

ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS

Cap Art PAULO RICARDO DE OLIVEIRA DIAS

**O TERRORISMO INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEO E A NECESSIDADE DE
UMA ESTRATÉGIA NACIONAL DE PREVENÇÃO E COMBATE AO
TERRORISMO**

Rio de Janeiro

2017

ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS

Cap Art PAULO RICARDO DE OLIVEIRA DIAS

**O TERRORISMO INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEO E A NECESSIDADE DE
UMA ESTRATÉGIA NACIONAL DE PREVENÇÃO E COMBATE AO
TERRORISMO**

Dissertação de mestrado apresentada à
Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais,
como requisito parcial para a obtenção do
Grau de Mestre em Ciências Militares.

Orientador: Cel Inf **Eraldo** Francisco dos
Santos Filho

Rio de Janeiro

2017

D541t
2017

Dias, Paulo Ricardo de Oliveira
O terrorismo internacional contemporâneo e a
necessidade de uma Estratégia Nacional de Prevenção
e Combate ao Terrorismo – 2017.
174 f. : il.

Dissertação (Mestrado) – Escola de
Aperfeiçoamento de Oficiais, Rio de Janeiro, 2017.

1. Instrumentos legais. 2. Ambiente interagências. 3.
Vulnerabilidades e ameaças à Segurança Brasileira. I.
Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais. II. Título.

CDD: 355.5

Cap Art PAULO RICARDO DE OLIVEIRA DIAS

**O TERRORISMO INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEO E A NECESSIDADE DE
UMA ESTRATÉGIA NACIONAL DE PREVENÇÃO E COMBATE AO
TERRORISMO**

Dissertação de mestrado apresentada à
Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais,
como requisito parcial para a obtenção do
Grau de Mestre em Ciências Militares.

Data de Aprovação:

Banca Examinadora:

CARLOS ALBERTO LINS REIS - Cel
Mestre em Ciências Militares
Presidente/ESAO

ERALDO FRANCISCO DOS SANTOS FILHO - Cel
Doutor em Ciências Militares
1º membro/ESAO

EDUARDO HENRIQUE DE SOUZA MARTINS ALVES – Cel
Doutor em Ciências Militares
2º membro/ESAO

À minha esposa e ao meu filho Rafael, uma justa homenagem pela paciência dispensada a minha escolha pessoal de dedicar-me ao presente estudo e por terem empreendido essa caminhada junto comigo.

AGRADECIMENTOS

À Deus, por ter, em mais uma empreitada, me abençoado muito além do que a medida dos meus merecimentos.

À minha esposa e filho, por toda motivação que me transmitiram durante esse período de aperfeiçoamento.

Aos meus pais, por toda instrução que sempre me deram, contribuindo decisivamente para a minha formação moral e intelectual.

Ao Sr Cel R/1 Eraldo, pelas orientações constantes, oportunas e seguras durante todo o transcorrer do presente trabalho de pesquisa.

Aos Exmo Sr Gen Sinott, Exmo Sr Gen R/1 Álvaro, Sr Oficial de Inteligência Marcio Buzanelli, Sr Maj PMMT Alessandro Soares e demais colaboradores, por todo profissionalismo com que contribuíram para a realização deste trabalho.

É melhor lançar-se em busca de conquistas grandiosas, mesmo expondo-se ao fracasso, do que alinhar-se com os pobres de espírito, que nem gozam muito nem sofrem muito, porque vivem numa penumbra cinzenta, onde não conhecem nem vitória, nem derrota.

(THEODORE ROOSEVELT)

RESUMO

No presente trabalho de pesquisa, buscou-se evidenciar a necessidade de formulação de uma Estratégia Nacional de Prevenção e Combate ao Terrorismo (ENPCT). Sua finalidade é levantar discussões sobre o terrorismo internacional contemporâneo e, mediante um breve estudo das atuais conjunturas nacional e internacional, estabelecer suas perspectivas para o Brasil. Para tanto, essa dissertação foi desenvolvida por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental, entrevistas e estudos de caso. O material colhido foi estudado e organizado à luz da experiência profissional e acadêmica do autor, o que possibilitou mapear aspectos particulares da Segurança Nacional, relacionando-os às percepções obtidas por meio dos instrumentos de pesquisa empregados. Este trabalho discorre acerca dos instrumentos legais, domésticos e de países estrangeiros, relacionados ao terrorismo; das peculiaridades do emprego em ambiente interagências, sem o qual, qualquer esforço de enfrentamento ao terrorismo internacional é inócuo; da experiência estrangeira diante de atentados terroristas, através de três estudos de caso; e das vulnerabilidades e ameaças à Segurança Nacional, que podem oportunizar a ameaça terrorista. Na conclusão, as ideias expressas ao longo do trabalho são ratificadas, enfatizando a necessidade de formulação de uma ENPCT que seja adequada para o combate ao terrorismo internacional contemporâneo e aplicável diante das restrições, de toda ordem, existentes no atual cenário nacional.

Palavras-chave: Terrorismo Internacional Contemporâneo. Instrumentos Legais. Ambiente Interagências. Vulnerabilidades e Ameaças. Segurança Nacional.

ABSTRACT

In the present study, we sought to highlight the need to formulate a National Strategy for the Prevention and Combating of Terrorism. Its purpose is to raise discussions on contemporary international terrorism and, through a brief study of the current national and international conjuncture, establish its perspectives for Brazil. Therefore, this dissertation was developed through a thorough bibliographical research, documentary, interviews and case studies. The material collected was studied and organized in the light of the author's professional and academic experience, which made it possible to map particular aspects of Brazilian National Security, relating them to the perceptions obtained through the research instruments used. This paper discusses the legal instruments, domestic and foreign, related to terrorism; The peculiarities of employment in an interagency environment, without which any effort to confront international terrorism is innocuous; of foreign experience in the face of terrorist attacks, through three case studies; and the vulnerabilities and threats to Brazilian National Security, which can facilitate the terrorist threat. In conclusion, the ideas expressed throughout the work are ratified, emphasizing the need to formulate a National Strategy for the Prevention and Combating of Terrorism that is adequate for the fight against the contemporary international terrorism and applicable, in the face of the constraints of all order existing in the current national scenario.

Keywords: Contemporary International Terrorism. Legal Instruments. Interagency Environment. Vulnerabilities and Threats. National Security.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Projetos de Lei do Senado anteriores à Lei 13.260/2016 (Lei Antiterrorismo)	25
Quadro 2 – Dispositivos vetados e razões de veto do Projeto de Lei 2016-F/2015.....	34
Figura 1 – Imagem do canal “Ansar al-Khilafah Brazil” do Telegram.....	37
Figura 2 – Minimização de conflitos.....	54
Figura 3 – Coordenação.....	54
Figura 4 – Integração.....	55
Figura 5 – Parceria genuína.....	55
Figura 6 – Níveis de planejamento das estruturas organizacionais das FA e agências no país.....	60
Figura 7 – Coordenação Interagências na situação de não guerra.....	61
Quadro 3 – Esquema de coordenação interagências brasileiro.....	62
Figura 8 – Esquema de sustentação da Segurança Nacional.....	77
Figura 9 – A Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai.....	80
Quadro 4 – Indivíduos ligados ao terrorismo internacional identificados na Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai.....	82
Figura 10 – Gráfico de ataques terroristas ocorridos em 2016.....	95
Quadro 5 – O desenvolvimento de uma ENPCT.....	102
Quadro 6 – A condução de atividades de antiterrorismo.....	102
Quadro 7 – Delineamento da pesquisa.....	103
Quadro 8 – Resposta do indivíduo A sobre a capacitação do pessoal.....	111
Quadro 9 – Resposta do indivíduo B sobre a capacitação do pessoal.....	112
Quadro 10 – Resposta do indivíduo A sobre a suficiência de meios.....	114
Quadro 11 – Resposta do indivíduo B sobre a suficiência de meios.....	114
Figura 11 – Mapa cognitivo de linhas de esforço.....	129
Figura 12 – Mapa estratégico do SIPCT.....	169
Figura 13 – Governança do Sistema Integrado de Prevenção e Combate ao Terrorismo.....	172

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

a.C.	Antes de Cristo
ABIN	Agência Brasileira de Inteligência
AMIA	Associação Mutual Israelita Argentina
Art.	Artigo
C Op	Célula (Centro) de Operações
C Op Esp	Comando de Operações Especiais
C ³ M	Centro de Coordenação Civil-Militar
CC ²	Centro de Coordenação e Controle
CCOp	Centro de Coordenação de Operações
CDCiber	Centro de Defesa Cibernética
CDN	Conselho de Defesa Nacional
CEDEC	Coordenadoria Estadual de Defesa Civil
CEMCFA	Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas
CF/88	Constituição Federal de 1988
CIA	Agência Central de Inteligência (EUA)
CIGE	Centro Integrado de Guerra Eletrônica
CINDACTA	Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo
CMCLF	Comissão Mista Consolidação da Legislação Federal
Cmdo Cj	Comando Conjunto
Cmt TO/AOp	Comandante do Teatro de Operações / Área Operações
COAF	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
COC	Centro de Operações Conjuntas
COMAR	Comando Aéreo Regional
COMDABRA	Comando de Defesa Aeroespacial Brasileiro
COMDEC	Coordenadoria Municipal de Defesa Civil
CONDEC	Conselho Nacional de Defesa Civil
CONESP	Conselho Nacional de Segurança Pública
CORDEC	Coordenadoria Regional de Defesa Civil

COTER	Comando de Operações Terrestres
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CREDEN	Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional
D	Decreto
D Leg	Decreto Legislativo
DECEA	Departamento de Controle do Espaço Aéreo
DPF	Departamento de Polícia Federal
DPOM	Diretriz de Planejamento Operacional Militar
DPRF	Departamento de Polícia Rodoviária Federal
DQBRN	Defesa Química, Biológica, Radiológica e Nuclear
EB	Exército Brasileiro
ECEME	Escola de Comando e Estado-Maior do Exército
EI	Estado Islâmico
EM Cmdo Cj	Estado-Maior do Comando Conjunto
EMCFA	Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas
EME	Estado-Maior do Exército
END	Estratégia Nacional de Defesa
ENPCT	Estratégia Nacional de Prevenção e Combate ao Terrorismo
ESG	Escola Superior de Guerra
ETA	Euskadi ta Askatasuna
EUA	Estados Unidos da América
EUROPOL	Escritório Europeu de Polícia
F Cj	Força Conjunta
FA	Forças Armadas
F Ter	Força Terrestre
FBI	Federal Bureau of Investigation (EUA)
FAC	Força Aérea Componente
FARC	Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
FNC	Força Naval Componente
FT Cj	Força-Tarefa Conjunta
FTC	Força Terrestre Componente
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
GSI	Gabinete de Segurança Institucional

IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Inc	Inciso
INFRAERO	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
INTERPOL	Polícia Internacional Criminal
IRA	Exército Republicano Irlandês
ISIS	Estado Islâmico do Iraque e do Levante
LC	Lei Complementar
LSN	Lei de Segurança Nacional
MD	Ministério da Defesa
MF	Ministério da Fazenda
MJ	Ministério da Justiça
MPF	Ministério Público Federal
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MSC	Mensagem do Congresso Nacional
NSA	National Security Agency
OM	Organização Militar
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OSP	Órgãos de Segurança Pública
PCT	Prevenção e Combate ao Terrorismo
PIPS	Plano de Intervenção Psicossocial
PLS	Projeto de Lei do Senado
PLSEL	Painel de Ligação dos Serviços de Emergência de Londres
PMMT	Polícia Militar do Mato Grosso
PND	Política Nacional de Defesa
PR	Presidência da República
RAND	Research and Development
RF	Receita Federal
SEDEC	Secretaria Nacional de Defesa Civil
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SESGE	Secretaria Extraordinária de Segurança de Grandes Eventos
SINDEC	Sistema Nacional de Defesa Civil

SIPCT	Sistema Integrado de Prevenção e Combate ao Terrorismo
SISBIN	Sistema Brasileiro de Inteligência
Sr(a)	Senhor(a)
SRF	Secretaria da Receita Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
UK	United Kingdom (Reino Unido)
WTC	World Trade Center

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
1.1	PROBLEMA.....	17
1.1.1	Antecedentes do problema	17
1.1.2	Formulação do problema	20
1.2	OBJETIVOS.....	20
1.3	HIPÓTESES.....	21
1.4	JUSTIFICATIVA.....	21
2	REVISÃO DE LITERATURA	24
2.1	ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS LEGAIS RELACIONADOS AO TERRORISMO.....	25
2.1.1	A Lei Antiterrorismo Brasileira	27
2.1.1.1	Tipos penais da Lei nº 13.260/2016.....	28
2.1.1.2	Regras e medidas processuais penais da Lei nº 13.260/2016.....	31
2.1.1.3	Medidas investigativas previstas na Lei nº 13.260/2016.....	33
2.1.1.4	Dispositivos legais vetados no Projeto de Lei nº 2016-F/2015.....	34
2.1.1.5	A efetividade da Lei Antiterrorismo Brasileira.....	36
2.1.2	A fundamentação jurídica para o emprego das Forças Armadas em Operações de Prevenção e Combate ao Terrorismo	39
2.1.3	Estudo comparativo das legislações de combate ao terrorismo dos EUA, Reino Unido e França	41
2.1.3.1	A legislação de prevenção e combate ao terrorismo dos EUA.....	42
2.1.3.2	A legislação de prevenção e combate ao terrorismo do Reino Unido.....	45
2.1.3.3	A legislação de prevenção e combate ao terrorismo da França.....	48
2.2	AS PECULIARIDADES DO EMPREGO INTERAGÊNCIAS.....	51
2.2.1	O estabelecimento de um grupo de trabalho interagências: orientação, importância e desafios	55
2.2.2	O ambiente interagências nacional	60
2.3	ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA ESTRANGEIRA DIANTE DE ATENTADOS TERRORISTAS.....	63

2.3.1	Estudo de caso 1: atentados a bomba ao metrô de Londres (2005)	63
2.3.2	Estudo de caso 2: atentados terroristas ao WTC e Pentágono, EUA (2001)	68
2.3.3	Estudo de caso 3: atentados a bomba ao metrô e aeroporto de Bruxelas (2016)	72
2.4	VULNERABILIDADES E AMEAÇAS À SEGURANÇA BRASILEIRA E O TERRORISMO INTERNACIONAL	76
2.4.1	Questões fronteiriças	79
2.4.1.1	A Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai.....	80
2.4.2	Os movimentos sociais e as organizações não-governamentais	85
2.4.3	O crime organizado	87
2.4.4	O pensamento de defesa brasileiro	90
2.4.5	O ciberespaço	91
2.4.5.1	O ciberterrorismo.....	91
2.4.5.2	O ciberespaço e a radicalização terrorista.....	94
2.4.6	A política nacional e regional de concessão de refúgio e asilo	98
2.4.7	A ameaça terrorista para o Brasil	99
3	METODOLOGIA	101
3.1	OBJETO FORMAL DE ESTUDO.....	101
3.2	AMOSTRA.....	102
3.3	DELINEAMENTO DA PESQUISA.....	103
3.3.1	Procedimentos para a revisão da literatura	103
3.3.2	Procedimentos metodológicos	104
3.3.3	Instrumentos	106
3.3.3.1	Coleta documental.....	106
3.3.3.2	Entrevista.....	106
3.3.4	Análise dos dados	107
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO	108
4.1	VARIÁVEL DEPENDENTE.....	108
4.1.1	Dimensão fundamentos jurídicos	108
4.1.1.1	Legislação nacional.....	108
4.1.2	Dimensão educação	111
4.1.2.1	Capacitação.....	111
4.1.3	Dimensão material	113

4.1.3.1	Suficiência de meios.....	113
4.1.4	Conclusões parciais sobre a variável dependente.....	116
4.2	VARIÁVEL INDEPENDENTE.....	116
4.2.1	Dimensão necessidade.....	116
4.2.1.1	Vulnerabilidades.....	117
4.2.1.2	Ameaças.....	121
4.2.2	Dimensão operacionalização.....	123
4.2.2.1	Adequabilidade.....	123
4.2.2.2	Aplicabilidade.....	127
4.2.3	Conclusões parciais sobre a variável independente.....	131
5	CONCLUSÃO.....	132
5.1	RECOMENDAÇÕES E SUGESTÕES.....	135
5.1.1	Recomendações.....	135
5.1.2	Sugestões.....	135
5.1.3	Considerações finais.....	136
	REFERÊNCIAS.....	137
	GLOSSÁRIO.....	148
	APÊNDICE A – ENTREVISTAS.....	153
	APÊNDICE B – PROPOSTA DE GRUPO DE TRABALHO PARA A DISCUSSÃO DE UMA ENPCT.....	166
	APÊNDICE C – PROPOSTA DE ESTRUTURA DE UMA ENPCT.....	168
	APÊNDICE D – PROPOSTA DE MODELO DE GOVERNANÇA DO SIPCT	172

1 INTRODUÇÃO

É sabido que a prática do terrorismo, como um instrumento assimétrico de combate, tem origens milenares. Já na antiguidade, os líderes militares consideravam o emprego de atos de terror com o objetivo de instalar o pânico ou espalhar o medo entre os seus adversários. Tal afirmação pode ser corroborada através dos dizeres do líder militar Sun Tzu: “Mate um, amedronte dez mil” (MELO, 2016).

Mesmo diante do fato do fenômeno terrorista internacional assolar povos há séculos, apenas após os atentados do “11 de setembro”, o terrorismo passou a representar, na medida de sua gravidade, um objeto de especial atenção por parte de toda a comunidade internacional.

O processo de globalização, acentuado a partir dos anos 1990, vem ganhando incrementos cada vez maiores em razão de sua enorme fundamentação na inovação tecnológica, culminando assim, numa crescente aceleração do tempo, redução de espaços e dissolução entre o que é interno e o que é externo.

Em consequência disso, o terrorismo passou a ser dotado de uma internacionalidade nunca antes experimentada, seja no seu cometimento, seja na abrangência de suas repercussões.

O terrorismo internacional contemporâneo (pós-11 de setembro de 2001) claramente se delinea e aponta para cenários que sinalizam para a crescente dificuldade de assinalar os agentes do terrorismo, devido a sua dispersão em pequenas células e, principalmente, autonomia, bem como a sua arquitetura organizacional não-estruturada, evidenciada pela ausência de uma estrutura verticalmente hierarquizada (BUZANELLI, 2007).

Deste modo, a ameaça terrorista internacional ganha uma relevante dimensão no quadro de problemas que colocam em risco a segurança das Nações, a estabilidade dos Estados e a convergência de esforços em prol da paz mundial.

1.1 PROBLEMA

1.1.1 Antecedentes do problema

Em meados do século XX, sob a liderança de Luís Carlos Prestes, o Partido Comunista Brasileiro (PCB), principal organização marxista do país, manteve-se incondicionalmente subordinado aos ditames do Partido Comunista da União Soviética (PCUS) (VISACRO, 2009).

Seguindo a orientação contida no XX Congresso do PCUS, presidido por Nikita Krushev, em 1956, o PCB afastou-se da “luta armada” para alcançar o poder durante o início da década de 1960, abandonando, ainda que temporariamente, os preceitos contidos no “Manifesto de Agosto de 1950”, que marcava o compromisso dos comunistas brasileiros com a revolução, declarando a sua determinação de recorrer às armas para derrubar os governos classificados como de “traição nacional” (VISACRO, 2009).

Assim sendo, a Revolução Democrática de 31 de março de 1964, articulada por setores de direita e liderada pelos militares, surpreendeu a militância marxista, que se encontrava, naquele momento, sem um “braço armado” capaz de conduzir, eficazmente, a guerra revolucionária (VISACRO, 2009).

