenções de Genebra universalmente seria a ruína desses tratados. Se não existir um preço a pagar por tirar seu uniforme ou transportar combatentes em ambulâncias protegidas por esta legislação, logo, os soldados iriam descobrir que tais ilegalidades valeriam a pena.

Deste modo, a defesa da aplicação universal das Convenções de Genebra a terroristas está incentivando o desrespeito aos preceitos da guerra legítima. Todo o regime do direito internacional humanitário iria desmoronar, e as proteções aos não-combatentes desapareceriam.

No entanto, apesar de suas limitações inerentes, elas (as Convenções de Genebra) são o melhor instrumento da humanidade para conter a selvageria da guerra. A chave para a sua eficácia, bem como a capacidade das democracias ocidentais para lutar contra o terrorismo, reside na sua capacidade de estabelecer uma diferenciação clara entre os meios lícitos e ilícitos de condução de conflitos armados. Desfocar essa distinção e aplicar desnecessariamente as Convenções de Genebra a combatentes ilegais, não só constitui um erro jurídico, mas também um erro ético. (LAPKIN, 2004, p. 09).

Para o Brasil, a legislação interna é clara ao tipificar o terrorismo como crime contra a União, não sendo considerado, necessariamente, um ato de guerra, entendendo que o tratamento dado deve ser de acordo com o estabelecido pelas normas do Direitos Humanos e da legislação penal vigente. Contribuindo neste enquadramento, o Manual de Direito

Internacional dos Conflitos Armados aponta:

Naquelas situações em que haja dificuldade para definir o tipo de conflito armado, mas que, efetivamente, ocorrem hostilidades entre as partes, aplicar-se-á o artigo 3º, comum às quatro Convenções de Genebra, e a Cláusula de Martens (nas situações não previstas, tanto os combatentes como os civis, ficarão sob a proteção de autoridade dos princípios do Direito Internacional, tal como resulta do costume estabelecido, dos princípios humanitários e das exigências da consciência pública). (BRASIL, 2011, p. 33).

Sendo assim, todas as pessoas detidas na luta contra o terrorismo, fora de um conflito armado, são protegidos pelas leis internas do Estado que a deteve e pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH). Se for julgada por qualquer crime que possa ter cometido, elas são protegidas pelas garantias desses organismos de direito. O que é importante saber é que nenhuma pessoa presa na luta contra o terrorismo pode ser considerada fora da lei. Não existe um "buraco negro" em termos de proteção jurídica (BRASIL, 2011).

O Brasil, ainda entende, mesmo que inserido num contexto diferente, que o Direito Internacional dos Conflitos Armados não deva ser considerado em situações diferentes de um conflito armado. Exemplifica através da situação de estabelecimento da Garantia da Lei e da Ordem, que pode por sua vez, ser instaurada no caso de grave comprometimento da Ordem Pública, tal qual um ato terrorista.

Tendo em vista a natureza nacional das operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), que não se configuram como conflito armado internacional nem conflito armado não-internacional, o DICA não se constituirá como instrumento legal adequado para aquelas operações, cabendo ao Direito Interno reger a matéria. (BRASIL, 2011, p. 44).

Paralelo ao entendimento do país:

Se o ato terrorista é cometido por civil, ele é um combatente ilegítimo e não pode ser amparado pelo estatuto de prisioneiro de guerra. O acusado de terrorismo está sujeito às sanções previstas pelo direito interno do Estado ou, se tratar-se de território ocupado, poderá ser submetido às normas estabelecidas pelo Estado ocupante. As pessoas suspeitas ou acusadas de atos terroristas devem ser processadas criminalmente, estando-lhes sempre asseguradas as garantias fundamentais do artigo 75 do Protocolo I. (GOFFREDO, 2006, p.194).

Por fim, conclui-se parcialmente que o entendimento do Brasil, por meio de sua doutrina militar e jurídica, é de que o terrorismo não possa ser enquadrado em um cenário de conflito armado que seja regido pelo DICA, contudo, os elementos que optaram por empregar este método de combate não ficam à margem da lei, sendo cobertos pelo regime jurídico interno e os preceitos dos Direitos Humanos.

3.8 Terrorismo e sua aplicação no Direito Internacional

As constantes transformações do mundo conduzem análises das fronteiras internacionais sobre novas e diferentes óticas de integração política, social, cultural, econômica e de defesa, acarretando alterações no padrão de relacionamento dos povos.

Inserido nesse contexto, o Direito Internacional é cada vez mais utilizado como forma de regulamentação de comportamento, seja em tempo de paz ou de guerra. Nos casos de conflito armado, as instituições já consolidadas de Direito Internacional Humanitário asseguram regulamentações jurídicas para os termos de conflito e protegem os atores envolvidos assegurando condições dignas de humanidade caso cessem os conflitos.

Apesar da proibição contra conflitos armados, eles continuam a existir. Hoje os Estados reconhecem que o Direito Internacional deve lidar com essa realidade da vida internacional, não apenas combatendo o fenômeno, mas também regulando sua prática de maneira a garantir certo nível de humanidade que é fundamental em tais situações desumanas e ilegais.

Por outro lado, o fenômeno contemporâneo do terrorismo abriu precedentes para graves violações dos direitos humanos, já que países aceitaram ultrapassar limites jurídicos de proteção ao indivíduo, respaldados no argumento de que haveria uma lacuna em termos de proteção a combatentes ilegítimos, somando a isso a necessidade de encontrar formas eficientes de prevenir e combater este fenômeno.

A abertura de precedentes para graves violações dos direitos humanos é respaldada pelo momento de sofrimento e raiva sentidos pela população atingida. Após atentados terroristas ocorre a perda de referências jurídicas, a invisibilidade do inimigo faz com que todos os esforços sejam dirigidos à neutralização da ameaça, causando um efeito contrário do esperado. A repressão indiscriminada não causa a segurança esperada, mas sim uma justificativa para novos ataques, já que possivelmente está reforçando aspectos motivadores dos movimentos terroristas.

O que se verifica é que logo após as ondas de atentados terroristas, providências imediatistas e inócuas são tomadas, sobretudo para acalmar a opinião pública, e tão logo desapareçam os medos e se apaguem da memória os drásticos prejuízos e consequências materiais, psicológicas e mesmo político-sociais causadas por tais práticas criminosas, olvidam-se as ações preventivas e de combate que deveriam se efetivar, contentando-se com medidas paliativas e de combate apenas imediato a esses atentados. (GUIMARÃES, 2007, p. 11).

Para impedir que continuem a ocorrer violações aos direitos humanos, diversas organizações nacionais e internacionais passaram a estudar o terrorismo, buscando tipificá-lo

no direito internacional, encontrando formas de preservar a dignidade humana. Uma vez que, por mais agressivo que seja o ato terrorista, abstendo-se da visão etnocêntrica da vítima, ainda é considerado por muitos estudiosos uma forma eficiente de combate assimétrico.

Mesmo assim, atos de terrorismo, cometidos fora do conflito armado, constituem crime, inclusive dependendo das circunstâncias, crime perante o direito penal internacional e, portanto, devem ser regulamentados através da aplicação do direito penal nacional e internacional.

Sendo assim, coube ao direito internacional encontrar uma forma de respaldo jurídico aos atores presentes nesta dinâmica, provendo assim, por meio dos Direito Internacional dos Direitos Humanos, uma ferramenta lógica para o enquadramento do conflito contemporâneo e, além disso, uma eficiente forma de prevenção da ameaça.

A comunidade internacional comprometeu-se a adotar medidas que garantam o respeito pelos direitos humanos de todos e do Estado de Direito como a base fundamental da luta contra o terrorismo, mediante a adoção da Estratégia Antiterrorista Global das Nações Unidas pela Assembléia Geral em sua resolução 60/288. Os Estados-Membros se comprometeram a tomar medidas destinadas a coibir a propagação do terrorismo, incluindo garantir o Estado de Direito e os direitos humanos, assegurando que as medidas tomadas para combater o terrorismo cumpram as suas obrigações no âmbito do direito internacional, em particular a lei de direitos humanos, o direito dos refugiados e o direito humanitário internacional.

Em seu relatório de 2006 intitulado "Unidos contra o terrorismo: recomendações para uma estratégia global de combate ao terrorismo" (A/60/825), o Secretário-Geral das Nações Unidas descreveu direitos humanos como essenciais para o cumprimento de todos os aspectos de uma estratégia de combate ao terrorismo e salientou que as medidas antiterroristas eficazes e a proteção dos direitos humanos não são objetivos conflitantes, mas sim complementares e se reforçam mutuamente. Diversos outros tratados no âmbito nacional e internacional têm observado que a legalidade das medidas de combate ao terrorismo dependem de sua conformidade com a lei internacional de direitos humanos.