Grupos dissidentes do PCB, associados ao movimento estudantil, lançaram-se, então, prematuramente em uma guerra para a qual não preparados. Sem estrutura organizacional; carecendo de homens, armas e treinamento em quantidades suficientes; e reconhecendo o seu poder relativo de combate inferior ao do aparato institucional, essas organizações clandestinas apelaram, a partir de 1968, para um expediente alternativo ao qual denominaram de “guerrilha urbana”, contexto no qual surgiu, em 1969, a tão célebre quanto nefasta obra de Carlos Marighella: o Minimanual do Guerrilheiro Urbano, que serve de cartilha, até os dias atuais, para ações terroristas em todo o mundo (VISACRO, 2009).

O fim da Guerra Fria marcou o declínio dessa onda terrorista de natureza revolucionária, classificada por Rapoport (2004) como “nova esquerda”. O Brasil ingressou, então, em um período histórico no qual o terrorismo deixou de ser percebido como uma ameaça, ainda mais quando comparado com ameaças ainda mais evidentes e crescentes, como é o caso do crime organizado.

A Doutrina Militar Terrestre afirma que:

Após longo período livre de conflitos que tenham afetado diretamente o território e a soberania nacional, a percepção das ameaças para muitos brasileiros está desvanecida. No entanto, é imprudente imaginar que um país com o potencial do Brasil não enfrente antagonismos/cobiças ao perseguir seus legítimos interesses (BRASIL, 2014, p.2-2).

Ainda segundo Rapoport (2004), a partir de 1979, surgiu uma nova onda terrorista: a “onda religiosa”. Essa onda terrorista caracteriza-se pela prática da violência extremista como um relevante instrumento de projeção de poder a longa

distância e eminentemente estratégico, desconhecendo qualquer limite no tempo ou no espaço.

Deste modo, verificou-se a necessidade da condução de um planejamento estratégico que pudesse avaliar o ambiente de segurança brasileiro, identificando vulnerabilidades e ameaças, e que delineasse os rumos que seriam adotados por todos os segmentos da sociedade brasileira no sentido a construir uma estrutura de defesa ágil, capaz de prevenir e/ou apresentar pronta resposta às crises.

Criaram-se, então, instrumentos legais que estabeleceram diretrizes específicas às Forças Armadas (FA) e demais órgãos e agências, governamentais ou não, de modo que, em um esforço comum e devidamente coordenado, as ameaças à defesa nacional pudessem ser enfrentadas com o máximo de eficiência.

Os principais instrumentos orientadores da Defesa brasileira são: a Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END). Tais documentos direcionam o planejamento setorial de alto nível e estabelecem os objetivos e diretrizes para o preparo e emprego das Forças Armadas em sua missão de defesa da pátria e de garantia dos poderes constitucionais (BRASIL, 2012, p. 7).

A Política Nacional de Defesa (2012, p. 134), quando aborda o tópico estratégico “Segurança Nacional” afirma que:

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

- .a integração de todos os órgãos do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN);
- .a prevenção de atos terroristas e de atentados massivos aos Direitos Humanos, bem como a condução de operações contraterrorismo, a cargo do Ministério da Defesa e da Justiça e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSIPR);

Devidamente alinhada com a PND e a END, formulou-se a Doutrina Militar de Defesa, que estabelece que o emprego das Forças Armadas ocorre em situações de guerra e de não-guerra, sendo que nesta última, dentre outras, destaca-se a prevenção e combate ao terrorismo (BRASIL, 2007, p. 43/48).

Dentro do desafio da prevenção e combate ao terrorismo, colocando-se em pauta o terrorismo internacional contemporâneo, observa-se que as suas características de diversidade de motivação e de “modus operandi”, alvos indiscriminados (embora alguns preferenciais) e autoria não estatal, aliadas às possibilidades tecnológicas, conduzem para a necessidade de formação de um

sistema que se mostre multidisciplinar e especializado no seu combate (BUZANELLI, 2007).

Considerando o terrorismo internacional contemporâneo, chega-se às seguintes premissas:

a) o caráter difuso e multidirecional do terrorismo internacional torna cada vez mais difícil distinguir a sua caracterização como um risco ou uma ameaça à sociedade;

b) a grande diversidade de laços transnacionais da população, a permeabilidade das fronteiras e a fragilidade de sua fiscalização, a boa oferta de serviços e as deficiências dos aparatos de segurança pública representam grandes vulnerabilidades que podem ser exploradas por organizações terroristas;

c) o ambiente operacional contemporâneo apresenta uma tendência estratégica que aponta para a crescente importância da Informação e para a prevalência dos aspectos não militares na solução de conflitos;

d) a prevenção e o combate ao terrorismo devem ser desenvolvidos, em ambiente interagências, em três níveis – estratégico, operacional e tático – nas vertentes de Inteligência, Antiterrorismo, Contraterrorismo e Administração de Consequências; e

e) o financiamento e o apoio logístico às atividades terroristas devem ser amplamente considerados e carecem de um esforço supranacional que integre e coordene ações conjuntas de repressão.

1.1.2 Formulação do problema

Por fim, propôs-se o seguinte problema:

“Qual a influência de uma Estratégia Nacional de Prevenção e Combate ao Terrorismo (ENPCT) na condução de atividades de antiterrorismo e contraterrorismo no Brasil?”

1.2 OBJETIVOS

O objetivo desta pesquisa é propor os principais aspectos de uma ENPCT, de modo a contribuir para a condução de atividades de antiterrorismo e contraterrorismo no Brasil.

Buscou-se, para tanto, o amparo bibliográfico balizado pelos seguintes objetivos específicos:

- a) analisar os instrumentos legais que regulam e dão amparo à prevenção e ao combate ao terrorismo;
- b) apresentar as peculiaridades do emprego interagências;
- c) descrever as experiências de outros países em atentados terroristas;
- d) apresentar as vulnerabilidades e ameaças à segurança brasileira intimamente ligadas à atividade terrorista internacional;
- e) concluir acerca da necessidade de uma Estratégia Nacional de Prevenção e Combate ao Terrorismo (ENPCT) e sua importância para o emprego e desenvolvimento das capacidades que integram o arcabouço institucional permanente de combate e prevenção ao terrorismo; e
- f) propor um grupo de trabalho para a discussão de uma ENPCT, sua possível estrutura e um modelo de governança para o Sistema Integrado de Prevenção e Combate ao Terrorismo.

1.3 HIPÓTESES

Para a construção das hipóteses foram levados em consideração aspectos atinentes à organização, pessoal, material, doutrina e infraestrutura dos atores envolvidos na presente pesquisa científica. Seguem-se as hipóteses:

- H1 – o desenvolvimento de uma ENPCT contribuirá na condução de atividades de antiterrorismo e contraterrorismo no Brasil; e
- H0 – o desenvolvimento de uma ENPCT não contribuirá na condução de atividades de antiterrorismo e contraterrorismo no Brasil.

1.4 JUSTIFICATIVAS

À medida em que o tema terrorismo ganha enorme relevância na agenda de segurança global, torna-se sobremaneira oportuno abordar o terrorismo internacional e as suas perspectivas para a segurança brasileira.

O Brasil é um país que procura integrar-se cada vez mais no concerto internacional como uma potência emergente. Ao pleitear um papel de liderança regional do subcontinente sul-americano e assumir papel de destaque em grupos de cooperação política, tal qual o BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), o Brasil passa a representar um ator geopolítico mundial com alguma expressividade. Tal condição resulta em trazer a reboque inúmeras responsabilidades e compromissos junto à comunidade internacional.

A Estratégia Nacional de Defesa (2012) afirma que “O Brasil é pacífico por tradição e convicção”. Tal concepção faz parte do ideário nacional e transparece que, à primeira vista, o Brasil encontra-se distante das motivações favoráveis ao interesse de grupos terroristas internacionais.

Entretanto, diante da evidente disposição dos grupos radicais terroristas em produzir atentados indiscriminados e atacar seus inimigos onde quer que se encontrem, o território brasileiro, por abrigar alvos preferenciais e por poder sediar grandes eventos com participação de representações estrangeiras, não pode ser ignorado (CUNHA, 2011).

Ademais, um estudo de situação, mesmo sumário, indica que existem facilidades para atuação do terrorismo no Brasil: território amplo; rios de penetração; fronteiras permeáveis; dificuldades para o exercício de fiscalização e controle; ausência de antecedentes históricos; falta de compreensão do fenômeno terrorista; e dificuldade de percebê-lo como uma ameaça real (mesmo dentro do próprio Estado) (BUZANELLI, 2010 apud CUNHA, 2011, p. 20).

No entanto, o Brasil ainda não dispõe de uma estrutura institucional multidisciplinar, de caráter permanente, que se preste à prevenção e ao combate ao terrorismo de modo integrado. Até o presente momento, todas as Instituições e agências nacionais que desenvolvem trabalhos no sentido a se contrapor ao terrorismo, o fazem de modo estanque, o que fatalmente conduz a uma baixa efetividade na condução dessas operações.

Como resultado desse quadro, recentemente, às vésperas dos Jogos Olímpicos Rio 2016, o país necessitou lançar mão de diversos acordos de cooperação temporária e estabelecer estruturas episódicas, em ambiente interagências, tudo objetivando a condução integrada das atividades de prevenção e combate ao terrorismo. Ademais, o país ainda recebeu uma forte pressão da comunidade internacional para que se aprovassem medidas legais que promovessem o combate ao terrorismo, sob ameaça, inclusive, do recebimento de sanções internacionais.

Diante de uma problemática tão ampla e complexa, um dos principais instrumentos orientadores da Defesa Nacional, a Estratégia Nacional de Defesa, que é a responsável por fixar a posição do governo sobre a Segurança Nacional, expressando a visão estratégica do país, suas prioridades e o modo como as expressões do Poder Nacional serão dispostas, não pode se contentar em abordar apenas superficialmente a temática da prevenção e do combate ao terrorismo.

Estudar as bases jurídicas e o arcabouço institucional brasileiro voltados para a promoção da Segurança Nacional em paralelo com as perspectivas do terrorismo internacional para o Brasil permitirá a aquisição de uma visão mais ampla e clara acerca das vulnerabilidades e ameaças às quais a sociedade brasileira está submetida e, deste modo, evidenciará quais são as ações estratégicas mais adequadas a serem tomadas no sentido de preencher as lacunas existentes.

Tal conhecimento justifica o presente trabalho de pesquisa e será de fundamental importância para que se justifique e apresente uma ENPCT, mediante a compreensão do papel e das capacidades que cada Instituição Nacional deverá aplicar em um esforço interagências contra o terrorismo.

2 REVISÃO DE LITERATURA

A PND atribuiu, aos Ministérios da Defesa e da Justiça e ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR), a prevenção de atos terroristas e de atentados massivos aos Direitos Humanos, bem como a condução de operações contraterrorismo (BRASIL, 2012).

Derivada da PND, a Estratégia Nacional de Defesa estabelece como serão alcançados os objetivos da Defesa Nacional, orientando a organização e a modernização do instrumento militar brasileiro, bem como seu preparo e emprego, de forma condizente com a estatura político-estratégica do Brasil (BRASIL, 2012).

O terrorismo internacional é uma das novas ameaças aos Estados. As ações terroristas visam a atingir objetivos capazes de causar grande repercussão pública, nacional e internacional. O impacto na mídia, a submissão pelo medo e a tentativa de acovardar a população são meios para atingir os fins declarados. Impõem-se, assim, danos morais e institucionais aos países-alvo. De um modo geral, essas ações procuram atingir a população civil, inclusive com a possibilidade de utilização de armas de destruição em massa (BRASIL, 2007, p. 45/48).

Para que a política de prevenção e combate ao terrorismo se mostre efetiva, deve integrar medidas em todos os campos do Poder Nacional. A efetividade dessa integração é conseguida pela estreita colaboração interagências (BRASIL, 2014, p. 4-23).

Diante da complexidade e amplitude da ameaça terrorista internacional, cresce de importância a existência de um marco legal que oriente o combate integrado ao terrorismo, particularmente o internacional, promovendo uma abordagem coesa e concertada do fenômeno, bem como o seu monitoramento e avaliação permanentes (MARTINS, 2007).

Para que esta pesquisa repouse sobre fundamentos sólidos do conhecimento militar é necessário ampará-la com base nas premissas assumidas na exposição do problema de pesquisa.

Deste modo, os itens que serão abordados neste capítulo têm a finalidade de trazer esclarecimentos, apontando para a necessidade do estabelecimento de uma diretriz que normatize a organização, preparo e emprego das Instituições Nacionais e que alerte toda a sociedade para a importância do desenvolvimento de atividades de prevenção e no combate ao terrorismo, focando-se no nível estratégico.

Esta seção será dividida em: a análise dos instrumentos legais de prevenção e combate ao terrorismo; as peculiaridades do emprego interagências; análise da experiência estrangeira diante de atentados terroristas; e as vulnerabilidades e ameaças à segurança brasileira e o terrorismo internacional.

2.1 ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS LEGAIS RELACIONADOS AO TERRORISMO

Num passado ainda muito recente, o Brasil viu-se como país anfitrião de vários eventos internacionais de grande magnitude e de apelo de público, quais sejam: Rio +20, 2012; Copa das Confederações, 2013; Jornada Mundial da Juventude, 2013; Copa do Mundo FIFA, 2014; e Jogos Olímpicos Rio, 2016.

Assim, considerando que o Brasil se converteu em uma espécie de “palco do mundo”, surgiu um intenso debate político acerca da necessidade da aprovação de uma lei específica que tipificasse o crime de terrorismo, razão pela qual já tramitaram no Senado Federal alguns projetos de lei com o objetivo de tipificar o crime de terrorismo e as suas atividades correlatas, como pode ser verificado no quadro abaixo:

PLS	Denominação	Autor	Ementa	Situação Atual
707/11	Lei Antiterrorismo	Senador Blairo Maggi	Define crimes de terrorismo	Em tramitação
762/11	Lei Antiterrorismo	Senador Aloysio Nunes Ferreira	Define crimes de terrorismo	
236/12	Novo Código Penal ¹	Senador José Sarney	Reforma do Código Penal Brasileiro	
499/13	Lei Antiterrorismo	CMCLF	Define crimes de terrorismo e dá outras providências	

QUADRO 1 – Projetos de Lei do Senado anteriores à Lei 13.260/2016 (Lei Antiterrorismo)

Fonte: O autor

Até o ano de 2016, o único dispositivo legal brasileiro que tentava definir o crime de terrorismo encontrava-se estampado no Art. 20 da Lei nº 7.170/83, a chamada Lei de Segurança Nacional, que define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências.

O tipo legal redigido na referida lei define que as condutas puníveis são:

¹ O PLS 236/12 trata nos seus artigos 239, 240 e 241 sobre os crimes de terrorismo, o crime de financiamento ao terrorismo e o crime de favorecimento pessoal no terrorismo, respectivamente.

Art. 20 - Devastar, saquear, extorquir, roubar, sequestrar, manter em cárcere privado, incendiar, depredar, provocar explosão, praticar atentado pessoal ou atos de terrorismo, por inconformismo político ou para a obtenção de fundos destinados à manutenção de organizações políticas clandestinas ou subversivas (BRASIL, 1983, p.3).

Mediante um resgate da história nacional, pode-se inferir, com base na leitura acima, que o referido diploma legal, editado à época dos governos militares, visava reprimir as condutas delituosas praticadas pelas organizações terroristas de esquerda, uma vez que as cidades brasileiras assistiam àquelas organizações marginais realizarem séries de assaltos a bancos, com objetivo de captarem dinheiro para o sustento de suas ações subversivas, e de sequestros de embaixadores estrangeiros, com objetivo de realizarem a troca dos sequestrados pelos membros que estavam presos pelas forças de ordem do país (SALEM, 2011).

No entanto, o mesmo dispositivo legal supracitado não define especificamente quais as condutas que configuram o “ato de terrorismo”, deixando apenas transparecer que seriam aquelas definidas anteriormente, quais sejam: devastar, saquear, extorquir, entre outros (VERGUEIRO, 2009 apud SALEM, 2011).

Cabe ressaltar, entretanto, que, recentemente, apesar de ainda não possuir em seu arcabouço legal uma definição do crime de terrorismo, o Brasil já contava com uma legislação que enquadrava, ainda que de modo indireto, crimes relacionados ao terrorismo, destacando-se:

- o Art. 2º da Lei 8.072/90, que dispõe sobre os crimes hediondos, determina a proibição de concessão de graça, anistia, fiança, indulto, liberdade provisória ao terrorista, além do que sua pena deve ser cumprida integralmente em regime fechado (SALEM, 2011);

- o §3º do Art. 77 da Lei 6.815/80 (Estatuto do Estrangeiro) informa que o Supremo Tribunal Federal poderá considerar como crimes comuns (e não políticos) os atos de terrorismo (SALEM, 2011);

- o Inc III do Art. 3º da Lei 9.474/97 impede a concessão de refúgio a indivíduos que tenham praticado atos terroristas (SALEM, 2011); e

- o Inc I do §4º da Lei Complementar nº 205/2001 prevê a possibilidade de quebra de sigilo bancário em caso de ocorrência do crime de terrorismo (SALEM, 2011).

Nota-se, então, que até a edição da Lei Antiterrorismo, o Brasil não contava com instrumentos legais específicos que criassem as condições adequadas para a

prevenção e o combate ao terrorismo, seja no que tange as questões processual e penal, seja no que tange à regulamentação da condução das operações antiterroristas e contraterroristas em território nacional.

2.1.1 A Lei Antiterrorismo Brasileira

A Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, constitui-se na Lei Antiterror do Brasil. Sua gênese data do dia 16 de junho de 2015, no qual a Presidente da República, a Sra Dilma Rousseff, submeteu à deliberação da Câmara de Deputados o Projeto de Lei nº 2.016/2015, à época, sob a ementa de dispositivo que altera a Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013, e a Lei nº 10.446, de 8 de maio de 2002, para dispor sobre organizações terroristas.

O referido Projeto de Lei Antiterrorismo foi de iniciativa do Poder Executivo, tendo o seu texto assinado pelo Sr José Eduardo Martins Cardozo, então Ministro da Justiça, e pelo Sr Joaquim Vieira Ferreira Levy, então Ministro da Fazenda, e encaminhado pela presidência da República à Câmara de Deputados no dia 16 de junho de 2015.

Diferentemente dos demais projetos de lei que versam sobre o tema em pauta e que ainda estão em tramitação no Congresso Nacional, o Projeto de Lei nº 2016/2015 tramitou em caráter de urgência, sob a égide do Art. 64 da CF/88.

A pressão internacional, justificada pelas ameaças do cometimento de atentados terroristas pelo Estado Islâmico (EI) ao Brasil, trata-se de um dos pontos basilares da legislação antiterror. Além da utilização dos compromissos internacionais firmados pelo país como justificativa, a proximidade dos Jogos Olímpicos Rio/2016 e a necessidade de se garantir a segurança desse grande evento foi amplamente explorada pela mídia e pelos parlamentares. A relação com os Jogos Olímpicos Rio/2016 foi usada também nos debates legislativos para justificar a celeridade da aprovação da legislação no Brasil, contrastando com ritmo de discussão dos demais projetos de natureza análoga.

O texto indicado pelo Poder Executivo foi motivo de grande discussão nas casas legislativas nacionais. Entre os pontos de divergência encontra-se o uso de termos com menção a motivações por “ideologia”, “política” ou, por fim, “extremismo político” como um dos fatores de motivações do crime de terrorismo. A utilização destes termos encontrou resistência entre parlamentares, movimentos sociais e

acadêmicos por compreender-se que abriria brechas à criminalização da ação política (DE FREITAS, 2016).

Após inúmeros debates e idas e vindas entre as casas do Congresso Nacional, o Projeto de Lei nº 2016-F/2015, já sob uma nova ementa, ganhou a sua escrituração final com emendas feitas pela Câmara dos Deputados, em 13 de agosto de 2015.

Submetido ao voto parlamentar, em 16 de março de 2016, o Projeto de Lei nº 2016-F/2015 foi vetado parcialmente, conforme a MSC 85/16-PE, e aprovado como a Lei Ordinária nº 13.260/2016.

Então, a partir desse momento, o Brasil passou a contar com uma legislação que define os tipos penais do terrorismo, trazendo em seu bojo medidas preventivas (condições investigativas próprias) e repressivas (criminalizações e medidas processuais).

2.1.1.1 Tipos penais da Lei nº 13.260/2016

O Art. 2º da Lei nº 13.260/2016 traz o conceito brasileiro de terrorismo nos seguintes termos:

Art. 2º O terrorismo consiste na 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.1, grifo nosso).

Fica claro nesse texto que, não só a conduta do praticante do ato delituoso deve ser dolosa, como também que o dolo é específico, manifesto nas expressões “por razões de” e “com a finalidade de”. Nota-se, ainda, a ausência da razão “política” nessa definição, demonstrando a clara preocupação do legislador para com a possibilidade de abuso de poder, por parte do Estado, na repressão às causas sociais. Tal fato pode gerar, futuramente, a falta de tutela especial do Estado nas situações em que os atos terroristas sejam perpetrados como fruto do “extremismo político”, não se descartando que, após debates futuros, a lei possa sofrer uma emenda para que conste tal razão (VITTI JUNIOR, 2016).

O primeiro tipo penal da lei em estudo criminaliza os “Atos terroristas”, definindo-os nos seguintes termos:

§ 1º São atos de terrorismo:

I – 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;

II – (VETADO);

III – (VETADO);

IV – 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;

V – atentar contra a vida ou a integridade física de pessoa.

Pena – reclusão, de doze a trinta anos, além das sanções correspondentes à ameaça ou à violência (BRASIL, 2016, p. 1).

O inciso I traz 6 (seis) verbos ligados ao uso e/ou a posse de agentes capazes de causar danos e destruição massiva. Mostra-se, então, um crime de mera conduta ou de perigo, não havendo a necessidade do uso do agente danoso e, conseqüentemente, seus efeitos para a consumação (VITTI JUNIOR, 2016).

O inciso IV criminaliza condutas que possam causar o pânico e o terror à sociedade mediante o ataque às instituições ou aos serviços de interesse público. Desse modo, mostra-se um instrumento de proteção à propriedade e ao que ela representa, de forma a preservar o indispensável sentimento de segurança na sociedade.

Por fim, o inciso V criminaliza a conduta de “atentar” contra a pessoa humana, o que poderia, de modo isolado, ser caracterizado simplesmente como outros crimes já tipificados no código penal brasileiro, como homicídio ou lesão corporal. Porém, cabe ressaltar, que o referido inciso deve ser analisado sob a égide do *caput* do seu artigo, onde são apresentadas as razões de dolo específico (VITTI JUNIOR, 2016).

A pena aplicada chama a atenção de seu aplicador para o fato de se somarem outras sanções correspondentes ao crime cometido. Desse modo, o legislador quis deixar claro que, além de se levar em conta a grave ofensa à paz e à segurança pública obtida pelo ato terrorista, devem ser levados em consideração todos os efeitos desse mesmo ato: lesões corporais, danos ao patrimônio, mortes etc.

O §2º do Art. 2º dispõe o seguinte:

§ 2º 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.1, grifo nosso).

Neste trecho da lei, percebe-se claramente que o legislador evidencia uma grande preocupação no que se refere a possibilidade de que o Estado abuse de seus poderes para criminalizar, como terroristas, forças de oposição política no uso de seus meios reivindicatórios.

O segundo tipo penal, apresentado pelo Art. 3º da lei em estudo, versa sobre “Organização terrorista” nos seguintes termos: “Promover, constituir, integrar ou prestar auxílio, pessoalmente ou por interposta pessoa, a organização terrorista: Pena – reclusão, de cinco a oito anos, e multa” (BRASIL, 2016).

Este também corresponde a um crime de perigo ou de mera conduta, bastando que a pessoa integre, auxilie ou até crie uma “organização terrorista” para que se encontre inserida nesse tipo penal.

O terceiro tipo penal da lei em estudo está contido no Art. 5º e criminaliza a conduta de “realizar atos preparatórios”, ademais de criminalizar atos de “suporte ao terrorismo”, como o treinamento, recrutamento, transporte ou o aparelhamento dessas organizações.

Tem-se, então, o seguinte texto:

Art. 5º Realizar atos preparatórios de terrorismo com o propósito inequívoco de consumir tal delito:

Pena – a correspondente ao delito consumado, diminuída de um quarto até a metade.

§ 1º Incorre nas mesmas penas o agente que, com o propósito de praticar atos de terrorismo:

I – recrutar, organizar, transportar ou municiar indivíduos que viajem para país distinto daquele de sua residência ou nacionalidade; ou

II – fornecer ou receber treinamento em país distinto daquele de sua residência ou nacionalidade (BRASIL, 2016, p.2).

Embora o fato de se punir um ato que ainda não veio a se consumir possa gerar questionamentos (Art. 5º, *caput*), neste caso, tal situação é cabível, haja vista a gravidade e as proporções que podem ser atingidas quando se é consumado um crime de ato terrorista. Justifica-se, portanto, a existência de um tipo penal próprio e de sua pena correspondente, mais branda do que aquela que seria aplicada com a consumação do ato, para o simples fato de “preparar-se para o terrorismo”.

O último tipo penal da lei em estudo está contido no Art. 6º e aborda o crime de “financiamento ao terrorismo”, seja este diretamente ligado ao ato perpetrado, à pessoa que o cometeu ou à organização terrorista que os comete sistematicamente.

Tem-se, então o seguinte texto:

Art. 6º 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:

Pena – reclusão, de quinze a trinta anos.

Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem 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.2).

O *caput* do Art. 6º trata, então, de condutas ativas e passivas ligadas ao financiamento ao terrorismo com bens, direitos, serviços ou valores e atinge, além da preparação e da execução, o planejamento de todos crimes previstos na lei em estudo (VITTI JUNIOR, 2016).

Já o parágrafo único desse artigo, enquadra na mesma pena as condutas passivas e ativas de financiamento ao terrorismo de quem quer que seja (pessoa física ou jurídica) que tenha como atividade primária ou secundária cometer os crimes previstos na lei em estudo (VITTI JUNIOR, 2016).

Ao final das tipificações penais, a lei nº 13.260/2016 dispõe, no seu artigo 7º, sobre as majorantes, determinando que a pena de qualquer crime da lei em tela será aumentada em um terço, se houver lesão corporal grave, e pela metade, se houver morte, caso não seja elementar do crime (VITTI JUNIOR, 2016).

Ademais, no seu Art. 10, a lei nº 13.260/2016 evoca o Art. 15 do Código Penal Brasileiro, deixando claro que, inclusive no crime de “Atos preparatórios”, o agente que desistir voluntariamente de prosseguir na execução do crime tipificado na lei ou arrepender-se de modo eficaz, impedindo que o resultado pretendido anteriormente se produza, só responderá pelos atos já praticados.

2.1.1.2 Regras e medidas processuais penais da Lei nº 13.260/2016

A Lei Antiterrorismo, além dos tipos penais já estudados, traz regras processuais específicas. Quanto às competências, a lei impõe, em seu Art. 11, que

tais crimes são de “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 CF/88” (BRASIL, 2016), que diz o seguinte:

Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:
IV – os crimes políticos e as infrações penais praticadas em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas, excluídas as contravenções e ressalvada a competência da Justiça Militar e da Justiça Eleitoral (BRASIL, 1988, p. 52).

De modo bastante oportuno, os legisladores garantiram a proatividade da lei mediante a aplicação de medidas cautelares assecuratórias quanto aos bens dos investigados, o que pode, de forma mais ágil, garantir a antecipação do aparato estatal, evitando ou atrapalhando a execução de atos de terrorismo (VITTI JUNIOR, 2016).

Tem-se, então, no Art. 12, o seguinte texto:

Art. 12. O juiz, de ofício, a requerimento do Ministério Público ou mediante representação do delegado de polícia, ouvido o Ministério Público em vinte e quatro horas, havendo indícios suficientes de crime previsto nesta Lei, poderá decretar, no curso da investigação ou da ação penal, medidas assecuratórias de bens, direitos ou valores do investigado ou acusado, ou existentes em nome de interpostas pessoas, que sejam instrumento, produto ou proveito dos crimes previstos nesta Lei [...]
§ 4º Poderão ser decretadas medidas assecuratórias sobre bens, direitos ou valores para reparação do dano decorrente da infração penal antecedente ou da prevista nesta Lei ou para pagamento de prestação pecuniária, multa e custas (BRASIL, 2016, p. 2).

No Art. 16, a lei em pauta determina que as medidas para investigação, processo e julgamento previstas na lei nº 12.850/2013, a Lei de Organização Criminosa, sejam também aplicadas aos crimes de terrorismo, aproveitando-se de todo o arcabouço institucional já existente e empregado de modo rotineiro nas atividades de segurança pública.

Em seu Art. 17, a lei nº 13.260/2016 determina que sejam aplicadas as disposições da lei nº 8.072/1990, a Lei de Crimes Hediondos, aos crimes previstos na Lei Antiterrorismo, conforme o que se segue:

Art. 2º Os crimes hediondos, a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e o **terrorismo** são insuscetíveis de:

- I – anistia, graça e indulto;
- II – fiança (BRASIL, 1990, p. 2).

Por fim, no Art. 18, a Lei Antiterrorismo determina a inclusão dos crimes de terrorismo no rol de crimes nos quais é cabível a prisão temporária, de acordo com os termos da lei nº 7.960/1989. Desse modo, o legislador, ao privar o acusado da sua liberdade de locomoção, pretende salvaguardar as investigações durante o curso do inquérito policial instaurado.

2.1.1.3 Medidas investigativas previstas na Lei nº 13.260/2016

Conforme já foi citado na seção anterior, no Art. 16, a lei nº 13.260/2016 determina, dentre outras coisas, que as medidas investigativas elencadas na lei nº 12.850/2013, a Lei de Organização Criminosa, sejam também aplicadas aos crimes de terrorismo. Sobre as investigações, segundo o Art. 19 da Lei Antiterrorismo, inclui-se o inciso II no § 2º do Art. 1º da Lei de Organização Criminosa, que assume a seguinte forma:

“Art. 1º Esta Lei define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal a ser aplicado [...]”
 § 2º Esta Lei se aplica também: [...]”
 II – às organizações terroristas, entendidas como aquelas voltadas para a prática dos atos de terrorismo legalmente definidos (BRASIL, 2013a, p.1).

Portanto, aplicam-se aos crimes de terrorismo todas medidas investigativas elencadas no Art. 3º da Lei de Organização Criminosa, quais sejam:

- I** – colaboração premiada;
- II** – captação ambiental de sinais eletromagnéticos, ópticos ou acústicos;
- III** – ação controlada²;
- IV** – acesso a registros de ligações telefônicas e telemáticas, a dados cadastrais constantes de bancos de dados públicos ou privados e a informações eleitorais ou comerciais;
- V** – interceptação de comunicações telefônicas e telemáticas, nos termos da legislação específica³;

2 Ação controlada visa atrasar a intervenção policial para que a prisão seja feita em momento mais eficaz para a colheita de provas e para prisão do maior número de criminosos possível, devendo ser feito sob observação (VITTI JUNIOR, 2016).

3 Lei nº 9.296/1996.

- VI** – afastamento dos sigilos financeiro, bancário e fiscal, nos termos da legislação específica;
- VII** – infiltração, por policiais, em atividade de investigação, na forma do Art. 11;
- VIII** – cooperação entre instituições e órgãos federais, distritais, estaduais e municipais na busca de provas e informações de interesse da investigação ou da instrução criminal (BRASIL, 2013a, p. 2).

2.1.1.4 Dispositivos legais vetados no Projeto de Lei nº 2016-F/2015

Como foi abordado na seção 2.1.1 A Lei Antiterrorismo, o projeto de lei nº 2016-F/2015 foi vetado parcialmente e transformado na Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016.

Cabe, no presente estudo, uma verificação dos dispositivos legais que foram vetados, de modo a identificar possíveis lacunas jurídicas que abram brechas para a prevenção e o combate ao terrorismo.

De modo a facilitar a compreensão, foi construído o quadro abaixo, que resume o conteúdo da MSC nº 85, de 16 de março de 2016 (BRASIL, 2016a):

Dispositivo vetado	Razões de veto
<p>Incisos II e III do § 1 do Art. 2</p> <p>"II – incendiar, depredar, saquear, destruir ou explodir meios de transporte ou qualquer bem público ou privado;</p> <p>III – interferir, sabotar ou danificar sistemas de informática ou bancos de dados;"</p>	<p>"Os dispositivos apresentam definições excessivamente amplas e imprecisas, com diferentes potenciais ofensivos, cominando, contudo, em penas idênticas, em violação ao princípio da proporcionalidade e da taxatividade. Além disso, os demais incisos do parágrafo já garantem a previsão das condutas graves que devem ser consideradas 'ato de terrorismo'."</p>
<p>§§ 1º e 2º do Art. 3º</p> <p>"§ 1º Nas mesmas penas incorre aquele que dá abrigo ou guarida a pessoa de quem saiba que tenha praticado ou esteja por praticar crime de terrorismo.</p> <p>§ 2º Na hipótese do § 1º, não haverá pena se o agente for ascendente ou descendente em primeiro grau, cônjuge, companheiro estável ou irmão da pessoa abrigada ou recebida; essa escusa não alcança os partícipes que não ostentem idêntica condição."</p>	<p>"Os dispositivos ampliam o conceito de auxílio, já criminalizado no caput do artigo, tratando de forma imprecisa a situação na qual o tipo penal se aplicaria e não determinando, com clareza, quais atos seriam subsumidos à norma, gerando insegurança jurídica incompatível com os princípios norteadores do Direito Penal. Além disso, as condutas descritas já estão previstas no Código Penal."</p>
<p>"Art. 4º Fazer, publicamente, apologia de fato tipificado como crime nesta Lei ou de seu autor: Pena – reclusão, de quatro a oito anos, e multa.</p> <p>§ 1º Nas mesmas penas incorre quem incitar a prática de fato tipificado como crime nesta Lei.</p> <p>§ 2º Aumenta-se a pena de um sexto a dois terços se o crime é praticado pela rede mundial</p>	<p>"O dispositivo busca penalizar ato a partir de um conceito muito amplo e com pena alta, ferindo o princípio da proporcionalidade e gerando insegurança jurídica. Além disso, da forma como previsto, não ficam estabelecidos parâmetros precisos capazes de garantir o exercício do direito à liberdade de expressão."</p>

de computadores ou por qualquer meio de comunicação social."	
"Art. 8º Se da prática de qualquer crime previsto nesta Lei resultar dano ambiental, aumenta-se a pena de um terço."	"O dispositivo não estaria em conformidade com o princípio da proporcionalidade, já que eventual resultado mais gravoso já pode ser considerado na dosimetria da pena. Além disso, o bem jurídico tutelado pelo artigo já conta com legislação específica."
"Art. 9º Os condenados a regime fechado cumprirão pena em estabelecimento penal de segurança máxima."	"O dispositivo violaria o princípio da individualização da pena pois, ao determinar o estabelecimento penal de seu cumprimento, impediria que a mesma considerasse as condições pessoais do apenado, como o grau de culpabilidade, os antecedentes, a conduta social, a personalidade e os fatores subjetivos concernentes à prática delituosa."
Parágrafo único do Art. 11 "Parágrafo único. Fica a cargo do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República a coordenação dos trabalhos de prevenção e combate aos crimes previstos nesta Lei, enquanto não regulamentada pelo Poder Executivo."	"O dispositivo trata de organização e funcionamento da administração federal, matéria que compete privativamente ao Presidente da República, nos termos do Art. 84, inciso VI, alínea 'a', da Constituição."

QUADRO 2 – Dispositivos vetados e razões de veto do Projeto de Lei 2016-F/2015

Fonte: O autor

Dentro do escopo do presente estudo, particularmente o veto de dois dispositivos chamam a atenção e são tratados de modo particular nas linhas abaixo.

Primeiramente, o veto do Art. 4º, que versa sobre a apologia aos crimes de terrorismo. Entende-se que as razões de veto do referido dispositivo são plausíveis em seus argumentos, porém, há de se salientar que, um dos grandes responsáveis pelo vertiginoso crescimento do número de atos terroristas no mundo todo é o processo de radicalização e seu conseqüente aumento de recrutamento de novos terroristas, muitos dos quais "lobos solitários", motivados por contatos de mídias sociais ou por propagandas de organizações terroristas, que fazem apologia ao uso de atos terroristas como forma de atingimento para os seus objetivos maiores, principalmente ideológicos.

Tal preocupação, quanto a radicalização e recrutamento de novos terroristas, tem motivado um amplo debate político internacional sobre a necessidade de criação de uma estratégia de contenção desse fenômeno, principalmente no seio da União Europeia, como foi declarado pelo Sr Donald Tusk, Presidente do Conselho Europeu, mais alto órgão político da União Europeia, no dia 21 de setembro de 2016, durante a 71º Assembleia Geral das Nações Unidas (2016, p. 2):

Este ano também assistimos a uma onda crescente de terror em todo o mundo, também contra o povo da Europa, realizado por muitas organizações terroristas, em particular por Daesh. **A construção de uma estratégia global e de uma rede contra o terrorismo é fundamental, incluindo na prevenção da radicalização** e no enfrentamento das questões dos combatentes estrangeiros e do financiamento do terrorismo (grifo nosso).

E, em segundo lugar, destaca-se o veto do parágrafo único do Art. 11, que determina que o GSI/PR seja o órgão responsável pelos trabalhos de prevenção e combate ao terrorismo enquanto não houver regulamentação do Poder Executivo para tal. Mais uma vez, o veto se dá com base em argumentos plausíveis e amparado no ordenamento jurídico nacional.

No entanto, vale ressaltar que, de certa forma, o legislador responsável pela redação do referido parágrafo reconhece que não há instrumento legal no país que oriente, de modo eficaz, os trabalhos de prevenção e combate ao terrorismo no âmbito institucional, a despeito da rasa divisão de responsabilidades sobre o tema, apresentada na redação da PND (2012).

2.1.1.5 A efetividade da Lei Antiterrorismo Brasileira

Dentro de um contexto de preparativos para os Jogos Olímpicos Rio/2016, foi deflagrada oficialmente, em julho de 2016, uma operação da Polícia Federal brasileira contra uma suposta célula do grupo terrorista Estado Islâmico no Brasil, nominada “Operação *Hashtag*”, em clara alusão aos meios de comunicação explorados pelos acusados em seus intentos (BOMFIM; MATOSO, 2016).

Como resultado de uma ação integrada entre a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), a Polícia Federal (PF), as Forças Armadas e as agências de inteligência internacionais, a referida operação tornou-se a primeira ação antiterror ocorrida no Brasil após a aprovação da Lei nº 13.260/2016.

Em reportagem do jornal americano *The Washington Post*, de 19 de julho de 2016, segundo a agência de monitoramento do terrorismo “*SITE Intelligence Group*”, o Estado Islâmico criou, no aplicativo de mensagens “*Telegram*”, o primeiro canal para disseminação de propaganda *jihadista* em português, voltado especificamente para o público brasileiro (Figura 1). Desde então, seguidores do grupo passaram a disseminar a incitação de atos terroristas por uma organização autointitulada: “*Ansar al-Khilafah Brazil*” (BEARAK, 2016).

O *Telegram*, que já tem sido reconhecido como uma valiosa ferramenta de comunicação para o terrorismo (CHARLTON, 2016), foi a alternativa encontrada pelo grupo para distribuir sua propaganda, após ter várias de suas contas em redes sociais fechadas. Nesse canal foram estimuladas as viagens dos chamados “lobos solitários” de todo o mundo para o Brasil, inclusive apontando facilidades para a aquisição de passagens e vistos, e foram publicadas recomendações com 17 (dezesete) técnicas para atentados terroristas durante os Jogos Olímpicos Rio/2016, mencionando visitantes americanos, britânicos, franceses e israelenses como alvos potenciais (ROMERO; SCHMIDT, 2016).