Os direitos humanos permitem limitações de certos direitos em circunstâncias excepcionais. Este tipo de restrições proporcionam aos Estados a flexibilidade necessária para lidar com circunstâncias excepcionais, e, ao mesmo tempo, cumprir suas obrigações com do Direito Internacional dos Direitos humanos. Algumas limitações são impostas conforme

previsto pelas convenções internacionais de direitos humanos, os Estados podem legitimamente limitar o exercício de certos direitos, incluindo o direito à liberdade de expressão, o direito à liberdade de associação e de reunião, o direito à liberdade de circulação e do direito ao respeito pela vida particular e familiar. A fim de respeitar plenamente as suas obrigações com os direitos humanos, quando necessária a imposição de tais limitações, os Estados devem respeitar uma série de condições. Além de respeitar os princípios da igualdade e da não discriminação, as limitações devem ser prescritas por lei legitimada nos termos de uma sociedade democrática.

Em um conjunto limitado de circunstâncias, como uma emergência pública que ameace a vida da nação, os Estados podem tomar medidas derogatórias de determinadas disposições dos direitos humanos decorrentes do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos. Um estado de emergência deve ser entendido como uma medida temporária e excepcional, que pode ser invocada somente se houver uma verdadeira ameaça para a vida da nação. Por outro lado, é proibido a derrogação de certos direitos humanos previstos em tratados internacionais de direitos humanos, mesmo em estado de emergência, tais como o direito à vida, à liberdade contra a tortura ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, a proibição da escravidão e servidão, a liberdade de penalidades retroativas, o direito de ser reconhecido como pessoa perante a lei e à liberdade de pensamento, consciência e religião.

O direito internacional, incluindo o DICA, é formulado, principalmente, por Estados. Não é algo surpreendente nem inteiramente censurável que ele seja caracterizado pelo interesse estatal. O importante, porém, é ter consciência de que, na atualidade, a total exclusão de terroristas do cenário jurídico, pode não ser de interesse estratégico para o Estado que enfrenta esta ameaça.

Como mencionado anteriormente, os conflitos assimétricos e o terrorismo não são algo novo. O que é novo, porém, são os objetivos estratégicos e políticos da prevenção e combate relacionados à estabilização da ameaça terrorista. É fundamental para o Estado alinhar os direitos humanos com sua estratégia de estabilização das ameaças terroristas, ou melhor, de aplicá-lo de uma maneira que não prejudique tal objetivo. Para esse fim, sua doutrina, técnica, táticas e procedimentos devem ir ao encontro dos preceitos estabelecidos pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Sendo assim, entender as ações táticas de prevenção e combate ao terrorismo que

possam vir afetar o ordenamento jurídico internacional dos direitos humanos é a base para a neutralização eficiente desta ameaça.

CAPÍTULO 4 - EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS: COMO FERRAMENTA FORMATIVA NA PREVENÇÃO E COMBATE AO TERRORISMO

Este capítulo apresenta a fundamentação para pensar como a educação em direitos humanos constitui elemento primordial no processo formativo das Forças de Operações Especiais.

4.1 Educação em Direitos Humanos: uma proposta a ser construída

Como mencionado ao longo deste estudo, a sociedade globalizada enfrenta uma realidade diferenciada, notadamente no que tange os atos terroristas que acontecem em escala mundial.

Dessa forma, faz-se importante pensar, a priori, no processo formativo das Forças de Operações Especiais que são responsáveis em defender a nação, bem como eliminar e mitigar ameaças às vidas humanas.

Para isso, os programas de educação devem implementar conceitos relativos a direitos humanos no seio da educação militar, uma vez que o repertório e arcabouço de conhecimento em relação ao Direito Internacional dos Conflitos Armados nem sempre contemplam toda a magnitude deste tema. Em consequência, os diversos núcleos de estudos em direitos humanos devem desenvolver programas de preparação especial específicos, tanto para as Forças de Segurança Pública como de Defesa, com ênfase nos fundamentos deste assunto.

Por ser interdisciplinar, a difusão e o estudo dos direitos humanos devem buscar sempre a integração com a doutrina das diversas áreas, alinhando seus conceitos ao conjunto de princípios, normas e procedimentos de cada especificidade das profissões. Fundamentado principalmente na experiência e prática de profissionais que enfrentam problemas específicos onde se é necessário aplicabilidade e efetivação dos direitos humanos, estabelecendo linhas de pensamentos que orientem as ações de forma prática e exequível.

A partir desta integração da prática profissional com os fundamentos de direitos humanos será possível a efetivação dos mesmos, servindo como um modelo de comportamento lícito por parte dos diversos profissionais. Desenvolvendo e adquirindo, a

partir das necessidades visualizadas, novas habilidades que busquem contemplar a missão de garantir os direitos básicos do ser humano, garantindo a aplicação e efetivação em locais nos quais somente os profissionais desta área de profissional teriam acesso.

Portanto, o Ensino Militar passa a ser contemplado como um dos pontos focais onde devem ser empenhados esforços buscando desenvolver e integrar os conhecimentos de direitos humanos ao rol de conhecimentos específicos das atividades militares, uma vez que o Direito Internacional dos Conflitos Armados, na atualidade, não contempla toda a esfera de defesa dos direitos humanos necessária à atividade militar, como observado anteriormente.

A estratégia de educação deve englobar o entendimento da evolução, fundamentos e as principais críticas aos direitos humanos. Como método para a efetivação do ensino/aprendizagem, devem ser estabelecidas ações práticas, nas quais o militar deva enfrentar dilemas entre proteção dos cidadãos e cumprimento da missão, por exemplo, a simulação de uma célula terrorista em fuga e feridos para serem atendidos pela equipe tática. Deve ainda, planejar e desenvolver atividades que busquem reduzir as vulnerabilidades da população inserida na zona de conflito e oferecer melhorias das condições sociais, enfrentamento à xenofobia, racismo entre outras formas de discriminação, buscando assim, minar as fontes que originam a violência.

As ideias anteriores alinham-se ao Plano de Ação do Programa Mundial de Educação em Direitos Humanos, desenvolvido pela Organização das Nações Unidas em 2012, no qual apresenta estes princípios para educação:

a) especificidades do público – a formação deve objetivar de forma direta e ser dirigida adequadamente ao público específico, sejam eles agentes policiais, profissionais de saúde, diplomatas, militares, profissionais de desenvolvimento etc. Um treinamento de avaliação de necessidades, envolvendo a instituição ou o grupo a ser treinado, deve ser organizado para: analisar as obrigações profissionais, experiências profissionais e pessoais, expectativas e aspirações dos treinandos, bem como seu nível de conhecimento sobre os direitos humanos e suas competências; definir objetivos específicos de aprendizagem (mudanças pós-formação desejadas quanto ao conhecimento, comportamento, atitudes e competências); elaborar estratégias de avaliação e, em particular, como a realização dos objetivos de aprendizagem será mensurada, e avaliar outras atividades a serem implementadas; b) conteúdo e prática relevante – decorre do princípio anterior, de que o conteúdo da formação deve abranger normas de direitos humanos e práticas que são diretamente relacionadas ao cotidiano dos treinandos. Os grupos profissionais devem não apenas saber o que são os direitos humanos, mas também como aplicá-los em situações da vida real. O conteúdo da formação deve, portanto, ser concebido com base nas funções do grupo profissional e na forma como serão aplicados os direitos. (ONU, 2012, p. 25).

É evidente, que o desenvolvimento de profissionais cientes da importância dos direitos

humanos, não só direitos civis e políticos, mas também, econômicos e sociais, irá gerar uma cooperação e assistência que pode desempenhar um papel na redução das vulnerabilidades, impedindo as condições que dão origem à violência, por exemplo, contribuindo a longo prazo a estabilidade social e econômica. Oferecendo à sociedade uma excepcional ferramenta, que a longo prazo contribuirá com o desenvolvimento como um todo.

Tendo em vista estes aspectos, pode-se particularizar o tema Educação em Direitos Humanos para a preparação das Forças de Operações Especiais, uma vez que o combate ao terrorismo atual só obterá sucesso se os meios para garantir a segurança da sociedade estiverem de acordo com os direitos humanos. Assim, é fundamental que as medidas de prevenção e combate não denigrem seu principal propósito, de assegurar e proteger a sociedade e ao mesmo tempo ofereçam condições de desenvolvimento dos direitos humanos. A consonância entre a preservação dos direitos humanos com as medidas de contraterrorismo não são uma opção, mas sim a base sólida para respaldar as ações, como mencionou o secretário-geral Kofi Annan:

As leis que regem os Direitos Humanos abrangem amplamente as ações de contraterrorismo, inclusive nas mais excepcionais circunstâncias. Comprometer os direitos humanos não pode fazer parte da luta contra o terrorismo. Pelo contrário, isso facilitaria a conquista dos objetivos terroristas. Ceder no mais alto grau moral da sociedade, provoca tensão, ódio e descrédito no governo justamente nas partes da população onde é mais provável que ocorra o recrutamento. Garantir os Direitos Humanos não é meramente compatível com o sucesso de estratégias de contraterrorismo. É o elemento essencial. (ANNAN, 2006, p. 01).