FIGURA 1 – Imagem do canal “Ansar al-Khilafah Brazil” do Telegram
Fonte: BEARAK, 2016

A essa altura, a Polícia Federal, a ABIN e os demais órgãos, em cooperação com agências internacionais, já monitoravam inúmeros elementos suspeitos e preparavam-se para, se necessário, darem início a uma nova fase de atividades investigativas, com um cunho mais repressivo (ÀS VESPERAS, 2016).

Em março de 2016, lançando mão de informações do FBI, a Polícia Federal iniciou o monitoramento, mediante a infiltração de um agente, de um grupo denominado “Defensores da *Sharia*”. O referido grupo, embora tenha sido classificado pelo Sr Alexandre Moraes, Ministro da Justiça, em coletiva de imprensa, como uma célula “absolutamente amadora” e “desorganizada”, oferecia preocupação aos investigadores, uma vez que alguns de seus integrantes já haviam, inclusive, feito o juramento de fidelidade exigido pelo Estado Islâmico para o acolhimento de novos membros (ROMERO; SCHMIDT, 2016).

Com a autorização judicial, a Divisão Antiterrorismo da Polícia Federal (DAT) monitorou diálogos do grupo em redes sociais e por aplicativos de troca de mensagens. De acordo com a Justiça Federal, as quebras de sigilo de dados e telefônico revelaram indícios de que os investigados preconizavam a intolerância racial, de gênero e religiosa, além do uso de armas e táticas de guerrilha para alcançarem seus objetivos (SCHREIBER, 2016). Inclusive, a Polícia Federal descobriu uma suposta intenção dos investigados de contaminarem as águas de uma estação de tratamento de água (JUSTI; VIANNA, 2016).

Em resumo, durante a Operação *Hashtag*, que ainda está em curso, foram cumpridos no total: 14 (quatorze) prisões temporárias, 26 (vinte e seis) mandados de busca e apreensão, 7 (sete) conduções coercitivas e a apreensão de um menor de idade.

Desse modo, com base na lei nº 13.260/2016, sob as acusações tipificadas no Art. 3º, que versa sobre promover ou integrar organização terrorista, e no Art. 5º, que versa sobre atos preparatórios ao terrorismo, lançou-se mão de medidas investigativas e processuais específicas que permitiram a antecipação do Estado à consumação dos atos terroristas pretendidos (BRASIL, 2017).

Até o presente momento, 8 (oito) réus da Operação *Hashtag* foram condenados pela justiça brasileira, com sentenças entre 5 e 15 anos de reclusão. Consta da Ação Penal Nº 5046863-67.2016.4.04.7000/PR, a apreciação do Exmo Sr Juiz de Federal Marcos Josegrei da Silva nos seguintes termos:

Não há necessidade de comprovação de especial fim de agir ou da presença de dolo específico, bastando o simples ato de promover organização terrorista por meio de atos inequívocos que demonstrem externamente a adesão aos seus ideais e a sua respectiva externalização voluntária. **As teses de que as postagens e diálogos dos acusados de conteúdo extremista não passavam de expressão de curiosidade religiosa, meras bravatas ou brincadeiras não podem ser aceitas como justificativas aptas a excluir a tipicidade, antijuridicidade ou culpabilidade das ações.** O tipo penal, por tudo que já foi esclarecido, se perfaz com o simples ato de promoção, por intermédio de uma das ações anteriormente descritas. Desimporta se existia, ou não, a real intenção de traduzir as manifestações públicas de estímulo ou apoio em ações preparatórias ou executórias concretas capazes de produzir resultados materiais consistentes em ataques a pessoas ou instalações físicas em nome da causa sectária. [...] **Esses indivíduos muitas vezes são incentivados por "empreendedores virtuais", atuando com independência da liderança terrorista no exterior.** Recente estudo do Programa sobre Extremismo da Universidade George Washington coletou indícios de que os **'lobos solitários' são muitas vezes estimulados e orientados por indivíduos que se apropriam do ideal jihadista e encorajam pelo meio virtual a realização de ataques de operativos** (BRASIL, 2017, p. 30, grifo nosso).

Portanto, embora ainda possam ser observadas oportunidades de melhoria na redação da Lei Antiterrorismo brasileira, não se pode negar, observando a celeridade e os resultados imediatos da Operação *Hashtag*, a sua efetividade processual e penal na prevenção e no combate ao terrorismo, mostrando-se uma legislação adequadamente adaptada, até onde foi posta à prova, às peculiaridades dos crimes de terrorismo.

2.1.2 A fundamentação jurídica para o emprego das Forças Armadas em Operações de Prevenção e Combate ao Terrorismo

A Constituição Federal de 1988, em seu Art 142, diz que:

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à **garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem** (BRASIL, 2000, p. 62, grifo nosso).

Ainda, em seu Art 144, a CF/88, define que:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:
 I - polícia federal;
 II - polícia rodoviária federal;
 III - polícia ferroviária federal;
 IV - polícias civis;
 V - polícias militares e corpos de bombeiros militares (BRASIL, 2000, p. 63).

Pode-se depreender, então, que o uso das Forças Armadas na Segurança Pública será estabelecido somente em casos episódicos, uma vez que essa é uma competência primária dos órgãos públicos acima nominados.

Embora o manual EB20-MF-10.103 Operações (BRASIL, 2014a) estabeleça que a Força Terrestre, em um contexto de apoio aos órgãos governamentais, possa ser empregada na proteção integrada, com o objetivo de cumprir as tarefas de garantir os poderes constitucionais, garantir a lei e a ordem, proteger estruturas estratégicas, realizar ações na faixa de fronteira e prevenir e combater o terrorismo; não há a previsão de tal emprego, senão quando reguladas por algum instrumento legal estatal, conforme o estabelecido na Lei Complementar 97/99.

Dentro da Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas; o Art 15 versa especificamente sobre o emprego dessas Forças.

Durante o estudo de seu conteúdo, o artigo supracitado deixa muito claro que o emprego das Forças Armadas é de responsabilidade única do Presidente da República, cabendo a este decidir, por iniciativa própria ou em atendimento ao manifesto de quaisquer dos poderes constitucionais, se aquele instrumento de força do poder estatal deverá ser utilizado para debelar os antagonismos que ameaçam a segurança institucional (BRASIL, 1999).

Através dessa breve revisão jurídica, percebe-se que o emprego das Forças Armadas em atividades diversas da sua missão precípua de defesa da pátria está longe de ser extraordinário, uma vez que constata-se um sólido e explícito fundamento para o emprego subsidiário e episódico das Forças Armadas, amparados na CF/88 e na LC 97/99, seja em situações de normalidade institucional, seja em situações de excepcionalidade, que se materializariam na decretação de intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio.

No entanto, embora ordinário sob o ponto de vista jurídico, o referido emprego mostra-se sempre condicionado ao esgotamento dos órgãos ou instrumentos destinados à preservação da segurança pública, seja por indisponibilidade, inexistência ou insuficiência destes, exceto nas operações na faixa de fronteira, no mar e nas águas interiores, na segurança pessoal das autoridades nacionais e estrangeiras em missões oficiais e outras ações subsidiárias particulares de cada Força Singular (BRASIL, 1999).

A LC 97/99 não franqueia às Forças Armadas, de um modo direto, a possibilidade de participar de atividades de prevenção e combate ao terrorismo, resvalando indiretamente nessa possibilidade ao regular o emprego da tropa na garantia da lei e da ordem e ao determinar que cada Força Singular, dentro de suas peculiaridades, coopere com os órgãos públicos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional e internacional, no território nacional, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução (BRASIL, 1999).

Dentro deste quadro, vislumbra-se um panorama de grande insegurança jurídica para que as Forças Armadas possam se articular em uma estrutura

institucional específica de prevenção e combate ao terrorismo, seja de modo permanente, seja de modo eventual.

A inexistência de um instrumento jurídico-regulatório que estabeleça diretrizes para o emprego conjunto das Forças Armadas, em um ambiente interagências com a finalidade de executar atividades de enfrentamento ao terrorismo, evidencia a fragilidade da estrutura de segurança brasileira no trato desse tema, conforme aponta Lasmar (2015, p. 6):

O grande problema do atual desenho institucional é que este ecoa a falta de uma estratégia nacional de combate ao terrorismo articulada e consolidada. Essa lacuna transparece na ausência de um aparato institucional e legal e na insuficiência de sinergia interinstitucionais agravadas por disputas de competência e por recursos.

Novamente, esse não é um problema trivial. A articulação e redistribuição das competências, redesenho institucional e forte esforço na integração de agências relacionadas à prevenção e combate do terrorismo foi uma das principais prioridades no modelo de reforma de segurança doméstica estadunidense após 11 de Setembro (9/11-Commissio, 2005).

[...] uma estratégia e legislação definidas são importantes pré-condições em qualquer redesenho do modelo de anti e contraterrorismo, já que o marco estratégico e jurídico determinarão, pelo menos em um Estado democrático de direito, a definição do seu modelo [...]

Assim, **a inexistência de um marco jurídico sistemático fundamentado em uma estratégia mais ampla, e que vá além da mera tipificação do crime de terrorismo, traz sérias restrições não somente às atividades das agências policiais e de inteligência na prevenção e combate a esse fenômeno. Essa limitação também acaba por afetar as respostas e políticas públicas de áreas correlatas, como a proteção de fronteiras e infraestrutura, a resiliência, o amparo e acompanhamento das vítimas, a administração de crises, a reconstrução, entre outras** (grifo nosso).

2.1.3 Estudo comparativo das legislações de combate ao terrorismo dos EUA, Reino Unido e França

Nesta seção, pretende-se abordar, em um breve estudo de direito comparado, as legislações antiterroristas de três países: os EUA, o Reino Unido e a França.

Mediante o supracitado estudo, espera-se que se colham ensinamentos sobre a estruturação e abrangência de uma legislação doméstica de prevenção e combate ao terrorismo, de modo que se possam identificar lacunas no ordenamento jurídico nacional e, posteriormente, serem apontadas eventuais oportunidades de melhoria na legislação brasileira.

2.1.3.1 A legislação de prevenção e combate ao terrorismo dos EUA

Nos EUA, a legislação de prevenção e combate ao terrorismo é composta por várias leis, porém fundamenta-se basicamente em 2 instrumentos legais: o “*US Code*”, a partir deste momento chamado de Código Legal Americano, e o “*USA FREEDOM Act*”, de 2 de junho de 2015, que atualizou o “*USA PATRIOT Act*”, que é a abreviatura, em inglês, para Lei de unificação e fortalecimento da América pelo fornecimento de ferramentas adequadas necessárias para interceptar e obstruir o terrorismo, que foi assinada pelo então Presidente dos EUA, o Sr George W. Bush, em 26 de outubro de 2001, como uma resposta aos ataques terroristas do WTC.

Na legislação de prevenção e combate ao terrorismo americana, o *US Code* tipifica o crime de terrorismo e o *USA FREEDOM Act*, por sua vez, estabelece como o aparato institucional americano irá articular-se na prevenção e no combate ao terrorismo e qual é a extensão de seus poderes.

De modo a facilitar a compreensão da legislação americana de prevenção e combate ao terrorismo, primeiramente será tratado o Código Legal Americano e, posteriormente, será discorrido sobre o *USA FREEDOM Act*.

O título 18 do Código Legal Americano versa sobre os crimes e o processo criminal. Em seu capítulo 113B, encontra-se a matéria Terrorismo, que se estende do parágrafo 2331 até o 2339D.

O §2331 do Código Legal Americano apresenta definições básicas e distingue o “Terrorismo Internacional” do “Terrorismo Doméstico”, sendo redigido nos seguintes termos:

§ 2331 Definições:

(1) O termo “**Terrorismo Internacional**” significa atividades que:

(A) Envolvem atos violentos ou atos perigosos à vida humana que constituam uma violação das leis criminais dos Estados Unidos ou de qualquer Estado (da federação) ou que constituam uma violação penal se forem cometidos sob a jurisdição dos Estados Unidos ou de qualquer Estado (da federação);

(B) São pretensamente destinadas:

(i) a intimidar ou coagir população civil;

(ii) a influenciar a política de um governo pela intimidação ou coerção;

(iii) a afetar a conduta de um governo pela destruição em massa, homicídios ou sequestros; e

(C) Ocorrem essencialmente **fora da jurisdição territorial dos Estados Unidos**, ou **transcendem as fronteiras nacionais mediante os meios pelos quais são perpetradas**, ou mediante **as pessoas que parecem pretender intimidar ou coagir**, ou mediante o **local onde seus perpetradores operam ou buscam asilo**; [...]

(5) O termo “**Terrorismo Doméstico**” significa atividades que:

- (A) Envolvem atos perigosos à vida humana que são violação das leis criminais dos Estados Unidos ou de qualquer Estado (da Federação);
- (B) São pretensamente destinados:
- (i) a intimidar ou coagir população civil;
 - (ii) a influenciar a política de um governo pela intimidação ou coerção;
 - (iii) a afetar a conduta de um governo pela destruição em massa, homicídios ou sequestros; e
- (C) Ocorrem essencialmente dentro da jurisdição territorial dos Estados Unidos (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2017, tradução nossa).

Percebe-se, então, que as definições americanas para o terrorismo e sua classificação quanto à abrangência e alcance são bastante pragmáticas.

Para o legislador americano, pouco importa se a motivação de quem pratica o ato violento e pretensamente terrorista é política ou religiosa, por exemplo. Se tal ato foi conduzido contra a vida humana ou poderia colocá-la em perigo, objetivando a obtenção de um determinado comportamento coletivo ou governamental, configura-se o terrorismo.

E, quanto a classificação entre doméstico ou internacional, se tal ato violento se deu inteiramente dentro da jurisdição americana, trata-se de “terrorismo doméstico”. Enquanto que, se ocorreu fora da jurisdição americana ou se alguma parte integrante de seu processo de cometimento é oriunda do exterior, trata-se de “terrorismo internacional”.

Quanto aos tipos penais, estão elencadas no Código Legal Americano as seguintes condutas criminosas:

- homicídio;
- tentativa ou conspiração relacionada a homicídio;
- outras condutas (violentas);
- (usar ou conspirar usar) armas de destruição em massa;
- transações financeiras (ligadas ao terrorismo);
- ataques a bomba em locais de uso público, instalações governamentais, sistemas de transporte público e infraestruturas;
- (empregar ou ameaçar empregar) sistemas de mísseis antiaéreos;
- (empregar ou ameaçar empregar) dispositivos de dispersão radiológica;
- atos de terrorismo nuclear;
- abrigar ou ocultar terroristas;
- proporcionar suporte material para terroristas;
- proporcionar suporte material ou recursos para organizações terroristas estrangeiras;

- proibições quanto ao financiamento do terrorismo; e
- recebimento de treinamento militar de organização terrorista estrangeira.

De acordo com o Código Legal Americano, alguns dos tipos penais supracitados, como o homicídio, somente serão enquadrados como um ato terrorista mediante uma qualificação, neste caso, se forem cometidos com o intento de coagir ou intimidar o governo ou a coletividade.

Porém, outros tipos penais, devido aos seus potenciais efeitos danosos, como o emprego de dispositivos de dispersão radiológica, são essencialmente terroristas. Portanto, independentemente da existência de uma motivação de coerção ou intimidação governamental ou popular, serão enquadrados como terroristas, haja vista a natureza dos meios empregados.

Dentro do Código Legal Americano, ainda chamam a atenção duas situações particulares ligadas ao terrorismo: a possibilidade de pedido de assistência militar e as medidas de amparo às vítimas de terrorismo.

De acordo com o §2332e, do Código Legal Americano, o Procurador-Geral pode solicitar, ao Secretário de Defesa, a assistência militar em apoio às atividades do Departamento de Justiça durante uma situação de emergência envolvendo o emprego de armas de destruição em massa (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2017).

E ainda, o §2333, do Código Legal Americano, que versa sobre as medidas de amparo às vítimas do terrorismo, reforça o dever estatal para com a Segurança Nacional, prevendo que, mediante ação judicial, todo cidadão americano que tenha sido ferido ou sofrido perdas em seu patrimônio, como resultado de um ato de terrorismo internacional, receberá o triplo do valor de seus prejuízos, incluindo os honorários advocatícios (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2017).

Esgotada a análise do Código Legal Americano, inicia-se um breve estudo do conteúdo do *USA FREEDOM Act*, de 2015.

Para o presente trabalho de pesquisa, mais importante do que a análise pormenorizada de seus dispositivos, cabe o destaque aos seus efeitos para a política de segurança americana, no que se refere ao enfrentamento do terrorismo.

O *USA FREEDOM Act*, de 2015, conforme mencionado no início da presente seção, é o resultado de um trabalho de reestudo, conduzido pelo congresso americano, do *USA PATRIOT Act*, de 2001.

Até o ano de 2001, as agências de segurança dos EUA não atuavam de modo integrado. Entretanto, após os ataques terroristas do 11 de setembro daquele ano, evidenciou-se a necessidade premente da edição de um dispositivo legal que estabelecesse uma nova política de segurança. Criou-se, então, o *USA PATRIOT Act*, de 2001.

No ano de 2004, em relatório ao Congresso Americano, o Procurador-Geral dos EUA, o Sr John Ashcroft, destacou a relevância capital, para a política de segurança dos EUA, da aplicação de um dispositivo legal que integrasse e regulasse o emprego articulado das diversas agências de segurança norte-americanas, que culminasse com a “derrubada” da parede entre a aplicação da lei e a atividade de inteligência e resultasse no compartilhamento eficaz de informações entre as agências de segurança (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2004).

Nesse sentido, como resultado da evolução de sua política de segurança, vigora, desde 2015, nos EUA, o *USA FREEDOM Act*, um dispositivo legal centrado, principalmente, no reforço do arsenal de ferramentas à disposição da CIA, do FBI e dos procuradores federais para identificar e desmantelar redes terroristas que operam dentro e fora dos EUA (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2015).

Dentre outras coisas, através dele, permite-se a concentração de uma quantidade significativa de recursos para o suporte e custeio das atividades executadas pelas agências de segurança americanas na prevenção e no combate ao terrorismo, resultando em um forte aparelhamento estatal para fazer face ao terrorismo (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2015).

2.1.3.2 A legislação de prevenção e combate ao terrorismo do Reino Unido

O Reino Unido possui uma vasta legislação de combate ao terrorismo, cujos principais documentos são: a Lei de Terrorismo, de 2000; A Lei de Segurança, Crime e Antiterrorismo, de 2001; a Lei de Prevenção ao Terrorismo, de 2005; a Lei de Terrorismo, de 2006; a Lei Contraterrorista, de 2008; e a Lei de Segurança e Contraterrorismo, de 2015. Há ainda um dispositivo legal que, embora não vise especificamente a luta contra o terrorismo, tem bastante impacto nessa atividade, por regular os poderes de atuação da polícia e demais serviços de segurança, que é a Lei de Regulamentação dos Poderes Investigatórios, de 2000.

Cabe ressaltar que o Reino Unido não começou a legislar em matéria de terrorismo apenas recentemente, porém sempre o fez de modo temporário, visando a

aplicação de medidas emergenciais. Tal panorama foi alterado com a expedição da Lei de Terrorismo, de 2000, sobre a qual fundamenta-se as principais medidas de prevenção e combate ao terrorismo daquele Estado.