Sendo assim, conclui-se parcialmente que os Estados têm a obrigação e o direito de defender seus cidadãos dos contra-ataques terroristas. Isso pode incluir ações militares como a prisão e detenção de pessoas suspeitas de crimes de terrorismo, mas também a execução de medidas mais radicais, tal como a neutralização de células terroristas.

No entanto, isso sempre deve ser feito de acordo com a legislação nacional e/ou Internacional de Direitos Humanos e, não somente a relacionada aos conflitos armados. Para isso, faz-se necessário políticas públicas vocacionadas para a educação em direitos humanos nas esferas do poder público que enfrentam esta ameaça, particularmente nas forças de segurança pública e defesa, com conteúdos vocacionados a este tema em consonância com as atividades praticadas por estes agentes.

No contexto da luta contra o terrorismo, circunstância em que poder do aparato estatal pode e deve invocar o monopólio da força para defesa de seus cidadãos é essencial, portanto,

compreender como e quando é permitido legalmente derrogar as Normas Internacionais de Direitos Humanos e de que forma pode educá-los para que ponha-se estes fundamentos em execução prática.

4.2 Obrigações do Estado no combate ao terrorismo e efetivação dos Direitos Humanos

As estratégias nacionais de luta contra o terrorismo devem, acima de tudo, evitar tais atos, não sendo possível, processar os responsáveis pelos crimes, bem como promover e proteger os direitos humanos e o Estado de Direito da sociedade. Para tal, os Estados estão obrigados a tomar medidas necessárias para proteger os direitos fundamentais de todos sob sua jurisdição contra atos terroristas. Esta obrigação positiva justifica integralmente a luta do Estado contra o terrorismo. Obrigações positivas requererem alocação de recursos, e também impõem o dever ao Estado de prover efetiva proteção com os direitos humanos. Em certas circunstâncias, a referida obrigação pode requerer ações pró-ativas para prevenir agressões aos direitos humanos.

Em circunstâncias excepcionais, é possível suprimir certas obrigações no âmbito das Normas Internacionais de Direitos Humanos. Os Estados podem, além de limitar alguns direitos, também podem derrogá-los ou suspendê-los em momentos de emergência que ameacem a vida da nação.

Para Santos (2010, p. 107), os direitos humanos possuem uma dialética, “primeiro por serem concebidos como uma luta da sociedade civil contra o Estado, considerado como o principal violador potencial dos direitos humanos, segundo porque este mesmo Estado também é o principal garantidor dos direitos humanos”.

Agora, para que o Estado, por sua vez, não passe de garantidor dos direitos humanos a um dos seus agressores, principalmente devido a silenciamentos em relação às agressões vivenciadas aos direitos humanos de pessoas sob sua tutela, é preciso, conforme aponta Santos (2010), aceitar algumas premissas: a primeira premissa é a superação do debate sobre universalismo e relativismo cultural. A segunda premissa é que todas as culturas possuem concepções de dignidade humana, mas nem todas elas a concebem em termos de direitos humanos. A terceira premissa é que todas as culturas são incompletas e problemáticas nas suas concepções de dignidade humana. A incompletude provém da própria existência de uma pluralidade de culturas, pois, se cada cultura fosse tão completa como se julga, existiria

apenas uma só cultura. A quarta premissa é que todas as culturas têm versões diferentes de dignidade humana.

Da perspectiva de combate ao terrorismo é obrigação do Estado, ao mesmo tempo, prevenir e combater o terrorismo enquanto protege e desenvolve os direitos humanos. Sendo assim, a proteção contra ações terroristas obriga o Estado à adoção de medidas para lidar com incidentes de terrorismo visando garantir que as consequências tenham o menor impacto sobre o direito à vida. Assegurar que os responsáveis por atos de terrorismo, que resulte na perda de vidas, sejam presos, processados e devidamente condenados, mas acima de tudo, que o Estado tome todas as medidas adequadas para garantir primeiramente que tais atos de terrorismo não ocorram.

Com base nas obrigações apresentadas, um equívoco comum é o entendimento que a proteção ao direito à vida justifica a introdução de medidas extremas que possam violar outros direitos, inclusive o direito à integridade dos suspeitos de terrorismo. Este não é o caso. Esta obrigação exige que todas as medidas estabelecidas para proteger a vida sejam mantidas, especialmente quando envolve o uso de força letal, devendo ser pontual, orientada e excepcional.

As convenções de direitos humanos garantem que os Estados podem legitimamente limitar o exercício de certos direitos humanos. Em um conjunto limitado de circunstâncias, como uma emergência pública que ameace a vida da nação, os Estados podem tomar medidas derogatórias de determinadas disposições dos direitos humanos decorrentes do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos. Porém, é proibido a derrogação de certos direitos humanos previstos em tratados internacionais de Direitos Humanos, mesmo em estado de emergência.

O poder de derogar tratados sobre direitos humanos é uma medida temporária que permite a suspensão de certos direitos em tempos de grave emergência. Estes direitos devem ser suspensos apenas para se voltar a uma situação de normalidade, o mais rapidamente possível. Uma vez que o objetivo tenha sido alcançado, a adesão ao tratado de direitos humanos deve ser restaurado na íntegra.

Certos direitos não são derogáveis, independentemente da situação. Como princípio geral, não podem ser derogáveis as disposições de tratados relativos ao direito à vida, a proteção contra a tortura, tratamento desumano e degradante ou punição, a proteção contra a

escravidão e proteção contra sanções penais retroativas. A capacidade de derrogar as normas de direitos humanos poderia prejudicar todo o propósito e o valor da proteção internacional dos direitos humanos. Os órgãos responsáveis pela implementação e proteção dos tratados de direitos humanos, como a Comissão de Direitos Humanos da ONU, por exemplo, tem estabelecidos certos princípios que devem ser satisfeitos para uma derrogação lícita. Estes princípios são os da excepcionalidade, da publicidade, da proporcionalidade, da coerência, da não-discriminação e da notificação.

Com vistas à proteger os indivíduos sujeitos à sua jurisdição, algumas das medidas adotadas pelos Estados têm-se apresentado como graves desafios para o direito à vida. Um exemplo são as ações do tipo “*targeted killing*”, que visam eliminar indivíduos específicos ao invés de prendê-los e levá-los à justiça. O desenvolvimento deste doutrina pró-ativa é parte das lições aprendidas em ações contraterror, a partir da evolução do terrorismo clássico para o contemporâneo, no qual os terroristas passaram a executar ações suicidas no momento de sua prisão, sendo assim as Forças de Operações Especiais passaram a eliminar a ameaça antes da possibilidade de uma contra-resposta. A Comissão de Direitos Humanos da ONU entende a viabilidade do emprego desta tática, porém declarou que assassinatos seletivos não devem ser usados como um punição e que sempre deve se considerar o princípio da proporcionalidade.

As políticas do Estado devem ser específicas sobre a possibilidade de emprego da força letal, garantindo que todas as medidas para prender uma pessoa, suspeita de, ou em vias de cometer atos de terrorismo, devam ser exauridas. As reclamações sobre o uso desproporcional da força devem ser investigadas com presteza por um organismo independente.

Também observa-se a adoção da política de “atirar para matar” (grifo do autor) já em resposta à percepção de ameaças terrorista, para lidar com homens-bomba, por exemplo. No contexto da luta contra o terrorismo, se enfatiza a importância de assegurar que todo o mecanismo de aplicação da lei, opere dentro da lei.

Mas, na luta contra o terrorismo, deve ser aplicada uma vigilância extrema às autoridades, impedindo o abuso de poder, devendo se instaurar uma cultura de respeito à lei, sobretudo pelos encarregados da sua aplicação. Para que a tática de “atirar para matar” seja empregada, é fundamental desenvolver marcos legais para incorporar adequadamente informações de inteligência e análise, tanto no planejamento operacional quanto nas fases de prestação de contas pós incidente. Os Estados devem assegurar que somente através de

informações sólidas, combinadas com a adoção de salvaguardas processuais adequadas, o uso da força letal seja utilizado.

A busca e eliminação de terroristas conhecidos ou suspeitos pode prejudicar o direito à vida. Além disso, pode ser contra-produtivo, uma vez que não obriga o Estado demonstrar que aqueles, contra os quais foi usada a força letal, eram na verdade terroristas. Ou ainda, demonstrar que todas as outras alternativas haviam sido esgotadas. A prática dessas ações podem, portanto, prejudicar a credibilidade da política de Estado de combate ao terrorismo. Além disso, a aceitação de execuções extrajudiciais e arbitrárias cria espaço para uma expansão infinita de categorias relevantes dentro das quais pode-se incluir quaisquer outros inimigos do Estado, tais como desajustados sociais, opositores políticos e outros.

Sendo assim, para ser considerado legal, o uso de força letal deve estar em conformidade com o princípio da necessidade e deve ser usado em situações de auto-defesa ou para a defesa de outrem. Ele deve estar em conformidade com o princípio da proporcionalidade, e táticas não letais para a captura devem ser tentadas, se possível. As FOpEsp devem dar aos suspeitos a oportunidade de se render e empregar a força de modo escalonado. O quadro jurídico do Estado deve controlar e limitar as circunstâncias em que se possa recorrer à força letal através de regras de engajamento exequíveis e legais.

O uso da força deve ser uma resposta estritamente proporcional. Simplesmente afirmar a prevenção ao terrorismo não é suficiente para justificar o uso da força letal. Ao planejar as operações pró-ativas de contraterrorismo, que podem ou não resultar no uso de força letal, devem ser considerados o direito à vida da população em geral e também dos suspeitos, devem ser tomadas precauções para evitar ou minimizar a perda incidental de vidas civis. O treinamento dado a todos os envolvidos e os cálculos de risco, também compreendem parte do planejamento e decisão do emprego letal da força antecedendo à confirmação da ameaça.

Uso arbitrário ou abusivo da força, e de armas de fogo por agentes da lei deve ser punido como crime na legislação nacional. Do ponto de vista de estratégias de combate ao terrorismo, circunstâncias excepcionais, como instabilidade política interna ou qualquer outra emergência pública, não podem ser invocadas para justificar qualquer desvio em relação aos princípios dos direitos humanos. Em consonância com o direito à vida, o uso da força e de armas de fogo só pode ser utilizado se outros meios se mostrarem ineficazes ou não permitirem alcançar o resultado pretendido. As FOpEsp devem agir em proporção à gravidade

do delito e ao objetivo a ser alcançado. Danos e lesões devem ser minimizados, assistência médica deve ser prestada às pessoas feridas e parentes ou amigos próximos devem ser informados o mais cedo possível.

Além das considerações em relação ao uso letal da força, outra questão bastante invocada ao tratar de direitos humanos na prevenção e combate ao terrorismo é o cenário clássico de bomba-relógio. Pode algum grau de força ser usado, por exemplo, sobre um terrorista que tem conhecimento de um ataque iminente? Perante a lei internacional é absolutamente proibido a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes. É uma das normas inderrogáveis, mesmo em estado de emergência que ameace a vida da nação. O uso da tortura e de outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes para obter informações de suspeitos de terrorismo é absolutamente proibido, assim como o uso em processos judiciais das evidências obtidas por meio de tortura, conforme o artigo 15 da Convenção Contra a Tortura, da Organização das Nações Unidas.

Para os fins da presente Convenção, o termo "tortura" designa qualquer ato pelo qual dores ou sofrimentos, físicos ou mentais, são infligidos intencionalmente a uma pessoa a fim de obter dela ou de uma terceira pessoa informações ou confissão, puni-la por ato que ela ou uma terceira pessoa tenha cometido ou seja suspeita de ter cometido, ou intimidar ou pressionar essa ou uma terceira pessoa, ou por qualquer motivo baseado em discriminação de qualquer natureza, quando tais dores ou sofrimentos são infligidos por ou por instigação, ou com o consentimento ou conhecimento de um funcionário público ou outra pessoa no exercício de funções oficiais. Ela não compreende a dor ou os sofrimentos resultantes de acidentes ou inerentes ao estrito cumprimento de ações legais. (ONU, 1984, p. 01).

A proteção contra a tortura, tratamento desumano ou degradante é um elemento essencial das normas de direitos humanos. Conforme estabelecido em instrumentos internacionais, não é justificável submeter alguém à tortura ou tratamentos desumanos ou degradantes, mesmo em guerra ou emergência nacional. Operações de combate ao terrorismo não podem, portanto, justificar o uso de tratamento e punições que podem ser caracterizados como tortura e/ou tratamento desumano ou degradante (ONU, 1984).

Desde 11 de Setembro de 2001, a proibição da tortura no combate ao terrorismo tem sido muito discutido. Questões foram levantadas em vários países sobre suas estratégias antiterroristas, preocupados em respeitar a proibição absoluta da tortura. Isso tem sido particularmente relevante no contexto das técnicas de interrogatório, coleta de provas e circunstâncias da detenção. Compreender plenamente a proibição absoluta é essencial para a

concepção de uma estratégia de combate ao terrorismo, para estruturar este planejamento estratégico em conformidade com os requisitos de direitos humanos.

Em relação as técnicas de interrogatório, a utilização simultânea de exposição a temperaturas extremas, privação de sono por vários dias, o isolamento prolongado e uso de cães (especialmente se existe uma fobia) equivalem à tortura. Permitir detentos nus, particularmente na presença de mulheres, levando em consideração as sensibilidades culturais, podem causar pressão psicológica extrema e pode ser considerado tratamento degradante, ou mesmo tortura.

O fato é que a tortura não pode ser contornada por meio da semântica ou alterações de linguagem. Práticas inaceitáveis e ilegais continuam inaceitáveis com qualquer nome. Portanto, simplesmente rotular tratamentos como "meios físicos" ou "pressão", ao invés de "tortura" (grifo do autor) não pode mitigar a violação. Uma das salvaguardas contra os abusos durante o interrogatório é garantir que todos os interrogatórios sejam gravadas em vídeo e áudio. Interrogatórios gravados reduzem o número de denúncias de abuso, o risco de maus-tratos e ainda protegem autoridades contra falsas alegações de tortura.

Além disso, às condições de detenção, podem equivaler à tortura, práticas como o uso de tratamento cruel, desumano ou degradante, detenção em segredo e incomunicabilidade do detento, bem como o isolamento prolongado e medidas semelhantes que visem causar danos psicológicos.

Nesse âmbito o quadro jurídico internacional de direitos humanos exige que qualquer privação de liberdade deve basear-se em fundamentos e procedimentos estabelecidos por lei, os detidos devem ser informados das razões da sua detenção e prontamente notificados das acusações contra eles, e devem ter o direito de acesso a um advogado. A fiscalização imediata e eficaz da detenção por um oficial de justiça deve ser assegurada para verificar o estado do detento. Ações contrárias a essas caracterizam violação dos direitos humanos.

A aplicação de procedimentos que garantam os direitos humanos nas ações de contraterrorismo não limita a eficiência e a eficácia militar. Contrariamente, contribui para amplificá-las na medida em que ações que não atendam às normas legais vigentes podem conduzir a resultados que causem danos estratégicos, como inviabilidade das provas obtidas, perda do respaldo jurídico e do apoio da população. Além de fomentarem ainda mais a

violência, uma vez que sem a legalidade, as ações terroristas ganham respaldo uma vez que se igualam ao emprego errôneo da força coercitiva pelo Estado.

Dessa forma, a chave para a eficácia da prevenção e combate ao terrorismo repousa na capacidade das FOPEsp de estabelecer uma diferenciação clara entre os meios lícitos e ilícitos de condução de ações contraterror. E esta possibilidade transita pelo processo formativo em Educação em Direitos Humanos.

4.3 Educação em Direitos Humanos para as Forças de Operações Especiais

A formação ou o aperfeiçoamento da Educação em Direitos Humanos, no sistema de ensino militar, requer uma abordagem holística, integrando: objetivos do programa e conteúdos, recursos metodológicos, metodologias diferenciadas de avaliação. E ainda, deve-se ter em vista a produção acadêmica externa, ou seja, ir além da sala de aula e da instituição militar e, da mesma forma, construir parcerias entre os diferentes membros da comunidade acadêmica e seus correspondentes.

Por este motivo, vale pontuar que, o objetivo deste trabalho não infere em mudanças no programa de ensino destes estabelecimentos militares, mas busca oferecer uma ferramenta auxiliar pós formação, onde estes militares insiram o conteúdo apresentado em seus programas específicos de treinamento vocacionado a prevenção e combate ao terrorismo

Visto que os militares já possuem um notório conhecimento acerca do Direito Internacional dos Conflitos Armados, assunto obrigatório nos cursos de formação de seus recursos humanos, em especial as Forças de Operações Especiais, compreendem um público especificamente selecionado, com todos integrantes profissionais de carreira do Exército.

Assim sendo, segue-se a orientação do Programa Mundial de Educação em Direitos Humanos priorizando aos agentes policiais e militares, o seguinte conteúdo didático:

Declaração Universal dos Direitos Humanos, bem como nos principais tratados internacionais de direitos humanos, incluindo o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos; o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial; a Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes; a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres; a Convenção sobre os Direitos da Criança; a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros das Suas Famílias; e a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. (ONU, 2012, p.27).

A difusão destes conteúdos já é realizado nas Escolas Militares e nos demais cursos

militares de especialização, mas por si só, não é medida suficiente, tampouco garantirá a sua aplicação nas operações militares. São inúmeras as ações táticas que os elementos das Forças Especiais podem empregar nas ações de prevenção e combate ao terrorismo e, diversas as violações aos direitos humanos que podem ocorrer, como foi observado nos capítulos anteriores.