O nº 1, da Parte I – Introdutória, da Lei de Terrorismo, de 2000, inicia a sua redação apresentando a definição de terrorismo nos seguintes termos:

1. (1) Na presente lei, entende-se por "terrorismo" a utilização ou ameaça de:
 - (A) a ação estiver abrangida pela subseção (2),
 - (B) o uso ou ameaça tem como objetivo influenciar o governo ou intimidar o público ou uma parte do público, e
 - (C) o uso ou ameaça é feita com o propósito de promover uma causa política, religiosa, ideológica ou racial (nova redação dada pela Lei Contraterrorista, de 2008)
- (2) A ação se enquadra nesta subseção se:
 - (A) envolva violência grave contra uma pessoa,
 - (B) envolve sérios danos materiais,
 - (C) põe em perigo a vida de uma pessoa, com exceção da pessoa que cometer a ação,
 - (D) constitua um risco grave para a saúde ou a segurança do público ou de uma parte do público, ou
 - (E) seja concebido de modo a interferir seriamente ou a interromper gravemente um sistema eletrônico.
- (3) O uso ou a ameaça de ação abrangida pela subseção (2), que envolve o uso de armas de fogo ou explosivos, é terrorismo, quer esteja ou não preenchida a alínea (1) (b) (REINO UNIDO, 2000, p. 1, tradução nossa).

Mediante a leitura da definição britânica para “terrorismo”, percebe-se uma particularidade.

O legislador britânico impõe o concurso de 2 (duas) condicionantes para que o ato violento se qualifique como ato terrorista: o objetivo de coagir ou intimidar o governo ou a coletividade e o cunho motivacional ideológico do ato violento.

No entanto, dependendo da natureza dos meios empregados no ato violento, conforme prevê o (3), do nº 1, da Lei de Terrorismo, de 2000, não há a necessidade de que se materialize o objetivo de se coagir ou intimidar o governo ou a coletividade, bastando tão somente a motivação de cunho ideológico para que aquele qualifique o ato violento como ato terrorista.

Dentre as providências levadas a cabo sob a égide da Lei de Terrorismo, de 2000, destacam-se:

- a substituição da legislação temporária aprovada pela primeira vez na década de 1970 para combater o terrorismo na Irlanda do Norte: Lei de 1989 sobre a Prevenção do Terrorismo (Disposições Provisórias), Lei de 1996 sobre a Irlanda do

Norte (Disposições de Emergência) e parte da Lei de 1998 sobre a Justiça Criminal (Terrorismo e Conspiração) (REINO UNIDO, 2000);

- a ampliação da definição de terrorismo para a sua aplicação ao terrorismo nacional, bem como ao terrorismo internacional e ao terrorismo relacionado com a Irlanda do Norte (REINO UNIDO, 2000);

- a definição de um tipo penal para o terrorismo, através do qual decorrem todos os poderes subsequentes para a polícia e os tribunais (REINO UNIDO, 2000);

- a permissão para que a polícia detenha pessoas presas por infrações de terrorismo por sete dias (o que já sofreu duas alterações de período: para 14 dias e, atualmente, para 28 dias) (REINO UNIDO, 2000);

- a possibilidade de que o Secretário de Estado Britânico criminalize organizações e estabeleça uma série de delitos relacionados a essas organizações (REINO UNIDO, 2000);

- a criação de infrações associadas ao financiamento e ao apoio ao terrorismo, bem como a criminalização de infrações específicas, tais como: possuir informação para proveito em ato terrorista; instruir ou receber instruções de terroristas ou incitar o terrorismo (REINO UNIDO, 2000);

- a concessão episódica do poder de polícia aos militares das Forças Armadas, de modo que, se estiverem em serviço e houver a suspeita de que uma pessoa é terrorista ou pretende cometer um ato terrorista, poderão conduzir operações de busca e detenções, por até 4 horas (REINO UNIDO, 2000); e

- a concessão, à polícia, do poder de parar e procurar, sem suspeição, qualquer pessoa ou veículo, caso aquela esteja operando em uma área designada, sob autorização especial (REINO UNIDO, 2000).

O estudo dos instrumentos jurídico-regulatórios do Reino Unido mostrou que aquele Estado está em constante evolução legislativa e a existência do cargo público de Revisor Independente de Legislação Antiterrorista contribui para tal fato.

Desde a primeira edição de um decreto não emergencial que tratasse especificamente do terrorismo, surgiram, ao longo do tempo, outros dispositivos legais com o propósito de complementar a lei já existente, pondo à disposição dos órgãos governamentais britânicos poderes e ferramentas adequados para se contraporem, de modo efetivo, ao caráter evolutivo e difuso das ameaças terroristas.

Um exemplo disso é o fato de a Lei de Segurança e Contraterrorismo, de 2015, ter como seu grande foco o grande e perigoso fluxo migratório entre a Europa e o Oriente Médio.

Essa lei foi aprovada com objetivo precípuo de assegurar que a polícia britânica e as agências de segurança e de informação tivessem os poderes e as capacidades de que necessitam para responder ao aumento das ameaças terroristas relacionadas com a Síria e o Iraque, mediante o fornecimento de meios adicionais para interromper a viagem de combatentes estrangeiros para e da área de conflito.

2.1.3.3 A legislação de prevenção e combate ao terrorismo da França

A legislação francesa de prevenção e combate ao terrorismo, a exemplo da legislação dos demais países anteriormente estudados, é bastante vasta e também busca cercar o seu arcabouço institucional de todos os meios possíveis para que se mostre efetivo contra o terrorismo.

No entanto, é possível que se aponte documentos basilares que norteiam as principais atividades estatais em matéria de terrorismo, quais sejam: o Código Penal Francês; a Lei nº 2006-64, de 23 de janeiro de 2006; a Lei 2014-1353, de 13 de novembro de 2014, o Decreto nº 2015-125, de 05 de fevereiro de 2015 e o Plano Vigipirate.

De modo a facilitar a compreensão da legislação francesa de prevenção e combate ao terrorismo, primeiramente será tratado o Código Penal Francês e, posteriormente, será discorrido brevemente sobre os demais dispositivos.

O Código Penal Francês, no Título II – Do Terrorismo, Capítulo 1º: Dos Atos de Terrorismo, apresenta as tipificações penais para os crimes de terrorismo.

Para o legislador francês, a exemplo do que ocorre com o legislador americano, pouco importa se a motivação de quem pratica o ato violento e pretensamente terrorista é política ou religiosa, por exemplo.

Basicamente, o legislador francês elenca uma série de infrações que podem ser cometidas com a finalidade de “perturbar gravemente a ordem pública, pela intimidação ou pelo terror”, além de tipificar os crimes de preparação, apologia e financiamento ao terrorismo.

Entretanto, o Código Penal Francês apresenta tipos penais bastante peculiares, quais sejam:

- um tipo penal específico para o que se poderia ser classificado como “Terrorismo Ambiental ou Ecológico”, no qual é punível a introdução na atmosfera, no solo, no subsolo, nos alimentos ou componentes alimentares ou nas águas, incluindo o mar territorial, qualquer substância que ponha em perigo a saúde dos seres humanos ou animais ou o ambiente natural (FRANÇA, 2017); e

- um tipo penal específico para a pessoa que consultar habitualmente um serviço de comunicação pública *on-line* que ponha à disposição mensagens, imagens ou representações, seja provocando diretamente o cometimento de atos terroristas, seja fazendo apologia a tais atos, não se aplicando punição quando a consulta é realizada de boa-fé, como resultado da prática normal de uma profissão cujo objetivo é informar o público, ou no âmbito da investigação científica ou para servir como prova em tribunal (FRANÇA, 2017).

A Lei nº 2006-64, de 23 de janeiro de 2006, versa sobre a luta contra o terrorismo e traz disposições diversas relativas à segurança e ao controle fronteiriço, cujas maiores contribuições estão no acesso facilitado dos órgãos de segurança pública aos conteúdos pessoais de serviço postal e comunicação eletrônica e ao controle mais efetivo do movimento internacional de pessoas, que é muito facilitado dentro da União Europeia.

A Lei nº 2014-1353, de 13 de novembro de 2014, que reforça as disposições relativas à luta contra o terrorismo, traz como maior contribuição a possibilidade de restrição de liberdade de movimento a pessoas que pretendam se deslocar ao exterior com o objetivo de participar de atos terroristas ou de se instalar em um teatro de operações de grupos terroristas.

O Decreto nº 2015-125, de 05 de fevereiro de 2015, por sua vez, dentre outras disposições, permite o bloqueio de sítios eletrônicos que incentivam o cometimento de atos de terrorismo, agindo de modo preventivo contra o processo de radicalização, principalmente islâmica, que tem sido bastante presente no seio dos descendentes dos imigrantes muçulmanos residentes na França e tem se constituído numa grande ameaça à segurança nacional francesa.

Por fim, faz-se menção ao documento articulador e regulador da estrutura institucional francesa antiterrorista: o “Plano Vigipirate”.

Em 1978, quando a Europa se viu inundada em uma grande onda de atentados terroristas, o governo francês implementou o “Vigipirate” como um plano de proteção

e segurança pública de aplicação em toda a extensão territorial, cujo objetivo precípua era a prevenção de atos terroristas (BONDITTI et al, 2008).

Devido a nova e recente onda de atos terroristas na Europa, dos quais parcela significativa teve como alvo o território francês ou de seus circunvizinhos, o Plano Vigipirate foi atualizado e hoje funciona conforme a Instrução Interministerial nº 650, de 17 de janeiro de 2014.

O Plano Vigipirate não concede poderes especiais a órgãos governamentais e tampouco modifica ou agrava matérias penais referentes ao terrorismo. A execução desse plano não necessita de quaisquer recursos extraordinários alcançados mediante o decreto de estados de exceção, como o Estado de Defesa ou Estado de Sítio, por exemplo (FRANÇA, 2014a).

Nada acrescentando no campo processual ou penal, a principal contribuição desse plano advém do fato de integrar todas as instituições nacionais capazes de contribuir nos esforços de vigilância, prevenção, proteção, intervenção e repressão contra a ameaça terrorista, proporcionando a sinergia necessária para que se alcance uma maior efetividade no enfrentamento ao terrorismo (FRANÇA, 2014a).

Atualmente, o Plano Vigipirate prevê a atuação orquestrada dos órgãos governamentais nos seguintes domínios de ação (FRANÇA, 2014a):

- alerta e intervenção (mobilização dos meios);
- reuniões (proteção a aglomerações);
- instalações e construções (alvos potenciais);
- instalações perigosas e materiais perigosos;
- segurança cibernética;
- setor aéreo;
- setor marítimo;
- transportes terrestres;
- saúde (oferta de cuidados médicos e sanitários);
- cadeia alimentar;
- redes (comunicações eletrônica, água, eletricidade, gás, combustíveis); e
- estrangeiro (viajantes franceses, representações diplomáticas etc)

Neste contexto, competirá ao Ministério da Defesa determinar que as Forças Armadas atuem, conforme o disposto no trecho abaixo:

O Ministro da Defesa encarrega-se do emprego das Forças Armadas quando estas estiverem atuando sob a égide do Plano Vigipirate. Elas são desdobradas em solo, complementando as forças policiais e de gendarmaria, e assumem responsabilidades permanentes de proteção no mar e no espaço aéreo (FRANÇA, 2014a).

2.2 AS PECULIARIDADES DO EMPREGO INTERAGÊNCIAS

Havendo um entendimento geral na literatura de que não existe prevenção e combate ao terrorismo que não seja em um ambiente interagências, faz-se sobremaneira importante o estudo, ainda que breve, que conduza ao entendimento das peculiaridades do emprego interagências, seu planejamento e desafios.

As atividades interagências surgem, cada vez mais, como pilar de sustentação dos novos cenários de Segurança e Defesa, permitindo que as FA e as agências civis compartilhem metas e somem seus esforços, alcançando a sinergia em ações que congregam, de modo imponderável, todos os campos do Poder Nacional.

Inúmeros são os dispositivos internacionais que destacam a importância do estreitamento da colaboração interagências como uma forma eficaz de se prevenir e combater o terrorismo em escala global. A Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas nº 51/210, de 17 de dezembro de 1996, que versa sobre medidas para eliminar o terrorismo internacional, na alínea e) do número 3, convocou todos os Estados à:

Desenvolverem, se necessário, especialmente através da celebração de acordos bilaterais e multilaterais, procedimentos de assistência jurídica mútua destinados a facilitar e acelerar as investigações e a coleta de evidências, bem como a cooperação entre os órgãos responsáveis pela aplicação das leis, afim de detectar e prevenir atos terroristas (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1996, p. 3).

Reforçando a ideia acima, durante a Assembleia Geral das Nações Unidas, em setembro de 1998, o então Secretário-Geral da ONU, o Sr Kofi Annan, destacou:

O terrorismo é uma ameaça global, que exige claramente uma ação global. As ações individuais dos Estados-Membros, quer sejam dirigidas a atores estatais ou não-estatais, não podem, por si só, proporcionar uma solução. Devemos enfrentar essa ameaça juntos (PEACE OPERATIONS TRAINING INSTITUTE, 2008, p. 85, tradução nossa).

A revisão da literatura mostra claramente que nenhum ministério, órgão ou agência tem a sua disposição todas as capacidades ou especializações necessárias para confrontar, de maneira completa, os multifacetados e complexos desafios

impostos pelo fenômeno do terrorismo internacional contemporâneo. Um desafio que não reconhece fronteiras requer, de modo imperativo, ampla cooperação doméstica e internacional e o envolvimento de diversos governos e organizações internacionais.

Portanto, para que se proporcione uma resposta eficiente em situações de crise, para que se cumpram os objetivos de segurança nacional e regional e para que se implemente uma grande variedade de políticas, faz-se mister a aplicação de um método de planejamento e operação que seja capaz de coordenar os esforços de múltiplas agências civis, governamentais ou não, e militares.

Este método, conhecido como **Processo Interagências**, cria uma estrutura que facilita o planejamento produtivo interagências, estreitando a colaboração para alavancar os recursos necessários para um esforço eficiente, racional e coeso para o atingimento dos objetivos políticos traçados (COLÉGIO INTERAMERICANO DE DEFESA, 2013, grifo do autor).

O uso do processo interagências de planejamento, coordenação e gerenciamento mostra-se essencial para o estabelecimento de uma estratégia coerente que blinde vulnerabilidades, vença ameaças e diminua riscos a níveis toleráveis. Seu propósito é abordar um problema detectado e/ou implementar um mandato específico de forma eficaz, competente e organizada do seguinte modo (COLÉGIO INTERAMERICANO DE DEFESA, 2013):

- coordenando atividades para facilitar a colaboração entre as agências necessárias para alcançar os objetivos estabelecidos nas políticas;
- identificando as agências que devem ser incluídas no esforço conjunto; e
- estabelecendo os procedimentos, estruturas, protocolos de comunicação e uma rede de comando.

Como as agências, de um modo geral, apresentam suas estruturas organizacionais divididas em níveis de trabalho, níveis esses que irão, de um jeito ou de outro, se compatibilizar com os níveis dos demais órgãos envolvidos no mesmo esforço, pode-se concluir que o planejamento interagências deve se fazer presente em toda a sua estrutura de trabalho: é iniciado no topo, no nível político, sendo pela realização dos objetivos da política nos níveis estratégicos, operacionais e táticos.

Caso esse planejamento não ocorra desde o topo para as bases da estrutura, corre-se um sério risco de que a falta de consonância durante a execução de tarefas conduza, como resultado lógico da ausência de definição de papéis e

responsabilidades de cada agência, a uma má alocação de recursos, à falta de comunicação ou à interação destrutiva entre os trabalhos desenvolvidos.

O manual EB20-MC-10.201 Operações em Ambiente Interagências (BRASIL, 2013b) destaca que os fatores de êxito no trabalho interagências são:

- compreender: é relevante que os integrantes dos vetores estabeleçam um contato presencial preliminar com a finalidade de compreender qual é a contribuição de cada um dos envolvidos, em proveito da operação, de acordo com as suas competências (BRASIL, 2013b);

- coordenar: trabalhar em conjunto, conjugando esforços de maneira harmônica e integrada, levando em consideração as possibilidades de interferência mútua durante a execução de tarefas (BRASIL, 2013b);

- cooperar: “agir junto ou em conformidade com os outros”, caracterizando um menor formalismo nos relacionamentos institucionais (BRASIL, 2013b);

- fazer concessões: significa “abrir mão” de alguns pontos, para se chegar a uma solução acordada e de compromisso (BRASIL, 2013b);

- buscar o consenso: o consenso se estabelece quando duas ou mais partes, durante uma negociação ou planejamento, chegam a uma solução em que os participantes cederam de forma negociada na busca de um resultado diferente da proposta inicial. Este é, provavelmente, o aspecto mais importante para a consecução dos objetivos traçados durante os trabalhos interagências (BRASIL, 2013b); e

- comunicar-se: é a forma como os integrantes das agências se relacionam entre si, dividindo e trocando experiências, ideias, impressões, informações, de forma a construir as soluções para os problemas no ambiente operacional. No ambiente interagências, a premissa é a comunicação efetiva e a capacidade de convencimento e argumentação substanciada e consistente, buscando o consenso e o comprometimento das diferentes agências (BRASIL, 2013b).

Entretanto, cabe ressaltar que as pressões para a desunião entre as agências são arraigadas, principalmente entre os elementos civis e militares. As tensões sistêmicas, oriundas de tão distintas culturas organizacionais e técnicas operacionais, contribuem para a dissociação do esforço comum pretendido. Ademais, rivalidades burocráticas e conflitos de personalidade também se somam no desestímulo à construção do consenso. Desse modo, como o fator humano não pode ser removido, o processo interagências eficaz envolve, certamente, a gestão das rivalidades.

Dentro desse contexto, o manual EB20-MC-10.201 Operações em Ambiente Interagências (BRASIL, 2013b), com base na aplicação dos fatores de êxito para o trabalho interagências, estabelece quatro diferentes níveis de colaboração interagências, quais sejam:

- Minimização de conflitos (Figura 2): nível elementar. Os integrantes das diversas agências planejam suas operações em relativo isolamento e somente se encontram para ter certeza de que as suas atividades não sofrerão interferência mútua (p. 3-8);

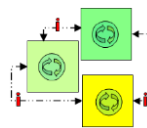


FIGURA 2 – Minimização de conflitos
Fonte: EB20-MC-10.201 (BRASIL, 2013b)

- Coordenação (Figura 3): nível mais comumente utilizado, por ser relativamente fácil de ser executado. Coordenação significa que os integrantes das agências emendam as separações e os esforços sobrepostos entre as várias operações das agências. Os integrantes ainda planejam as suas próprias operações de agência em relativo isolamento, mas eles se encontram ocasionalmente com integrantes de outras agências para compartilhar as informações de suas próprias atividades e evitar a omissão de alguma ação importante (p. 3-8);

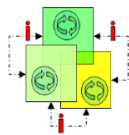


FIGURA 3 – Coordenação
Fonte: EB20-MC-10.201 (BRASIL, 2013b)

- Integração (Figura 4): significa que as atividades civis e militares são planejadas para se apoiarem mutuamente, ainda que sejam desenvolvidas no âmbito de cada vetor de forma descentralizada. Este é o primeiro nível onde existe a figura do coordenador das ações”, o qual deve expedir orientações ou protocolos de entendimento a todos os vetores envolvidos. Pressupõe-se a estruturação de um **Centro de Coordenação de Operações (CCOp)** (p. 3-9, grifo do autor);

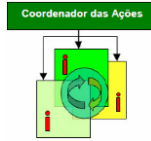


FIGURA 4 – Integração
Fonte: EB20-MC-10.201 (BRASIL, 2013b)

- Parceria genuína (Figura 5): nível mais alto de colaboração interagências. Envolve alto grau de coesão entre os planejadores dos vetores envolvidos, em todos os níveis. A sinergia é obtida quando as atividades estão entrelaçadas por uma única estratégia. Os vetores civis e militares planejam de forma conjunta e implementam uma estratégia comum para alcançar objetivos de forma a superar desafios difíceis e complexos (p. 3-9).

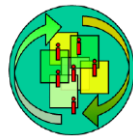


FIGURA 5 – Parceria genuína
Fonte: EB20-MC-10.201 (BRASIL, 2013b)

Com relação a este último nível de colaboração interagências, o Colégio Interamericano de Defesa (CID) defende que os planejamentos devem ser construídos com base no método de planejamento baseado em efeitos, para assegurar que todos os esforços levarão ao mesmo resultado. Neste caso, os planejadores civis e militares se encontram não somente para compartilhar planos. Eles se reúnem para trazer seus respectivos planos de agência num alinhamento próximo, de modo que haja um único plano abrangente (COLÉGIO INTERAMERICANO DE DEFESA, 2013).

2.2.1 O estabelecimento de um grupo de trabalho interagências: orientação, importância e desafios

As crises emergentes que ameaçam a segurança internacional requerem esforços de planejamento interagências integrados que produzam coerentes estratégias de resposta à crise. Sem a clara orientação do nível executivo e de seu grupo de trabalho interagências, a colaboração dos níveis inferiores irá,

provavelmente, falhar. As melhores práticas das operações de gerenciamento de crises devem ser utilizadas para superar os obstáculos, a fim de conseguir o melhor desempenho interagências no nível nacional, o que será projetado em nível internacional (COLÉGIO INTERAMERICANO DE DEFESA, 2013).

A tomada de decisão do ramo executivo, nas matérias de interesse nacional e de segurança, fornece o mapa de políticas para uma resposta às situações de crise, determinando se ativam, ou não, o planejamento interagências. Assim, o referido planejamento interagências de resposta à crise se torna parte da implementação das decisões da política do poder executivo. Conseqüentemente, o sistema de segurança nacional de um país deve ser projetado para assegurar que os atos e decisões do poder executivo estejam integrados e coordenados através de todos os ministérios e agências interessados (COLÉGIO INTERAMERICANO DE DEFESA, 2013).

No Brasil, o comando das decisões políticas do poder executivo nacional é de competência do Presidente da República, que será, então, o protagonista das discussões políticas sobre segurança e responsável por moldar o sistema de segurança nacional de acordo com as vulnerabilidades nacionais e as ameaças emergentes. Através de seu poder político e por intermédio de seu gabinete, o Presidente da República articula o apoio legislativo requerido para que as suas políticas ganhem os recursos necessários e sejam implementadas.

Em sua estrutura, a Presidência da República abarca diversas instituições, que compõem o primeiro-escalão do poder executivo e são as responsáveis por assessorar o Presidente da República em suas decisões. No caso brasileiro, no que se refere às questões de segurança da Nação, o Presidente da República conta com o assessoramento direto do GSI/PR, a quem compete:

- I – assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições; [...]
- III – analisar e acompanhar questões com potencial de risco, prevenir a ocorrência e articular o gerenciamento de crises, em caso de grave e iminente ameaça à estabilidade institucional;
- IV – coordenar as atividades de inteligência federal;
- V – realizar o assessoramento pessoal em assuntos militares e de segurança;
- VI – coordenar as atividades de segurança da informação e comunicações (BRASIL, 2003, p.1).

Municiado do assessoramento do GSI/PR, o Presidente da República pode lançar mão de uma diretiva presidencial para organizar as atividades interagências do

governo, a fim de tratar de assuntos de segurança específicos, como por exemplo, o terrorismo.

A diretiva presidencial em matéria de segurança, uma vez que estabeleceu o grupo de trabalho interagências que será responsável pela execução da política do governo, também fornecerá orientação para que os funcionários dos ministérios e agências trabalhem juntos e em prioridade de ação (COLÉGIO INTERAMERICANO DE DEFESA, 2013), usualmente sob a coordenação de uma equipe do GSI/PR, no caso brasileiro.

Pelo motivo supracitado, uma diretiva presidencial deve incluir (COLÉGIO INTERAMERICANO DE DEFESA, 2013):

- problema de segurança específico enfrentado pelo governo;
- intenção do Presidente em promulgar a diretiva;
- políticas do governo em resposta ao problema de segurança;
- estratégia nacional para a implementação das políticas do governo;
- programas e linhas de ação da estratégia nacional;
- responsabilidades dos ministérios na implementação;
- liderança do governo nos esforços de resposta;
- organização para o gerenciamento interagências;
- iniciativas para melhorar as capacidades nacionais; e
- gestão de recursos e orçamento.

Uma diretiva presidencial para a resposta à crise é frequentemente necessária para definir os parâmetros da política. Geralmente, o objetivo desta diretiva é assegurar uma resposta nacional eficaz para uma crise regional, de modo a proteger os interesses nacionais importantes e sem incorrer em consequências indesejáveis. Ou seja, a intenção da diretiva presidencial é fortalecer a integração, no nível nacional, entre todos os ministérios e agências na antecipação, na prevenção e, se necessário, na resposta repressiva às crises regionais, sempre que os interesses da Nação estão em risco (COLÉGIO INTERAMERICANO DE DEFESA, 2013).

De antemão, o sistema de segurança nacional fornece um arcabouço global para formulação de políticas e tomada de decisões numa crise. Baseada neste arcabouço institucional, a diretiva presidencial deve delinear uma série de atividades interagências que necessitam ser aplicadas de maneira flexível, principalmente ao tratar de uma variedade de crises que podem emergir no futuro.

Além disso, as atividades interagências devem permanecer inteiramente adaptáveis para atender às necessidades cambiáveis do país. Em quaisquer casos específicos, as tarefas sempre fluirão a partir dos objetivos da estrutura da política, atendendo ao planejamento baseado em efeitos.

Sob a autoridade apropriada e orientada permanentemente pela diretiva presidencial, um grupo de trabalho interagências deve criar estratégias coerentes para executar habilidosamente os muitos elementos da política nacional, incluindo os esforços preventivos.

Subsequentemente, se a ativação de uma estrutura institucional permanente, que será complementada por elos eventuais, no caso da eclosão de uma crise, for julgada necessária, o grupo de trabalho interagências deve determinar quais são as capacidades requeridas e gerenciar, de forma integrada, as responsabilidades atribuídas às agências, contribuindo para a melhora da reatividade institucional em situações de crise e assegurando a realização ampla e completa dos objetivos nacionais da política.

Frequentemente, as tarefas desempenhadas em campo são interdependentes: elas serão mutuamente suportadas ou mutuamente destrutivas, interferindo decisivamente uma no sucesso da outra. Além disso, as tarefas competem entre si por recursos de contribuintes potenciais; fundos empenhados a uma categoria, naturalmente não estarão disponíveis para outra. A implicação para a política é que problemas complexos têm que ser gerenciadas de forma agregada, como um todo integrado, tratando de todas as suas dimensões.

A tentação de simplificar a política, desagregando as dimensões inter-relacionadas da crise conduzirá, fatalmente, à coordenação inadequada e à resposta ineficaz em campo.

De acordo com o curso de Processo Interagências, do Colégio Interamericano de Defesa (2013), as futuras crises hemisféricas apresentarão desafios difíceis, afinal:

- as crises regionais são, provavelmente, de caráter mais complexo, pedindo uma resposta política nacional mais abrangente e uma estratégia político-militar igualmente multidimensional;

- a força adversa, numa futura crise, será provavelmente mais temível do que era anteriormente, disposta a usar uma larga série de métodos assimétricos, inclusive **terrorismo**, propositalmente projetado para inflamar a instabilidade nacional e regional. **Sem um cuidadoso e informado planejamento avançado interagências,**

tal sofisticada força adversa poderá explorar as vulnerabilidades nacionais (grifo nosso);

- uma resposta nacional vitoriosa envolverá a crescente interdependência entre ministérios e agências do governo, bem como entre as organizações internacionais. **Estes relacionamentos de trabalho têm de ser tratados desde o estágio mais precoce, a fim de que os pontos de contato e as linhas de comunicação sejam estabelecidas e os mandatos esclarecidos.** Em muitas situações de crise, nenhum ministério ou agência será capaz de cumprir sua missão sem o suporte de uma ou mais agências (grifo nosso);

- as experiências recentes demonstram que a capacidade de resposta dos Estados, bem como das muitas organizações internacionais para lidar com as crises regionais está diminuindo. As implicações desta diminuição de capacidade apontam para aquilo que os países da região necessitam: ter intenções realistas para **compartilhar o fardo e iniciar os planejamentos avançados cooperativos com parceiros essenciais no estágio mais precoce possível** (grifo nosso); e

- **a falha em criar habilidosamente uma estratégia político-militar coerente antecipadamente** à operação de resposta **mina a vontade política internacional e a coesão da missão; estimula novas ou inesperadas vulnerabilidades;** pressiona alguns ministérios e agências a trabalharem desordenadamente, de forma a compensar a inação anterior, podendo acarretar no insucesso da operação; e prolonga a duração dos compromissos nacionais junto à região afetada (grifo nosso).

Sendo assim, fica evidenciada a importância capital do trabalho interagências, uma vez que as condições desafiadoras propostas pelas crises futuras demandam que todas agências, no nível nacional e supranacional, trabalhem juntas, empregando processos integrados e ferramentas de planejamento que são adaptáveis às crises presentes.

Todas as agências, governamentais ou não, devem, de forma regular, fomentar, contribuir e participar de atividades interagências, tais como: simulações de resposta, exercícios de adestramento, *workshops*, conferências, simpósios, seminários, congressos e jogos de estratégias em todos os níveis, mantendo seus quadros em elevado grau de preparação.

2.2.2 O ambiente interagências nacional

Abandonando uma abordagem mais genérica acerca do Processo Interagências, faz-se importante para o presente estudo que se evidencie o ambiente interagências que compõe o cenário nacional e os seus respectivos níveis, de modo a nortear os trabalhos de integração e coordenação necessários para a condução das atividades interagências.

Na figura abaixo são esclarecidos os níveis de planejamento das estruturas organizacionais e das agências nacionais.



FIGURA 6 – Níveis de planejamento das estruturas organizacionais das FA e agências no país
Fonte: EB20-MC-10.201 (BRASIL, 2013b)

As FA, órgãos e agências discriminadas na figura 6 irão se relacionar, horizontalmente e verticalmente, buscando respeitar os seus respectivos níveis de planejamento, de modo a evitar o estabelecimento de maiores tensões no ambiente interagências.

No nível político-estratégico ocorrerá a integração dos planejamentos, buscando-se o consenso, que estabelecerá objetivos comuns de Segurança Nacional e trará uma uniformidade para as ideias que nortearão a execução do planejamento,

que motivará, como necessidade lógica, a coordenação das tarefas desenvolvidas pelas diversas agências alocadas em campo, dentro dos níveis operacional e tático.

Neste contexto, o GSI/PR e o CDN desempenham papéis fundamentais na integração de todos os instrumentos do Poder Nacional, considerando a melhor forma de aproveitamento das capacidades militares e civis. A figura abaixo ilustra como ocorre a coordenação interagências brasileira na situação de não guerra e se mostra oportuna para o entendimento do tema em pauta.

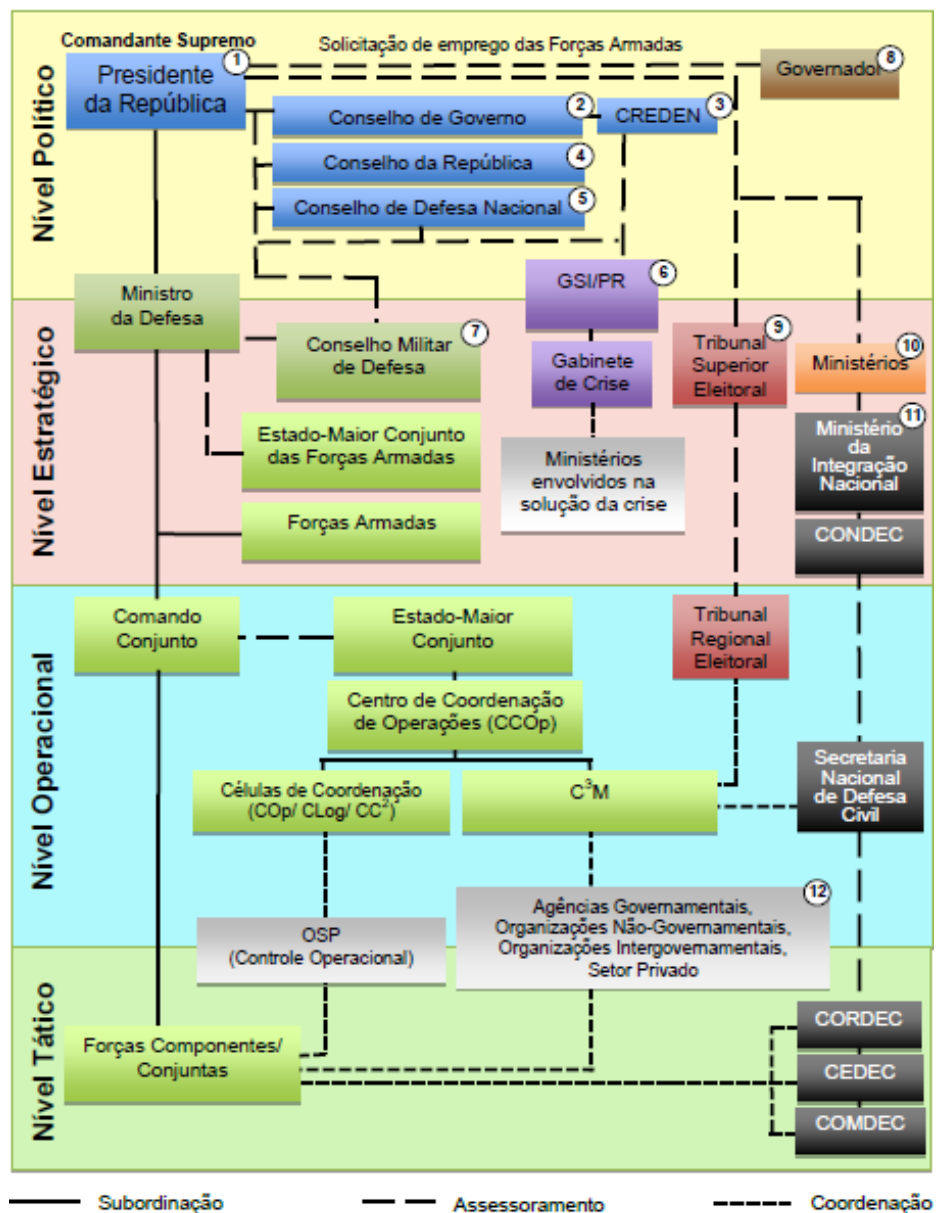
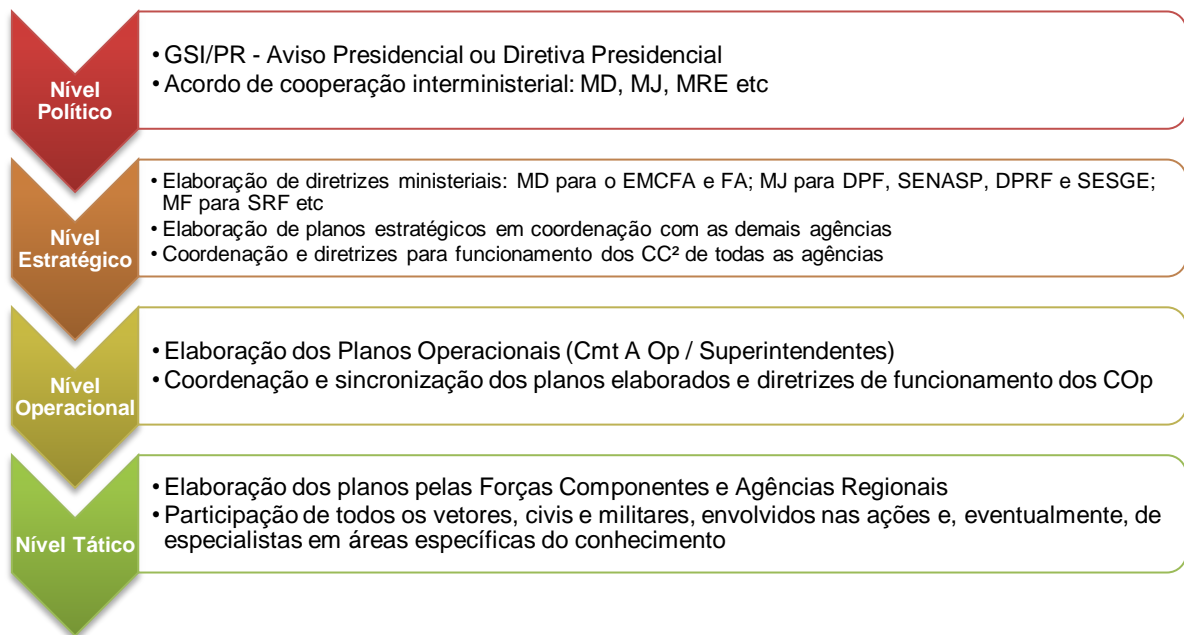


FIGURA 7 – Coordenação Interagências na situação de não guerra

Fonte: EB20-MC-10.201 (BRASIL, 2013b)

Em resumo, a coordenação interagências no Brasil se dará do seguinte modo:



QUADRO 3 – Esquema de coordenação interagências brasileiro
 Fonte: O autor, baseado no EB20-MC-10.201 (BRASIL, 2013b)

Com base na análise do quadro 3, cabe uma breve reflexão acerca do lapso temporal existente entre a tomada de decisão ocorrida no nível político e o início das ações que serão promovidas no nível tático.

Inexistindo um instrumento jurídico-regulatório que atribua responsabilidades e oriente as ações que serão levadas a cabo pelas diversos órgãos e agências envolvidas nas operações de prevenção e combate ao terrorismo, haverá tempo hábil para que sejam seguidos todos os passos que a coordenação interagências brasileira exige?

Certamente, a resposta para o questionamento acima é negativa. Para um fenômeno tão incerto como o terrorismo, qualquer decisor político que raciocine com um quadro de “escalada do conflito”, que lhe permita dispor de tempo hábil para conceber, por exemplo, um acordo de cooperação técnica interagências, de modo a regular as ações que serão tomadas durante a gestão da crise, ampara-se em uma temeridade, estando profunda e perigosamente enganado.

Sendo o princípio da surpresa o maior trunfo tático dos praticantes de uma ação terrorista, há a necessidade premente de que exista um marco legal que integre as ações das diversas agências envolvidas e que atribua a responsabilidade pelo

gerenciamento da crise, com vistas a que uma autoridade política constituída defina quais serão as capacidades preponderantes no espaço de batalha, no que representaria uma direção técnica para todos atores envolvidos.

2.3 ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA ESTRANGEIRA DIANTE DE ATENTADOS TERRORISTAS

A presente seção tem a finalidade de apresentar análises da experiência de 3 (três) países estrangeiros diante de atentados terroristas. Mediante breves estudos de caso, serão apontados quais foram os ensinamentos colhidos em cada evento abordado.

Deste modo, esta seção pretende chamar a atenção para o caráter difuso da ameaça terrorista e destacar a importância da prontidão operativa e da atuação em ambiente interagências.

Os 3 (três) estudos de caso serão:

- atentados a bomba ao metrô de Londres, Reino Unido (2005);
- atentados terroristas ao WTC e Pentágono, EUA (2001); e
- atentados a bomba ao metrô e aeroporto de Bruxelas, Bélgica (2016).

2.3.1 Estudo de caso 1: atentados a bomba ao metrô de Londres (2005)

Em 7 de julho de 2005, uma série de bombas explodiu em 3 (três) trens do metrô e um ônibus, em Londres. Os ataques, fruto do trabalho de 4 (quatro) terroristas islâmicos, marcaram o bombardeio mais mortífero em Londres desde a Segunda Guerra Mundial e os primeiros ataques suicidas na Europa Ocidental moderna.