Dessa forma, com vistas a complementar a gama de habilidades específicas necessárias aos militares que integram esta fração, sugere-se que a educação em direitos humanos para as Forças de Operações Especiais deva considerar alguns aspectos:

- a) A demanda de emprego dos elementos operacionais de forças especiais e, conseqüentemente o reduzido tempo de permanência em sede. O adestramento anual busca otimizar o tempo através da criação de módulos específicos que possam ser realizados conforme planejamento prévio e/ou conforme alguma demanda.
- b) Esta flexibilidade é a chave da manutenção de um elevado nível de adestramento em conformidade com o restrito tempo disponibilizado para preparação de suas frações, bem como a de possibilidade considerar a heterogeneidade, uma vez que a elevada rotatividade de seus integrantes e os diferentes níveis de experiência nas operações especiais podem ser considerados na montagem dos módulos. Fazendo com que seja possível módulos de adestramento específicos por função e/ou por capacidades técnica, tática e de procedimentos exigido de cada militar.
- c) Além disso, devem ser considerados outro aspecto, buscar sempre criar um ambiente simulado de estresse que assemelhe-se às situações de combate e emprego. Para isso, deve-se pensar nos fatores estressantes (físico, fisiológico, psicológico, desconhecido e o risco) e sempre colocá-los nas situações de adestramento, preparando o militar para os possíveis cenários possíveis de acontecer numa situação real.

Sendo assim, considera-se que pode ser executado um módulo específico que contemple de forma integrada à Educação em Direitos Humanos e as ações táticas a serem desempenhadas por estes elementos operacionais e planejadores de Estado Maior, na qual abranja as seguintes fases a serem realizadas durante o período de treinamento:

a. Conhecimentos e técnicas: primeiramente aprender sobre os direitos humanos e os mecanismos para sua proteção, bem como adquirir a capacidade de aplicá-los na vida

cotidiana. Sugere-se nesta fase observar o conjunto de princípios, conceitos, normas e procedimentos, fundamentadas principalmente na experiência, destinado a estabelecer linhas de pensamentos e orientações, expostos de forma integrada e harmônica.

É a partir da interiorização destes conhecimentos que se baseiam o ensino e o treinamento, e é ela que servirá como um modelo de comportamento lícito por parte dos integrantes das Forças Especiais. Para uma perfeita adequação dos princípios dos direitos humanos deve-se revisar as instruções de prevenção e combate ao terrorismo, verificando a sua adequabilidade e consonância com os compromissos assumidos pelo País em relação aos acordos internacionais assinados e ratificados pelo Estado Brasileiro.

Os fundamentos aprendidos nesta fase devem permear as ações militares desde o nível estratégico até o tático, comprometendo os planejadores no mais alto escalão de decisão até os executores. Táticas, técnicas e procedimentos, individuais e coletivos, deverão estar alicerçados nestes aspectos aprendidos em relação aos direitos humanos, garantindo a sua execução em operações militares.

b. Valores, atitudes e comportamentos: neste momento, é fundamental promover valores e fortalecer atitudes e comportamentos que respeitem os direitos humanos através da integração do ensino (primeira fase) com a prática. O ensino propicia conhecimento teórico e prático sobre como aplicar os fundamentos nas operações militares. A partir de então, advém as lições de comportamento para os planejadores e executantes em relação ao respeito aos direitos humanos.

A utilização de casos concretos, com a prática de ações e atitudes, será uma forma de aproximar o ensino da realidade. Aos planejadores, pode-se recorrer a um enfoque mais teórico, com planejamentos simulados, estudos de caso e matrizes de trabalho de Estado Maior com situações e consequências, para que assim, seja possível ajustar ao nível decisório destes militares sem afastar-se da problemática real, ligada ao cumprimento dos direitos humanos.

Para os elementos que integram as frações operacionais, é fundamental a integração do treinamento com os fundamentos aprendidos na primeira fase. O treinamento militar é a oportunidade para o exercitar a aplicação dos direitos humanos em ações táticas. A inserção de situações em que são exigidas decisões internalizadas, reflexo de ações condicionadas, permitirá a incorporação de forma realista das normas dos direitos humanos, ao mesmo tempo

em que se identificará medidas, meios e mecanismos de conduta que permitirão o cumprimento da missão e das referidas normas. São sugestões para isso, simulações de entradas táticas envolvendo cenários onde possa haver violações de direitos humanos, como a rendição de terroristas entre outras.

c. Adoção de medidas efetivas: por fim fomentar a adoção de medidas para defender e difundir os direitos humanos. Isso requer uma visão estratégica da instituição, e exige compromisso nas esferas de mais alto nível decisório como forma de garantir a sua execução. O discurso estratégico será traduzido em ações, por meio de uma estrutura que inclua os aspectos anteriormente citados (conhecimento e técnica; valores, atitudes e comportamentos) e exija seu cumprimento em todos os momentos de execução. Se um deles não for eficiente, ou for inexistente, todo o processo de integração estará comprometido. Para impedir isso, faz-se necessário o conhecimento de que ações contrárias aos preceitos estabelecidos em relação aos direitos humanos acarretam sanções disciplinares, uma vez que afrontam os alicerces da instituição, que são a hierarquia e disciplina.

As sanções funcionam como elemento preventivo à ocorrência de violações dos direitos humanos. Quanto mais a sua existência for conhecida e mais previsível for a sua aplicação, maior será o efeito de dissuasão. As sanções poderão ocorrer por meio de medidas penais ou disciplinares. Elas possibilitarão mostrar à toda cadeia de comando que a Instituição militar defende meios e métodos de combate éticos e regulamentares.

Ações como esta são de notória utilização em organismos internacionais, a Política de Tolerância Zero em relação aos abusos e exploração sexual na Organização das Nações Unidas é um bom exemplo. Uma política de coincientização baseada na ampla divulgação, transparência e sanções disciplinares que buscam acabar com um grave problema de violação dos direitos humanos enfrentado por aquela instituição.

Em suma, a difusão e o estudo dos direitos humanos, no que se caracteriza por ensino militar, constituem-se fatores fundamentais para que as operações militares de prevenção e combate ao terrorismo ocorram em consonância com esse ramo do Direito. Será a partir da educação que os militares e civis tomarão conhecimento e adquirirão condições de aplicá-lo.

4.4 Módulo específico: educação em direitos humanos

A relação entre o terrorismo e os direitos humanos é caracterizada ao mostrar o terrorismo como ameaça ou ato de violência que, cometido com objetivo político, social, filosófico, ideológico ou religioso, viole, dentre as prescrições do direito humanitário, aquelas que proíbem o emprego de meios cruéis e bárbaros, o ataque de alvos inocentes, ou o ataque de alvos sem interesse militar. As características que o definem, suas classificações e fases são um exercício meramente didático que busca conceituar academicamente este fenômeno social com vistas a oferecer formas de atuação para o Estado que impeçam sua execução e propagação.

O Brasil repudia este método de combate através de sua Constituição Federal e o conceitua e criminaliza através da Lei nº 13.260/2016 (BRASIL, 2016), atribuindo à Polícia Federal a função de investigar e processar criminalmente seus executantes, apoiadores e difusores. Bem diferencia também, através de sua lei, ações sociais definidas como válidas dentro do ordenamento jurídico nacional, sem criminalizar manifestações ou movimentos populares.

É possível, a partir de então, enquadrar a doutrina de prevenção e combate ao terrorismo em suas fases, dividindo a maneira de atuação entre as instituições estatais responsáveis. Cabendo aos Órgãos de Segurança Pública a parte preventiva, englobando o antiterrorismo através de suas medidas de segurança que busquem dissuadir a ocorrência de um ato terrorista.

As ações de combate, de maneira repressiva, cabem à Defesa, mesmo que ainda nos atos preparatórios da ação terrorista. Ressalta-se que esta subdivisão se contrapõe, uma vez que ficou clara a importância do trabalho conjunto e completa destas instituições, das quais, sozinhas, nenhuma delas é capaz de fazer frente a esta ameaça tão complexa.

No tocante às Forças Armadas e sua responsabilidade na prevenção e combate ao terrorismo, observa-se a missão precípua das Forças de Operações Especiais, como sendo a fração vocacionada a este tipo de conflito, caracterizado como irregular. Seja ele enquadrado numa situação de normalidade, através de missões de Apoio aos Órgãos Governamentais na garantia da lei e da ordem, ou numa Operação de Pacificação dentro de um cenário de não normalidade, caracterizado pelo Estado de Sítio ou de Defesa.

Neste contexto de emprego de Forças Armadas, foi analisado o Direito Internacional dos Conflitos Armados e os Direitos Humanos, caracterizando ambos os direitos, sendo que observa-se sua complementariedade, sendo o primeiro específico em casos de conflito e o segundo permanente. Embora haja críticas às formas de implementação e efetivação destes direitos, ambos se complementam e atuam de forma que não haja lacuna na salvaguarda dos direitos humanos fundamentais em nenhuma situação particular.

Sendo assim, buscou-se caracterizar o terrorismo dentro do espectro dos conflitos armados, para que assim identifique-se qual ramo dos direitos humanos o contempla, de maneira que não haja a percepção que o elemento que opte por este método de combate esteja fora do alcance das salvaguardas individuais do ser humano.

Ao optar por não caracterizar-se como um grupo armado inserido num conflito (internacional ou não) e aceitando abrir mão das regras que regem estes conflitos, o terrorista passa a não fazer parte do escopo de proteção do DICA, enquadrando-se assim como criminoso. Perde assim, certos direitos destinados a combatentes legítimos, o que por sua vez não o liberta da proteção dos direitos humanos, impedindo violações à sua dignidade.

Por fim, buscou-se apresentar a Educação em Direitos Humanos como forma de impedir violações em ações de prevenção e combate ao terrorismo, apresentando como o Estado é responsável pela efetivação dos mesmos, e a partir de então, responsável também por políticas públicas que visem difundir, educar e efetivar estes direitos. Por isso, foram apresentadas as formas de violações aos direitos humanos que podem ocorrer numa campanha de prevenção e combate ao terrorismo, caracterizando assim a educação como principal ferramenta no processo de impedir estas agressões.

Dessa forma, observa-se que a Educação em Direitos Humanos contribui para a preparação de profissionais das Forças de Operações Especiais na prevenção e combate ao terrorismo. Sendo que a variável "**a Educação em Direitos Humanos**" pôde ser observada sob os aspectos que sistematizam o ensino e aprendizagem os direitos humanos, correlacionando-os com a atividade militar. Por sua vez a variável "**preparação das FOpEsp para execução de suas ações táticas**", foi observada sob aspectos militares de preparo e consequente para as atividades de contraterrorismo, principalmente nas ações que poderiam violar direitos humanos. Ressaltando assim, a dependência e influência que a preparação das Forças de Operações Especiais possa sofrer caso seja negligenciado um treinamento

específico em Direitos Humanos, permanecendo restrito ao conhecimento disponibilizado pelo Direito Internacional dos Conflitos Armados. (Grifos do autor).

Sendo assim, para responder ao problema inicial deste trabalho: De que maneira a educação em direitos humanos deve fazer parte na preparação destas frações para as ações prevenção e combate ao terrorismo? Conclui-se com uma sugestão de um módulo específico de Educação em Direitos Humanos, vocacionado para Forças de Operações Especiais, que contemple todas esferas do processo ensino/aprendizagem, no qual busca-se interiorizar os conhecimentos doutrinários às ações táticas, levando assim a real aplicabilidade dos fundamentos na execução das operações de prevenção e combate ao terrorismo. Para isso, propõe-se o seguinte conteúdo didático:

Módulo de Direitos Humanos			
Dia	Turno	Matéria	Objetivos
Primeiro dia	Manhã	- Direito Internacional dos Conflitos Armados	<ul style="list-style-type: none"> - Conceituar DICA; - Desenvolvimento do DICA ao longo da história; - Conceituar crimes de guerra; - Conceituar Prisioneiros de Guerra; - Direitos dos prisioneiros de guerra; - Apresentar as críticas ao DICA.
	Tarde	- Direitos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> - Conceituar DH; - Desenvolvimento dos DH ao longo da história; - Apresentar os tratados, convenções e declarações relacionadas aos DH; - Apresentar as críticas aos Direitos Humanos.
	Noite	- Estudo individual	- Relacionar ambos direitos na esfera dos conflitos armados.
Segundo dia	Manhã	- Terrorismo	<ul style="list-style-type: none"> - Conceituar terrorismo; - Terrorismo e suas classificações; - Fases de um ataque terrorista; - A ameaça terrorista e o Estado Brasileiro.
	Tarde	- Prevenção e Combate ao Terrorismo	<ul style="list-style-type: none"> - Tipificação penal do terrorismo; - Base legal de emprego das Forças Armadas; - Doutrina de prevenção e combate ao terrorismo.

	Noite	- Preparação do Estudo de Caso	- Apresentar casos de prevenção e combate ao terrorismo que sejam relacionados aos Direitos Humanos.
Terceiro dia	Manhã	- Terrorismo, sua aplicação no direito internacional e na esfera dos conflitos armados	- Classificar o terrorismo na esfera dos conflitos armados; - Apresentação dos estudos de caso.
	Tarde	- Os direitos humanos como base para prevenção e combate ao terrorismo	- Obrigações do Estado na prevenção e combate ao terrorismo e efetivação dos Direitos Humanos; - Ações táticas e a preservação dos Direitos Humanos.
	Noite	- Sem atividade prevista	
Quarto dia	Manhã	- Módulo de Tiro	- Prática de pistas de tiro com reféns e feridos
	Tarde	- Módulo de Entrada Tática	- Simulação de uma situação tática envolvendo reféns, feridos, terroristas presos, em perseguição, feridos e que se rendem.
	Noite	- Crítica às ações táticas	- Apresentar as situações que colocaram em risco a efetivação dos direitos humanos.
Quinto dia	Manhã	- Os direitos humanos como ferramenta na prevenção e combate ao terrorismo	- Concluir sobre a relação entre os dois fenômenos, apresentando a importância da efetivação dos direitos humanos como parte integrante da campanha de prevenção e combate ao terrorismo, em qualquer de suas fases.
	Tarde	- Crítica ao Módulo - Considerações finais.	- Consolidar conhecimentos, aspectos positivos e oportunidades de melhoria.
	Noite	- Sem atividade prevista	

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A legitimidade do Estado e o apoio da população constituem os pilares das operações de prevenção e combate ao terrorismo. Para que obtenha êxito, o Estado, necessariamente, deve formular políticas públicas integradas, calcadas em empreendimentos destinados a atender às demandas políticas, econômicas e sociais da população local, a fim de enfraquecer as teses que sustentam o discurso extremista e o apelo dos insurgentes à luta armada.

A onipresença da mídia, o assédio de organizações humanitárias e a influência da opinião pública sobre a tomada de decisões políticas e militares tem caracterizado um cenário onde exércitos nacionais permanentes, com orçamentos dispendiosos e moderna tecnologia, parecem ineficazes e antiquados. Portanto, rebeldes, guerrilheiros e terroristas subsistem a despeito de todos os esforços para erradicá-los. (VISACRO, 2009, p. 8).

É responsabilidade das Forças Armadas, buscar o respaldo de suas ações na legitimidade, utilizando os instrumentos oferecidos pela mídia, organizações humanitárias e a percepção da população como parceiros na estratégia de contraterrorismo e não como elementos antagônicos, obstáculos que impeçam a execução das operações militares. Sendo assim, as medidas de contraterrorismo precisam estar de acordo com os direitos humanos para garantir que sua implementação não denigra seu principal propósito, de assegurar e proteger a sociedade democrática.

As FOpEsp, responsáveis pela doutrina de emprego na prevenção e combate ao terrorismo, possuem em suas características os pilares para emprego em ambientes interagências, em ações pró-ativas e reativas de contraterror. Sempre buscando a legalidade e o emprego preciso da força. Analisando com profundidade a dimensão humana e, especialmente, os aspectos culturais e sociais que influenciam o comportamento humano, considerando que o êxito das operações contraterror, via de regra, dependem significativamente da aplicação de capacidades que são projetadas para influenciar a população envolvida nos conflitos.

As ações pró-ativas de eliminação seletiva de terroristas, o adestramento baseado na idéia de “atirar para matar” perante uma ameaça terrorista, a maneira como são conduzidos os interrogatórios entre outras atividades, inerentes à parte prática do combate ao terrorismo são peças fundamentais na preservação da dignidade humana e dos princípios dos Direitos Humanos. Entender como ações táticas podem influenciar a campanha contraterror é parte fundamental do desenvolvimento das habilidades das FOpEsp. Não pode haver dúvida em

relação a procedimentos que contrariem ostensivamente qualquer política de direitos humanos, bem como esteja em confronto direto com as leis internacionais. Cabe aos órgãos de segurança e de defesa encontrarem a maneira de aproveitar de forma compensadora as raras oportunidades de golpear decisivamente as organizações terroristas que combatem, ao mesmo tempo em que respeitem os direitos humanos.

Ao mesmo tempo, os direitos humanos precisam de medidas de contraterrorismo que assegurem o desenvolvimento dos mesmos. O certo é que o respeito aos direitos humanos não são uma opção ou luxo em estratégias de contraterrorismo, os princípios dos direitos humanos devem ser a base das mesmas. A abordagem das implicações para os direitos humanos do terrorismo e contraterrorismo, tendem a se concentrar sobre a proteção dos direitos civis e políticos, com pouca atenção ao seu impacto sobre os direitos econômicos, sociais e culturais.