A análise forense indicou que os terroristas carregavam um explosivo caseiro à base de peróxido. Esses tipos de explosivos requerem cuidado na fabricação, devido a sua alta instabilidade. Contudo, não são especialmente difíceis de montar e podem ser criados com ingredientes prontamente disponíveis em comércio. Cada bomba continha de dois a cinco quilos de explosivos (HOMELAND SECURITY INSTITUTE, 2007).

Os terroristas podem ter lançado mão de instruções provenientes de fontes abertas, entretanto as autoridades britânicas acreditam que é provável que eles também tenham recebido alguma ajuda de um fabricante de bombas qualificado, devido à alta volatilidade da mistura (HOMELAND SECURITY INSTITUTE, 2007).

Além das perdas estruturais, as consequências desse atentado foram:

- 52 pessoas mortas, não incluídos os terroristas;
- mais de 700 feridos;
- alto impacto psicológico sobre as pessoas que não foram diretamente atingidas pelas ações terroristas, resultando em uma diminuição sensível na quantidade de usuários do metrô de Londres durante os meses seguintes; e
- impacto econômico moderado, fruto da diminuição do fluxo comercial e do turismo durante os dias seguintes às ações.

Dentre os fatores associados com o sucesso da ação terrorista, tem-se:

- **treinamento**: percebe-se que os terroristas estavam bem treinados. Eles executaram um ataque simultâneo, com uma possível falha, que seria a quarta bomba, que foi detonada em um momento posterior, completando o objetivo do ataque (HOMELAND SECURITY INSTITUTE, 2007);

- **a falta de percepção dos indicadores de perfil de terrorista**: de um modo geral, nenhum dos quatro terroristas tinha algo em seu passado que o tornasse um alvo prioritário para a aplicação da lei. Exceção feita a 2 (dois) deles, que já haviam sido detidos como suspeitos de conspirarem para a construção de uma bomba a partir de fertilizantes. No entanto, foram considerados criminosos menores não envolvidos em preparação de ato terrorista e nunca haviam sido investigados ou identificados por nome até depois dos atentados de julho (HOMELAND SECURITY INSTITUTE, 2007);

- **inovação**: o ataque foi incomum, mas não sem precedentes. Embora tenha havido ataques ferroviários similares, como em Madri (2004), este foi o primeiro ataque suicida na Europa Ocidental nos últimos anos; e o uso de terroristas islâmicos residentes no país, 3 (três) britânicos e 1 (um) imigrante jamaicano, foi uma inovação que aumentou a probabilidade de sucesso, haja vista a maior liberdade de movimento (HOMELAND SECURITY INSTITUTE, 2007);

- **conhecimento de inteligência**: os agentes da lei e de segurança não tinham conhecimento do plano terrorista até que ele fosse executado (HOMELAND SECURITY INSTITUTE, 2007);

- **partilha ineficaz de informações**: a partilha de informações entre as autoridades britânicas era ineficaz. O MI5, serviço secreto britânico, não deu prosseguimento aos relatórios que ligavam 2 (dois) dos “homens-bomba” a terroristas conhecidos da *Al-Qaeda*. No entanto, isso pode ser atribuído tanto à falta de recursos, quanto ao fracasso em compartilhar informações (HOMELAND SECURITY INSTITUTE, 2007);

- **falta de cooperação internacional:** não houve troca de informações entre os serviços de segurança paquistaneses e britânicos em relação à passagem de 2 (dois) dos terroristas no Paquistão, onde teriam recebido treinamento em campos da *Al-Qaeda* (HOMELAND SECURITY INSTITUTE, 2007);

- **falha no tratamento de informações pelos serviços de segurança:** em reportagem de 24 de junho de 2006, o jornal britânico *The Guardian* afirma que um especialista em informática, chamado Martin Gilbertson, alegou ter notificado a polícia, em 2003, que 2 (dois) dos terroristas haviam lhe pedido para criar um programa de criptografia de correio eletrônico e *firewall*, presumivelmente para mascarar suas atividades de autoridades. Ao que tudo indica, a informação não recebeu o tratamento correto, perdendo-se no sistema de inteligência britânico (VULLIAMY, 2016);

- **método de ataque:** o ataque combinou duas táticas que aumentaram a sua probabilidade de sucesso. Primeiro, os terroristas atacaram um grande sistema de metrô, que possui uma arquitetura de sistema aberto, e no horário de pico, dificultando o rastreamento da ilicitude. Segundo, e ao contrário da operação de Madri, este era um ataque suicida, não exigindo estratégia de saída aos terroristas; e o comando de detonação permitia que os terroristas assegurassem que os dispositivos não seriam movidos ou descobertos antes de seu acionamento (HOMELAND SECURITY INSTITUTE, 2007); e

- **simplicidade:** embora a execução do plano fosse relativamente complexa, o planejamento e as ações antes da execução eram relativamente simples. Um pequeno número de indivíduos foi diretamente envolvido, tornando o sigilo das atividades mais fácil de ser mantido. Os materiais utilizados estavam normalmente disponíveis no comércio e eram baixo custo, fazendo com que a logística e o financiamento não chegassem a um nível que causasse suspeita ou criasse dificuldades operacionais (HOMELAND SECURITY INSTITUTE, 2007).

A resposta dos serviços de emergência e do sistema de transporte de Londres aos atentados a bomba é considerada a resposta mais abrangente e complexa da cidade a um ataque terrorista (HOMELAND SECURITY INSTITUTE, 2007).

As agências respondentes enfrentaram desafios durante e imediatamente após os ataques, mas os principais problemas na coordenação da emergência foram minimizados porque os funcionários de Londres estabeleceram relações entre si e praticaram procedimentos acordados. Conseqüentemente, todos conheciam seus papéis e responsabilidades; um sistema de comando e controle iniciou rapidamente o

seu funcionamento; e acordos de cooperação mútua, planejados antecipadamente, foram iniciados e aplicados com sucesso (HOMELAND SECURITY INSTITUTE, 2007).

Se houve falhas institucionais na fase de prevenção, ajudando a promover o sucesso da ação terrorista perpetrada; a fase de controle de danos, por sua vez, contou com uma resposta bem mais acertada e concertada das autoridades britânicas, ainda que tenham ocorrido alguns problemas durante as operações.

A legislação britânica, por si só, fornece uma base para parcerias interagências, como se observa com a Lei de Crime e Desordem, de 1998, e a Lei de Contingências Cíveis. A Lei de Crime e Desordem, por exemplo, exige que as agências locais, incluindo a polícia e as autoridades de saúde pública, trabalhem em conjunto para desenvolver estratégias de prevenção ao crime. Por sua vez, a Lei de Contingências Cíveis estabelece papéis e responsabilidades claras para as agências envolvidas na preparação e resposta de emergência (STROM; EYERMAN, 2008).

As agências de segurança pública de Londres vêm colaborando, entre si, há muito tempo. Em 1973, os líderes municipais formaram o Painel de Ligação dos Serviços de Emergência de Londres (PLSEL), com representantes do Serviço de Polícia Metropolitana de Londres, Polícia da Cidade de Londres, Polícia de Transportes Britânica, Brigada de Bombeiros de Londres, Serviço de Ambulâncias de Londres e autoridades locais de Londres (STROM; EYERMAN, 2008).

O PLSEL desenvolveu um manual de procedimentos descreve as responsabilidades de cada agência durante qualquer incidente maior e define as funções gerais que o pessoal relevante desempenha na cena. Os papéis são definidos por três níveis de liderança: Ouro, Prata e Bronze. Esses níveis de comando são usados em todo o Reino Unido para todas as emergências de larga escala. Conseqüentemente, as agências relevantes estão familiarizadas com as funções e responsabilidades de cada nível (STROM; EYERMAN, 2008).

Ademais, todas as agências concordaram que as forças policiais do Reino Unido são a liderança de coordenação. Assim, não há confusão sobre qual agência é a responsável pela gestão das ações durante um incidente grave. Como esses procedimentos já estavam em vigor no momento dos atentados de 07 julho de 2005, havia uma confusão muito limitada sobre os papéis e responsabilidades das agências respondentes (STROM; EYERMAN, 2008).

O treinamento e o planejamento conjuntos também são pontos fortes do ambiente interagências britânico.

O setor antiterrorista do Serviço de Polícia Metropolitana de Londres organiza exercícios conjuntos trimestrais para praticar o que fazer no caso de um incidente grave (STROM; EYERMAN, 2008).

Nesse contexto, as agências parceiras e outras partes interessadas se reúnem nos arredores de Londres para exercícios de mesa, que aumentam o conhecimento de todos sobre papéis e responsabilidades e aumentam a familiaridade entre as lideranças dos diversos órgãos (STROM; EYERMAN, 2008).

A coordenação interagências se estende, inclusive, à execução das relações públicas durante as operações. Ter um único porta-voz da mídia ajuda a garantir que informações consistentes sejam divulgadas ao público em tempo hábil. Também ajuda a evitar declarações conflitantes e confusas de diferentes agências (STROM; EYERMAN, 2008).

A partir da análise da experiência britânica com os atentados a bomba de 2005, chegou-se aos seguintes ensinamentos:

a. o fenômeno terrorista suicida torna ineficazes as medidas tradicionais de detecção e interceptação policiais. A inteligência humana ganha destaque, avultando de importância o tratamento das informações pelos órgãos de inteligência policial, de modo que se possa intervir enquanto a ação terrorista ainda estiver em preparação;

b. a cooperação entre as agências de inteligência domésticas e internacionais deve ser estimulada, de modo que valiosas informações possam ser de conhecimento de todas as agências de interesse;

c. a facilidade para a confecção de bombas caseiras com produtos encontrados em comércio avulta de importância a atividade de fiscalização de produtos controlados;

d. importa que se criem e instituem procedimentos permanentes para reconhecer, declarar e mobilizar rapidamente as várias agências respondentes;

e. importa a existência de um processo padronizado para preparação e realização de respostas interagências, culminando com ensaios regulares durante eventos importantes, de modo que os procedimentos operacionais sejam familiares a todas as agências de resposta a emergências e as capacidades sejam mensuradas de modo mais próximo possível da realidade de emprego;

f. importa desenvolver relacionamentos para facilitar a cooperação entre agências através da realização de treinamentos conjuntos, sessões de planejamento, eventos sociais informais e, até mesmo, a partilha de pessoal; e

g. a implementação de uma célula conjunta de comunicação social ou relações públicas é importante para prevenir o pânico e as percepções públicas exageradas.

2.3.2 Estudo de caso 2: atentados terroristas ao WTC e Pentágono, EUA (2001)

Em 11 de setembro de 2001, 19 homens afiliados à *Al-Qaeda* sequestraram 4 aeronaves comerciais americanas. Duas dessas aeronaves se chocaram contra o WTC, em Nova Iorque; uma se chocou contra um dos edifícios do Pentágono, em Arlington, Virgínia; e a quarta aeronave caiu em campo aberto, em Shanksville, Pensilvânia, presumivelmente após enfrentamento entre passageiros do voo e os sequestradores.

Todos os indivíduos que participaram dos ataques compartilhavam da fé islâmica sunita, em sua vertente salafista, e passaram por treinamentos em campos terroristas da *Al-Qaeda*, no Afeganistão. Dos 19 terroristas integrantes da ação, 15 eram naturais da Arábia Saudita e os outros 4 tinham nacionalidade do Egito, dos Emirados Árabes Unidos ou do Líbano (HOMELAND SECURITY INSTITUTE, 2007).

Um dos aspectos-chave do planejamento do ataque - aprender a voar com aviões - ocupou a atenção dos sequestradores durante o período que antecedeu os ataques. Considerou-se frequentar escolas de voo na Europa, mas como as instruções de voo eram menos caras nos EUA e poderiam ser realizadas mais rapidamente do que em escolas europeias, a última fase do plano de ataque foi realizada já em solo americano, custeada mediante um financiamento variado: cheques de viagem, transferências bancárias e remessas de dinheiro em espécie (HOMELAND SECURITY INSTITUTE, 2007).

Além dos danos estruturais, as consequências desse atentado foram:

- aproximadamente 2.970 mortos (HOMELAND SECURITY INSTITUTE, 2007);
- mais de 2.000 feridos (HOMELAND SECURITY INSTITUTE, 2007);
- proibição de sobrevoos sobre o espaço aéreo americano, por 3 dias, de todas as aeronaves civis que não estivessem trabalhando em atendimento de emergência às vítimas dos ataques (HOMELAND SECURITY INSTITUTE, 2007);
- alto impacto sobre a saúde emocional e física de todas as vítimas diretas e indiretas dos ataques (HOMELAND SECURITY INSTITUTE, 2007);

- alto impacto sobre a economia dos EUA, com um custo estimado entre 83 e 105 bilhões de dólares, somados os prejuízos diretos e indiretos (HOMELAND SECURITY INSTITUTE, 2007); e

- forte impacto sobre a política americana, seja doméstica ou externa, promovendo uma série de rearranjos legais, políticos e militares (HOMELAND SECURITY INSTITUTE, 2007).

Dentre os fatores associados com o sucesso da ação terrorista, tem-se:

- **treinamento e proficiência operacional:** todos os 19 terroristas foram treinados em campos da *Al-Qaeda* no Afeganistão e ao menos 4 deles sabiam pilotar aviões comerciais e possuíam certificação pela Administração Federal de Aviação americana (FAA). A escolha judiciosa de assentos próximos às cabines dos pilotos (primeira classe ou classe executiva), a realização de voos de reconhecimento nos mesmos modelos de aeronaves selecionadas para a ação (Boeing 757 e 767) e o embarque em voos continentais e que, por essa razão, guardavam uma maior quantidade de combustível, maximizando os danos pretendidos, demonstram o alto nível de proficiência no qual os terroristas se encontravam. Apenas uma aeronave, a que caiu em campo aberto, na Pensilvânia, não conseguiu atingir o seu objetivo estratégico, que se supõe que fosse a Casa Branca, em Washington D.C. (HOMELAND SECURITY INSTITUTE, 2007);

- **falta de percepção dos indicadores do perfil terrorista:** embora alguns dos terroristas fossem conhecidos por suas posições extremistas já em meados da década de 1990, quando iniciaram os planejamentos para os ataques do 11 de setembro, esforçaram-se em se misturarem ao ambiente ocidental em que estavam inseridos, inclusive distanciando-se de outros indivíduos sabidamente extremistas, raspando suas barbas e abandonando o uso de roupas típicas do Oriente Médio (HOMELAND SECURITY INSTITUTE, 2007);

- **segurança operacional:** as informações sobre os ataques eram compartimentadas dentro da *Al-Qaeda*, de modo que poucos, além dos que estavam envolvidos diretamente nas ações, sabiam o que se estava planejando. Ademais, o uso de cartões pré-pagos para chamadas telefônicas e outras medidas de proteção eletrônica criaram barreiras para que as suas comunicações fossem interceptadas (HOMELAND SECURITY INSTITUTE, 2007);

- **inovação:** embora não fosse a primeira vez em que terroristas sequestravam aeronaves comerciais com a intenção de chocá-las contra edifícios, essa foi a primeira

vez em que o plano foi executado com sucesso e de modo simultâneo. O uso de aviões comerciais como uma arma de destruição em massa “barateou” os custos operacionais da ação terrorista, que ficou entre 400.000 e 500.000 dólares, fazendo com que os terroristas não movimentassem grandes somas de dinheiro durante as fases de preparação (HOMELAND SECURITY INSTITUTE, 2007);

- **falta de compartilhamento efetivo de informações e cooperação internacional:** houve falta de compartilhamento efetivo de informações e cooperação internacional em relação à ameaça representada pela *Al-Qaeda* antes dos ataques. Após extensas investigações, verificou-se que informações não eram compartilhadas entre as agências de inteligência por causa de barreiras legais ou negligência dos próprios agentes, afetando o tratamento adequado do conhecimento. O ex-diretor da CIA, o Sr George Tenet, admitiu que o governo americano não possuía a capacidade de integrar o conhecimento doméstico e estrangeiro, as operações de dados e a análise. Mesmo que houvesse evidências suficientes antes dos ataques, não havia um mecanismo de “disseminação de um alerta” às demais agências (HOMELAND SECURITY INSTITUTE, 2007);

- **a falta de percepção da ameaça terrorista por parte da sociedade:** em eventos mais recentes, a sensibilidade pública tem sido determinante para que se levantem suspeitas e se evite a prática da ação terrorista, ainda em sua fase de preparação ou imediatamente antes da sua execução. No entanto, à época, a ideia de uma ação terrorista em solo americano parecia altamente improvável, fazendo com que vigilantes e cidadãos não considerassem qualquer tipo de comportamento estranho como sendo indicativo de terrorismo (HOMELAND SECURITY INSTITUTE, 2007); e

- **a falta de integração entre a defesa aérea e o controle de tráfego aéreo:** nos EUA, não havia integração entre a defesa aérea, sob responsabilidade do Comando de Defesa Aeroespacial Norte-americano (NORAD), e o controle de tráfego aéreo, sob responsabilidade da Administração Federal de Aviação (FAA). Desse modo, quando os controladores de voo civis tomaram consciência dos sequestros das aeronaves, não houve tempo para que se realizassem as devidas ligações e coordenações para uma interceptação da Força Aérea americana às aeronaves (HOMELAND SECURITY INSTITUTE, 2007).

Por ocasião dos atentados terroristas de 2001, os EUA ainda não contavam com um plano nacional de segurança para as cidades americanas, o que evidencia

que, até então, não se considerava a ideia de uma operação em ambiente interagências para a solução de situações de emergência.

No caso da cidade de Nova Iorque, havia um Escritório de Gerenciamento de Emergências desde o ano de 1996. Entretanto, até 2001, a referida agência jamais havia coordenado um exercício conjunto entre as forças de segurança pública da cidade ou criado um plano de contingência (HOMELAND SECURITY INSTITUTE, 2007).

De modo lógico, coube a esse Escritório de Gerenciamento de Emergências a responsabilidade pela coordenação da resposta da cidade aos ataques, com o estabelecimento do CCOp na sede da Academia de Polícia de Nova Iorque, uma vez que a sede original daquela agência estava situada dentro do WTC, atingido pelos ataques (HOMELAND SECURITY INSTITUTE, 2007).

Durante as atividades de socorro às vítimas, verificou-se graves problemas de coordenação e controle, dentre os quais, citam-se:

- não houve ligação entre as forças policiais e o corpo de bombeiros de Nova Iorque. Os chefes de polícia e do corpo de bombeiros, durante os esforços de segurança, jamais se comunicaram para coordenarem as suas ações e somarem os seus esforços, uma vez que ambas as agências possuíam meios que poderiam se complementar, como, por exemplo, no emprego de helicópteros (HOMELAND SECURITY INSTITUTE, 2007); e

- a polícia e o corpo de bombeiros perderam totalmente o controle de seus efetivos. Motivados pela emoção do evento, policiais abandonaram seus postos, sem ordem, e dirigiram-se para o local dos ataques; bombeiros que não estavam de serviço, em vez de se apresentarem às suas unidades, embarcaram diretamente em viaturas de resgate ou dirigiram-se com seus veículos particulares para os locais afetados. Embora o esforço individual possa ser encarado como louvável, agindo deste modo, houve muita redundância e interação destrutiva nos trabalhos, haja vista que não se podia distribuir adequadamente os efetivos para o resgate (HOMELAND SECURITY INSTITUTE, 2007).

As Forças Armadas contribuíram com o esforço de resgate, de modo oficial, com o emprego de 2.250 militares da Guarda Nacional Americana e com o apoio de um navio hospital. Não oficialmente, inúmeros foram os militares voluntários que se juntaram às equipes de resgate e auxiliaram no socorro aos feridos (HOMELAND SECURITY INSTITUTE, 2007).