Como parte desta relação entre os dois fenômenos, as estratégias de contraterrorismo devem estar de acordo com os direitos humanos para que, não só evitem problemas legais, mas também porque mostram-se mais efetivas a longo prazo na luta ideológica contra o terrorismo. Os objetivos globais de segurança só serão atingidos se forem concentrados esforços na concretização de todos os direitos humanos. Portanto, é preciso maiores esforços para entender e atender as ligações entre o terrorismo e os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

A estratégia de contraterrorismo engloba ações para prevenir pessoas de adotarem o terrorismo através do entendimento dos fatores e, as principais causas que levam a radicalização e o recrutamento por organizações terroristas, que inclua a proteção de cidadãos e infra-estrutura, reduzindo a vulnerabilidade de ataques, incluindo melhorias na segurança de fronteiras, transportes e infra-estruturas. Proporcionar ações de perseguição e investigação aos terroristas é de fundamental importância para impedir os planejamentos, interromper apoio às redes terroristas, congelando e cortando o fluxo de recursos e trazendo os terroristas para a justiça. Deve-se estar preparado para administrar e minimizar as consequências de um ataque terrorista por meio da pronta capacidade de reagir após a crise, coordenando as respostas e atendimento às vítimas.

Embora esta estratégia esteja alinhada com os princípios que regem os direitos humanos, ela não especifica a obrigação de promovê-los e protegê-los, enquanto se combate o

terrorismo, este deve ser um princípio básico, a partir do qual as demais atividades sejam orientadas.

Para isso, os módulos de instrução devem implementar conceitos relativos a Direitos Humanos nas ações táticas previstas no adestramento dos operadores especiais, uma vez que o repertório e arcabouço de conhecimento em relação ao Direito Internacional Humanitário nem sempre irá contemplar as operações de contraterror. Em consequência, os elementos das Forças Armadas, em especial as FOpEsp, e os de Segurança Pública devem desenvolver programas de preparação especial específicos, tanto para as ações de antiterrorismo, mas principalmente para as de contraterrorismo, com ênfase no pró-ativo, uma vez que a necessidade de respaldo jurídico é maior devido a ausência da caracterização do ato terrorista, existindo apenas a ameaça.

Porém, estruturas que não existem em tempo de paz, possivelmente terão dificuldades para funcionar bem ao ser deflagrado à ameaça terrorista. Para esse fim, as FOpEsp devem, o quanto antes, adotar medidas para atender aos compromissos assumidos pelo Estado em relação a prevenção e combate ao terrorismo, respeitando os direitos humanos. Primeiramente, devem buscar difundir para suas frações táticas de FOpEsp, para as Forças Armadas, Forças de Segurança Pública e para a população civil, os fundamentos dos direitos humanos e como estes podem interferir nas ações táticas, na doutrina e na estratégica contra o terror. Buscar soluções de como adotar medidas que visem permitir a aplicação dos direitos humanos em caso de uma ação terrorista, principalmente em operações contraterror pró-ativas.

A difusão e o estudo dos direitos humanos devem buscar sempre a integração com a doutrina, alinhando seus conceitos ao conjunto de princípios, normas e procedimentos de contraterrorismo. Fundamentado, principalmente na experiência de outros países que enfrentam estes problemas, estabelecendo linhas de pensamentos que orientem as ações de forma prática e exequível.

A partir desta integração da doutrina com os fundamentos de Direitos Humanos é que o treinamento das técnicas, táticas e procedimentos de contraterror servirão como um modelo de comportamento lícito por parte dos integrantes das FOpEsp. Desenvolvendo e adquirindo, a partir das necessidades visualizadas, novas habilidades que busquem contemplar a missão

de prevenir e combater a ameaça terrorista, sem ferir os direitos básicos do ser humano, garantindo a legalidade e o apoio da população na campanha contra o terror.

No entanto, é claro que o terrorismo e as medidas adotadas pelos Estados para combatê-lo são influenciados e, têm um impacto sobre os direitos econômicos, sociais e culturais. Será impossível alcançar os objetivos globais de segurança, sem esforços concentrados na concretização de todos os direitos humanos.

Assim, é preciso maiores esforços para entender e atender as ligações entre o terrorismo e os direitos econômicos, sociais e culturais. É evidente, por exemplo, que o desenvolvimento econômico e social, por meio da cooperação e assistência internacional, podem desempenhar um papel na redução do apoio ao terrorismo, impedindo as condições que dão origem à violência em geral e ao terrorismo, contribuindo a longo prazo a estabilidade social e econômica. Oferecendo às FOpEsp uma excepcional ferramenta de ação indireta, minando a capacidade de recrutamento e desenvolvimento de organizações terroristas através do trabalho conjunto com entidades que auxiliem o desenvolvimento socioeconômico das regiões afetadas pelo terrorismo.

De maneira geral, o atual combate ao terrorismo e os dilemas relacionados ao tratamento concedido aos terroristas não são algo novo, assim como ocorreu com os movimentos revolucionários no passado e os combatentes irregulares. As estratégias, técnicas e táticas são basicamente as mesmas, indiferente se englobadas no Direito Internacional Humanitário ou nos Direitos Humanos. O que é novo, porém, é a ênfase na pacificação sustentável, estabilização é a palavra da moda, como estado final desejado nos conflitos atuais. A estabilização política requer a reconciliação social e a reintegração de terroristas no sistema social e político do Estado-alvo em questão. Sem oferecer uma saída viável, jamais será possível impedir o recrutamento de novos adeptos ao extremismo, caracterizando assim o ciclo torpe da violência, em que medidas repressivas por parte do Estado apenas geram mais violência.

O Brasil, no decorrer de sua história militar, foi capaz de atingir uma maturidade institucional de respeito aos direitos humanos e ao Direito Internacional Humanitário. Não obstante, as formas como foram conduzidas as operações em que o Brasil foi posto à prova, sempre contaram com ações respaldadas juridicamente e o apoio da população sempre foi obtido no decorrer das campanhas. Cabe agora uma adequação ao fenômeno do terrorismo

contemporâneo, alinhando sua base doutrinária de Direito Internacional Humanitário em ações de conflito armado ao arcabouço de conhecimentos relativos aos direitos humanos para operações interagências de contraterrorismo.

Sendo assim, o respeito às normas que regem o Direito Internacional Humanitário e os Direitos Humanos, não só evitaram processos judiciais, como também provaram ser uma ferramenta efetiva a longo prazo na batalha ideológica contra o terrorismo. Aos elementos integrantes das FOpEsp, das Forças Armadas e dos Órgãos de Segurança Pública fica a responsabilidade de incorporarem na amplo espectro de habilidades, uma nova gama de conhecimentos inerentes aos conflitos contemporâneos, mas mais que isso, saber atrair como parceiros instituições de prestigiado conhecimento jurídico para ampliar a legalidade de suas ações.

Por fim, conforme apresenta Pinheiro (2012, p. 3), os militares devem ser cada vez mais flexíveis e dotados de habilidades não convencionais para a solução de problemas militares, o “conhecimento dos aspectos relacionados aos Direitos Humanos se apresenta como uma peça fundamental, a base, para o desenvolvimento de campanhas de prevenção e combate ao terrorismo”.

É mais uma das habilidades fora do conhecimento militar cartesiano que deve ser incorporada ao militares, principalmente as FOpEsp, pioneiras no emprego em operações contra o terrorismo. Afinal, o estado desejado sempre foi e será a paz, indiferente a ferramenta que seja utilizada para ser alcançado este objetivo, ela deve ser legal e fundamentada em preceitos éticos e morais, de maneira que a paz seja sólida e duradoura.

O ‘Conflito de 4ª Geração’ está produzindo uma modificação radical no perfil do preparo dos militares em todo o mundo. Antigos ‘profissionais da arte da guerra’ estão, no momento transformando-se, impositivamente, em ‘profissionais de segurança’. Os conflitos armados do século XXI estão a exigir comandantes, em todos os níveis, capazes de enfrentar um inimigo convencional num determinado momento, para logo no momento seguinte, fazer face a um inimigo irregular e, em seguida, engajar-se nas atividades de assistência humanitária, reconstrução das instituições e infra-estruturas básicas da governança local (em particular, aquelas relacionadas à segurança). Atividades estas que, não raro, são executadas simultaneamente, pelos mesmos comandantes, líderes criativos, flexíveis e, sobretudo, pró-ativos, que devem ter em mente que, hoje, em função da dramática complexidade dos ambientes operacionais, muito mais difícil do que ganhar a guerra é ganhar a paz. (PINHEIRO, 2010, p. 14).

Este estudo mostrou a importância dos direitos humanos na formação das Forças de Operações Especiais frente a prevenção e combate ao terrorismo.

REFERÊNCIAS

ALTAVILA, Jayme. **Origem dos direitos dos povos**. São Paulo: Ícone, 1989.

AMARAL, Arthur Bernardo do. **A guerra ao terror e a tríplice fronteira na agenda de segurança dos Estados Unidos**. 312 fl. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro-PUCRJ, Rio de Janeiro, 2008.

ARENDT, Hannah. **A perplexidade dos direitos do homem: Origens do totalitarismo**. São Paulo: Cia das letras, 1989.

BALDI, César Augusto. **Secularismo, o islã e o “muçulmano”: reflexões sobre colonialidade e biopolítica**. Meritum, revista de Direito da Universidade FUMEC. Vol 6, Nr 2. Julho/Dezembro, 2011. Disponível em: <<http://www.fumec.br/revistas/meritum/article/view/1077>>. Acesso em: 05/10/2016.

_____. Descolonizando o ensino dos direitos humanos? **Revista Hindu**. v.1, n.1, p. 9-18, 2014.

BASTOS, Fabrício Moreira de. **A Doutrina do Comando de Operações Especiais para o combate ao terrorismo em Território Nacional**. Dissertação (Mestrado em Ciências Militares) - Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2013.

BRASIL. **Declaração universal dos direitos humanos: ideal de justiça, caminho e paz**. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2008. Disponível em: Acesso em: 09 jul. 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016**. Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nos 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013. Planalto Presidência da República, 16 Março 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm>. Acesso em: 30 Novembro 2017.

BRASIL. **Decreto nº 7.538, de 1º de agosto de 2011**. Altera o Decreto no 6.061, de 15 de março de 2007, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Justiça, remaneja cargos em comissão, e dá outras providências. Planalto Presidência da República, 1º Agosto 2011. Disponível em: <http://planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/Decreto/D7538.htm>. Acesso em: 29

Novembro 2017.

BRASIL. **Decreto nº 7.682, de 28 de fevereiro de 2012**. Altera o Decreto no 7.538, de 1o de agosto de 2011, para alterar o rol de grandes eventos abrangidos pelas competências da Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos do Ministério da Justiça. Planalto Presidência da República, 28 Fevereiro 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7682.htm#art1>. Acesso em: 29 Novembro 2017.

BRASIL. Estado-Maior do Exército. **EB20 - MF- 10.103.3**: Manual de Operações. Brasília, DF, 2015.

BRASIL, Ministério da Defesa. **EB20-MC-10.201**: Operações em Ambiente Interagências. Brasília 2013.

BRASIL, Ministério da Defesa. **EB20-MF-10.102**. Manual de Fundamentos. Brasília, 2014.

BRASIL, Ministério da Defesa. **C 95-1**: Operações de Manutenção da Paz. Brasília, 1998a.

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

BRASIL. **Agência Brasileira de inteligência**: Contraterrorismo, 2004. Disponível https://www.defesa.gov.br/arquivos/pdf/ciencia_tecnologia/8_seminario_cti/04_out/5_contraterrorismo.pdf. Acesso em 23 mai.2018.

BRASIL. **Manual de Campanha EB70-MC-10.212 Operações Especiais**. 3. Ed. Brasília: Ministério da Defesa, 2017.

BRASIL, Ministério da Defesa. **MD34-M-03**. Manual de Emprego do Direito Internacional dos Conflitos Armados (DICA) nas Forças Armadas. Brasília, 2011.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Um breve histórico dos direitos humanos. In: CARVALHO, José Sérgio (org.). **Educação, cidadania e direitos humanos**. Petrópolis: Vozes, 2004, p. 19-42.

FOUCAULT, Michel. **L'ordre du discours**. Paris: Gallimard, 1971.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 8.ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOFFREDO, Gustavo S. **“Human Rights, Terrorism and Counter-terrorism. 2006.** Disponível em: <<http://www.ohchr.org/documents/publications/factsheet32en.pdf>> Acesso em: 18/02/2014.

GOUVÊA, CARLOS EDUARDO MACHADO. **O Terrorismo e o Direito Internacional dos Conflitos Armados: novos desafios**. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, ECEME, Coleção Meira Mattos, revista das ciências militares, nº 25, 1º quadrimestre 2012. Rio de Janeiro: BIBLIX, 2012.

GUIMARÃES, Marcelo Ovidio Lopes. **Tratamento Penal do Terrorismo**. São Paulo, Quartier, 2007.

HABIB, Gabriel. **Lei Antiterrorismo**. Salvador: Jus Podivm, 2017

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**. São Paulo: Loyola, 2002.

HOFFMAN, Bruce. **Inside Terrorism**. New York; Columbia University Press, 2006.

HUNT, Lynn. **A invenção dos direitos humanos: uma história**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

HUNTINGTON, Samuel. **O Choque de Civilizações**. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.

LAPKIN, Ted. **Does Human Rights Law Apply to Terrorists?** 2004. Disponível em: <<http://www.meforum.org/651/does-human-rights-law-apply-to-terrorists>>. Acesso em: 05 Mar 2015.

LEFORT, Claude. **A invenção democrática**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

MOREIRA, Laurence A. X. **O Terrorismo e o Estado Brasileiro: Reflexos para o emprego da Força Terrestre**. In: Simpósio, 1., 2010, Goiânia. Arquivo do 1 BFEsp, 2010.

MELLO, Sergio V. de, **Contering Terrorism, Protecng Human Righst**, 2002. Disponível em:<<http://www.osce.org/odihr/29103?download=true>>. Acesso em: 10 Abr 2014.

NEVES, Marcelo. A força simbólica dos direitos humanos. **Revista de Direito do Estado**. n 4, out/dez 2005. p 1 – 35.

NASCIMENTO, Milton Meira. A tradição crítica dos direitos humanos. In: FERREIRA, Lucia Fátima Guerra; ZENAIDE, Maria Nazaré Tavares; PEQUENO, Marconi (orgs.). **Direitos humanos na educação superior**. João Pessoa: UFPB, 2010.

ONU. **Convenção de Genebra**, 1937. Disponível em http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/tortura/convencao_onu.pdf. Acesso em 01 jan.2018.

ONU. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). **Plan of Action: World Programme for Human Rights Education: second phase**. Paris, 2012.

ONU. **Convenção contra a tortura e outro tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes**, 1984. Disponível em http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/tortura/convencao_onu.pdf. Acesso em 01 jan.2018.

PEQUENO, Marconi. O sujeito dos direitos humanos. In: **Direitos humanos na educação superior**: Subsídios para a Educação em Direitos Humanos na Filosofia. João Pessoa: UFPB, 2010, p.33-49.

PINHEIRO, A. DE S. **A Guerra Irregular no século XXI**: A prevenção e o combate ao terrorismo transnacional contemporâneo: Um guia militar nos níveis militar estratégico e operacional. Sec Op GLO/ECEME. Rio de Janeiro, 2012.

_____. **As Considerações Cíveis o Terreno Humano e o Conflito do século XXI**. 2013. Disponível em: <http://www.eceme.ensino.eb.br/eceme/index.php/publicacoes/cat_view/77-publicacoes> . Acesso 17 mar. 2014.

_____. **Operações Contra Forças Irregulares: Prevenção e Combate ao Terrorismo**. In: Simpósio, 1., 2010, Goiânia. Arquivo do 1oBFEsp, 2010.

_____. **A Prevenção e o Combate ao Terrorismo no século XXI**, CEE ECEME, Mai 2011.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

SANTOS, Boaventura de Souza. Derechos humanos, una frágil hegemonia. In: **Si Dios fuese un activista de los derechos humanos**. São Paulo: Editora Trotta, 2014.

_____. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. In: **Reconhecer para libertar: Os caminhos do cosmopolitismo multicultural**. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

SANTANDER, Carlos Ugo Joo; RIBEIRO, Andrey Borges Pimentel. **Direitos Humanos: uma leitura a partir de América Latina**. In: Lídia de Oliveira Xavier; Carlos F. Domínguez Avila; Vicente Fonseca. (Org.). **Direitos Humanos, Cidadania e Violência no Brasil: estudos disciplinares**. Curitiba: CRV, 2014, v. 2, p. 271-286.

SANTANDER, Carlos Ugo Joo. Direitos e igualdades em tempos de globalização: desafios contemporâneos. **Em Debate** (Belo Horizonte), v. 3, p. 6-12, 2011.

SEGATO, Rita Laura. Antropologia e direitos humanos: alteridade e ética no movimento de expansão dos direitos universais. **Mana**, v. 12, n. 1. Rio de Janeiro, 2006.

SCHEIPERS, Sibylle. **O Direito Internacional dos Conflitos Armados está desatualizado?** 2002. Disponível em: < http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/Portuguese/MilitaryReview_20150430_art007POR.pdf >. Acesso em 20 maio. 2015.

SOUSA, Alexandre Rodrigues de. **Percepção de ameaça terrorista nos jogos olímpicos: um estudo de caso sobre a cidade-sede São Paulo nas Olimpíadas Rio 2016**. 119 fl. Dissertação de Mestrado) Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo/USP. São Paulo, 2017.

VASCONCELOS, Adriana Cristina Duarte de Almeida. **O Legado dos grandes eventos para a segurança pública no Brasil**. 120 fl. (Dissertação de Mestrado). Instituto de Pesquisa Aplicada - IPEA, Brasília/DF, 2018.

VISACRO, Alessandro. **Guerra Irregular: Terrorismo, guerrilha e movimentos de resistência ao longo da história**, São Paulo: Contexto, 2009.

ZAFFRONNI, Eugênio Raúl; PIERANGELLI, José Henrique. **Manual do Direito Penal Brasileiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

WALTZER, Michael. **Guerras Justas e Injustas**: uma argumentação moral com exemplos históricos. São Paulo: Martins Fontes, 2013

WHITTAKER, David J.. **Terrorismo – um retrato**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2005.