A partir da análise da experiência americana com os atentados terroristas de 2001, chegou-se aos seguintes ensinamentos:

a. o compartilhamento de informações entre as agências de inteligência domésticas e internacionais deve ser estimulado, de modo que se possa produzir conhecimento de interesse para a segurança e dar a sua devida difusão para todas as agências de interesse;

b. importa a existência de um plano que articule todas as agências que irão participar das respostas a emergências, dotando de maior e melhor comando e controle as operações;

c. importa desenvolver relacionamentos para facilitar a cooperação entre agências através da realização de treinamentos conjuntos, sessões de planejamento, eventos sociais informais e, até mesmo, a partilha de pessoal;

d. a integração entre a defesa aérea e o controle de tráfego aéreo é uma condição impositiva para a manutenção de uma adequada segurança aeroespacial; e

e. importa que se desenvolva a percepção de ameaça terrorista, por parte de vigilantes, outros prestadores de serviço e, até mesmo da população, para que se possam identificar indivíduos em atitude suspeita e apresentar um alerta antecipado diante da ação terrorista.

2.3.3 Estudo de caso 3: atentados a bomba ao metrô e aeroporto de Bruxelas (2016)

Em 22 de março de 2016 foram deflagrados dois ataques suicidas em Bruxelas, de modo sucessivo.

No primeiro, três artefatos explosivos foram conduzidos ao interior do terminal de embarque do Aeroporto Internacional de Zaventem, culminando com a detonação, praticamente simultânea, de dois deles e com a falha do terceiro.

No segundo, houve uma explosão dentro de um vagão de metrô, na estação de Maelbeek, que fica próxima a vários órgãos do Poder Executivo da União Europeia, como o Parlamento Europeu, o Conselho Europeu e a Comissão Europeia.

O atentado foi conduzido por 4 terroristas suicidas islâmicos e reivindicado pelo EI. Todos os 4 terroristas possuíam a nacionalidade belga, descendentes de muçulmanos e moradores de duas das três comunas de Bruxelas mais densamente povoadas por muçulmanos, quais sejam: Molenbeek-Saint-Jean e Schaerbeek.

Todos os 4 terroristas também possuíam alguma conexão com os atentados terroristas de 13 de novembro de 2015, em Paris, França. Dois deles já possuíam uma considerável ficha criminal por delitos na Bélgica e os outros já haviam estado na Síria como combatentes do EI.

Além dos danos estruturais, as consequências dessas ações terroristas foram:

- 34 mortos;
- 331 feridos;
- cancelamento de atividades escolares e comerciais;
- fechamento do espaço aéreo belga com o desvio de voos para aeroportos da

França e da Alemanha.

Dentre os fatores associados com o sucesso da ação terrorista, tem-se:

- **treinamento**: percebe-se que os terroristas estavam bem treinados. Eles executaram ataques simultâneos no aeroporto, seguido de outro ataque, no metrô. Houve falha somente na detonação de uma terceira bomba, ainda no aeroporto (ATTENTATS, 2016);

- **falha no tratamento do conhecimento de inteligência**: os agentes da lei e de segurança tinham razoável conhecimento acerca do plano terrorista, uma vez que dispunham de informações que levavam a crer que um ataque era planejado para o aeroporto e, possivelmente, também para o metrô. Entretanto, o nível de ameaça não foi elevado (ATTENTATS, 2016);

- **partilha ineficaz de informações**: um dos terroristas suicidas já havia sido detido, em junho de 2015, por forças de segurança da Turquia, na fronteira com a Síria. Enquanto as autoridades turcas afirmavam que aquele indivíduo era um combatente terrorista ligado ao EI, as autoridades belgas o tinham como um criminoso comum. Expulso da Turquia, o terrorista foi extraditado, a seu pedido, para a Holanda (ATTENTATS, 2016);

- **falta de cooperação internacional**: não houve troca de informações entre os serviços de segurança belga e os serviços de segurança americanos, que já tinham em sua lista de vigilância alguns dos terroristas participantes dos ataques a Bruxelas (ATTENTATS, 2016);

- **falha na política de segurança**: embora todos os terroristas tivessem razões para serem procurados ou, ao menos, monitorados pelos serviços de segurança, tal fato não ocorreu. As autoridades belgas, por razões políticas, mostraram-se receosas quanto a condução de políticas públicas de segurança no interior das comunidades

muçulmanas que dominam algumas comunas de Bruxelas. Tal situação acaba resultando no fato de que tais comunas, como a comuna de Mollenbeek, transformam-se em verdadeiros bastiões para *jihadistas* (ATTENTATS, 2016);

- **método de ataque:** o ataque combinou duas táticas que aumentaram a sua probabilidade de sucesso. Primeiro, os terroristas atacaram, em horário de pico, dois modais de transporte que possuem uma arquitetura de sistema aberto, dificultando o rastreamento da ilicitude. Segundo, este era um ataque suicida, não exigindo estratégia de saída aos terroristas; e o comando de detonação permitia que os terroristas assegurassem que os dispositivos não seriam movidos ou descobertos antes de seu acionamento (ATTENTATS, 2016); e

- **simplicidade:** embora a execução do plano fosse relativamente complexa, o planejamento e as ações antes da execução eram relativamente simples. Um pequeno número de indivíduos foi diretamente envolvido, tornando o sigilo das atividades mais fácil de ser mantido. O explosivo utilizado foi o Triperóxido de Triacetona (TATP), confeccionado com materiais utilizados disponíveis no comércio e de baixo custo, fazendo com que a logística e o financiamento não chegassem a um nível que causasse suspeita ou criasse dificuldades operacionais (METDEPENNING, 2016).

A resposta das autoridades públicas da Bélgica se deu mediante o acionamento do Plano de Urgência e Intervenção (PUI), também conhecido como Plano Catástrofe. Tal plano se apresenta de duas formas distintas: o plano de estrutura, acionado para a segurança de grandes eventos; e o plano de ação, acionado de modo preventivo ou reativo a uma catástrofe (BÉLGICA, 2007).

Ademais, esse plano pode se articular com dois outros planos: o Plano de Alerta dos Serviços Hospitalares (MASH – *Mise en alerte des services hospitaliers*) e o Plano de Intervenção Psicossocial (PIPS) (BÉLGICA, 2007).

Em função da amplitude do evento ou dos seus efeitos pretendidos, o Plano Catástrofe pode ser estabelecido em 4 fases diferentes de abrangência (BÉLGICA, 2007):

- Fase 1: fase de primeira intervenção;
- Fase 2: plano de urgência e intervenção comunal;
- Fase 3: plano de urgência e intervenção provincial; e
- Fase 4: plano de urgência e intervenção nacional.

Cada uma dessas fases mobiliza meios adequados e envolve níveis diferentes de responsabilidade, passando pela administração da comuna, da província, do Estado, chegando até o Gabinete de Crises (BÉLGICA, 2007).

O Plano Catástrofe é composto por 5 disciplinas estruturantes:

- Disciplina 1: consiste nas operações de socorro, conduzidas pelo Corpo de Bombeiros e Defesa Civil (BÉLGICA, 2007);

- Disciplina 2: consiste nas ações de assistência médica, psicossocial e sanitárias, conduzidas por hospitais, postos médicos e clínicas, sob a autoridade administrativa da Autoridade Federal de Saúde (BÉLGICA, 2007);

- Disciplina 3: consiste nas operações tipo polícia, compreendendo a manutenção e a restauração da ordem pública, escoltas, estabelecimento de perímetros de segurança, investigação judicial etc (BÉLGICA, 2007);

- Disciplina 4: consiste no apoio logístico às operações, notadamente o reforço de pessoal, material, comunicações, abastecimento etc, conduzidas por diversas agências, inclusive as Forças Armadas (BÉLGICA, 2007); e

- Disciplina 5: diz respeito à prestação de informação ao público e os meios de comunicação, durante e depois da crise. Norteadas pelo princípio de “quem coordena, comunica” (BÉLGICA, 2007).

A partir da análise da experiência belga com os atentados a bomba de 2016, chegou-se aos seguintes ensinamentos:

a. o fenômeno terrorista suicida torna ineficazes as medidas tradicionais de detecção e interceptação policiais. A inteligência humana ganha destaque, avultando de importância o tratamento das informações pelos órgãos de inteligência policial, de modo que se possa intervir enquanto a ação terrorista ainda estiver em preparação;

b. importa que se mantenha um vasto e atualizado banco de dados que dê conta de todos os indivíduos sob suspeição de envolvimento com o terrorismo;

c. importa que se estabeleçam políticas públicas de segurança efetivas no interior das regiões que sabidamente servem de homizio para elementos sob suspeição de envolvimento com o terrorismo;

d. o TATP, também conhecido como “A mãe de Satã”, é o principal explosivo em uso pelos terroristas na atualidade. Constitui-se de um explosivo artesanal composto de acetona, água oxigenada e um ácido (sulfúrico, clorídrico ou nítrico). Deste modo, importa a regulamentação e fiscalização da comercialização desses produtos pelas autoridades sanitárias;

e. a existência de um plano de contingência representa um grande avanço para a promoção da segurança das cidades, sendo uma ferramenta indispensável para uma eficaz coordenação e controle para as operações de resposta à crise; e

f. o rastreamento do movimento de nacionais, no exterior, exige a cooperação entre os órgãos de inteligência internacionais e, a reentrada desses cidadãos, a partir de teatros de operações terroristas, merece o monitoramento por parte dos órgãos de inteligência domésticos.

2.4 VULNERABILIDADES E AMEAÇAS À SEGURANÇA BRASILEIRA E O TERRORISMO INTERNACIONAL

Durante o presente trabalho de pesquisa, principalmente no que se refere ao pensamento político, percebeu-se que o foco do pensamento estratégico nacional, em matéria de segurança, se dá, principalmente, nas “ameaças”.

Neste caso, a percepção da ameaça se torna a variável interveniente decisiva entre a ação e reação em crises de caráter internacional. Ou seja, quando uma ameaça não é percebida, mesmo frente a evidências objetivas, pode não haver a mobilização de recursos defensivos nacionais. Daí o fenômeno da surpresa. Por outro lado, quando as ameaças são percebidas, contramedidas podem ser tomadas, mesmo quando o oponente não possui intenções prejudiciais (COHEN, 1978 apud AMBROS, 2012).

No entanto, é interessante que se voltem as vistas para as palavras proferidas pelo, então Secretário de Defesa dos EUA, Sr Donald Rumsfeld, durante a realização de uma palestra na *National Defense University*, em 31 de janeiro de 2002, ainda em um contexto temporal muito próximo aos ataques terroristas ao WTC, em 11 de setembro de 2001:

Nosso desafio neste novo século é difícil: **temos que defender nossa reação contra o desconhecido, o incerto, o invisível e o inesperado.** Pode parecer uma tarefa impossível, mas não é. Mas para realizá-la, precisamos abandonar as formas confortáveis de pensar e planejar, assumir riscos e experimentar coisas novas, para que possamos conter e derrotar adversários que ainda não apareceram para nos desafiar [...]

Para nos prepararmos para o futuro, também decidimos abandonar a antiga estratégia ‘**de ameaças**’, que dominou o planejamento da defesa de nosso país por quase meio século, e adotar uma nova abordagem, ‘**de capacidades**’, que **se concentra menos em quem pode nos ameaçar, ou onde, e mais em como podemos ser ameaçados e o que é necessário para impedir e para nos defender contra tais ameaças.** Em vez de construir nossas Forças Armadas com base em planos para se lutar contra

tais e tais países, **devemos examinar nossas vulnerabilidades**, perguntando a nós mesmos, como Frederico, o Grande, fez em seus grandes Princípios Gerais de Guerra, que linha de ação eu estaria formando se eu fosse o inimigo, e, então, **projetar nossas forças de acordo com o que for necessário para conter e derrotar a ameaça** (RUMSFELD, 2002, p. 3, tradução nossa, grifo nosso).

Nota-se, de modo claro, neste trecho do discurso de Donald Rumsfeld, uma abordagem diferente para as questões de Segurança Nacional. O Sr Donald Rumsfeld defende a migração de uma estratégia de segurança concebida com ênfase nas “ameaças” para uma estratégia de segurança concebida com ênfase nas “vulnerabilidades”, de modo a que se fomente o desenvolvimento de “capacidades” que possam suprir as deficiências encontradas durante os estudos analíticos de segurança.

De acordo com a Escola Superior de Guerra (2014, p. 81), Segurança Nacional é a sensação de garantia, para a Nação, da conquista e manutenção dos seus Objetivos Fundamentais (Soberania, Democracia, Integração Nacional, Integridade do Patrimônio Nacional, Progresso e Paz Social), proporcionada pela aplicação do seu Poder Nacional.

Lançando-se mão dessas informações, foi desenvolvido durante o presente estudo, o chamado “Esquema de Sustentação da Segurança Nacional” (figura 8):



FIGURA 8 – Esquema de Sustentação da Segurança Nacional
Fonte: O autor

Como pode ser visto na figura 8, a Segurança Nacional está calcada sobre um conjunto de pilares, que foram chamados de “Coluna Essencial”, que representam a aplicação do Poder Nacional através da prestação de serviços, de natureza pública ou privada, que são de utilidade pública e que cooperam, direta ou indiretamente, para

a proteção da sociedade e para a preservação dos Objetivos Fundamentais da Nação, mediante o atendimento das necessidades, interesses e aspirações nacionais.

Cabe salientar que, mesmo os mais simples serviços prestados à sociedade, uma vez atingidos por uma ameaça, podem gerar uma insegurança individual e/ou comunitária com graus de generalização e gravidade tais que, ao pôr em risco algum dos Objetivos Fundamentais, transformem-se em importantes fatores de desestabilização da Segurança Nacional.

Quando uma dessas Colunas Essenciais é classificada como “estável”, não se quer dizer que ela jamais poderá vir a sofrer ataques de alguma ameaça, mas se quer evidenciar a força de sua estrutura, que normalmente advém de “barreiras de contenção” que protegem o seu “núcleo”⁴, tornando-a confiável a todo momento, mesmo sob circunstâncias adversas, e desinteressante para as suas potenciais ameaças, haja vista a grande dificuldade para desestabilizá-la.

Por sua vez, quando uma Coluna Essencial é classificada como “instável”, se quer dizer que essa coluna apresenta vulnerabilidades críticas, que se constituem em pontos de ataque preferenciais, onde a potencial ameaça alcançará maior efetividade e eficiência em suas pretensões.

Desse modo, se não houver capacidades, sejam elas de caráter preventivo ou reativo, para se oporem a tais ameaças, aquelas colunas poderão sofrer danos severos, que serão protagonistas de uma grande instabilidade à Segurança Nacional.

As “Capacidades Preventivas” são aquelas que estão sendo empregadas de modo permanente em um concerto institucional nacional e visam impedir que as potenciais ameaças alcancem as suas pretensões.

Ao passo que, as “Capacidades Reativas” são aquelas que estão em permanente adestramento e prontidão, vindo a ser empregadas, de modo real, apenas em situações em que haja a premente necessidade, repelindo as ameaças e realizando a contenção de danos. O enfrentamento entre as capacidades e as potenciais ameaças se dá no “Ponto de Choque”, que estará situado em uma ou variadas dimensões constituintes do Espaço de Batalha.

⁴ Este representa o conceito de “Proteção Perimetral”, baseado na presença de barreiras de contenção perimetrais, que irão formar sucessivos obstáculos entre o núcleo, que é o ponto mais importante e crítico para a manutenção da estabilidade institucional, e a ameaça.

2.4.1 Questões fronteiriças

O Brasil é um país de dimensões continentais, ocupando 47% da América do Sul. As fronteiras terrestres brasileiras somam incríveis 15.719 Km, fazendo limite com quase todos os países da América do Sul, num total de 10 países em 12 possíveis, sendo as exceções: Chile e Equador. No que se refere às fronteiras marítimas, os números são menores, porém igualmente impressionantes, apresentando um total de 7.367 Km de comprimento.

Tais dimensões, por si só, já representariam um grande desafio para que se pudessem garantir a devida vigilância e proteção das fronteiras nacionais, ainda mais pelo fato de que o Brasil possui 9 (nove) tríplexes fronteiras.

A este desafio, porém, somam-se ainda outras questões de alta sensibilidade, tais como: o enorme vazio demográfico e, sobretudo, o vácuo de poder, representado pela ausência do Estado em várias localidades, uma vez que as fronteiras nacionais estão extremamente desconectadas do poder central do país, principalmente social e politicamente.

As fronteiras nacionais guardam peculiaridades geográficas que repelem o poder público federal. Parte considerável da faixa de fronteira brasileira é coberta por selva e apresentam elevadas restrições de acesso.

Desse modo, a percepção de que muitas regiões de fronteira são “inóspitas”, aliada às políticas de pessoal de segurança pública para essas áreas, repele o interesse individual de se estabelecer por lá, gerando uma grande rotatividade de recursos humanos, o que muito dificilmente não desembocará em problemas de solução de continuidade.

Por todos esses fatores, as fronteiras nacionais mostram-se extremamente vulneráveis e permeáveis a ameaças, merecendo um destaque especial na agenda política nacional e, também, regional.

No caso das fronteiras brasileiras, ganham destaque, ainda, a prática generalizada de ilícitos transfronteiriços, que guardam grande potencial para se constituírem em instrumentos de apoio de inteligência e/ou logístico para o terrorismo internacional; além da facilidade de concessão de homizio a elementos ligados ao terrorismo e que estejam em trânsito ou fuga (ABBOTT, 2005).

2.4.1.1 A Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai

A região da Tríplice Fronteira (figura 9) é formada pelas cidades de Foz do Iguaçu (Brasil), *Ciudad Del Este* (Paraguai) e *Puerto Iguazu* (Argentina), localizadas junto à confluência dos rios Paraná e Iguaçu, juntas somam uma população de mais de 700.000 habitantes.

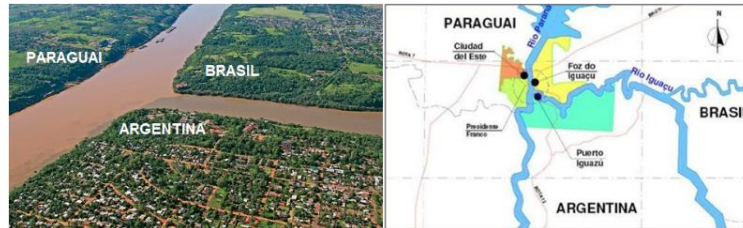


FIGURA 9 – A Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai
Fonte: sítio da internet Geografia Hoje⁵

A imigração árabe no Brasil tem mais de um século de história. No fim do século XIX, os primeiros árabes desembarcaram no Brasil e, no início do século XX, esse fluxo migratório cresceu e passou a se tornar importante para o desenvolvimento socioeconômico do País. Embora o censo nacional não questione a ancestralidade do povo brasileiro há décadas, estima-se que aproximadamente 15 milhões de brasileiros possuem ascendência árabe, a maioria - entre de 7 a 10 milhões - de origem libanesa.

No fim do século XIX, os árabes cristãos, em sua maioria partindo da Síria e do Líbano, fugindo da violenta dominação islâmica turca, passaram a se espalhar pelo mundo e os principais destinos foram a América do Norte e a América do Sul, particularmente, o Brasil.

A Guerra Civil no Líbano, entre os anos de 1974 e 1991, formou uma nova corrente migratória em direção ao Brasil, desta vez incluindo um número considerável de árabes muçulmanos. E, mais recentemente, no ano de 2015, um expressivo número de imigrantes sírios chegaram ao Brasil, devido principalmente à Guerra Civil Síria e ao Estado Islâmico.

Os árabes foram atraídos para Foz do Iguaçu, principalmente pelo potencial comercial da região, uma vez que a cidade passou a receber um forte fluxo de trabalhadores para a construção da Hidrelétrica de Itaipu, nos anos 1980.

⁵ Disponível em: <<http://geografianovest.blogspot.com.br/2011/07/triplice-fronteira.html>>

Atualmente, estima-se que a comunidade árabe daquela cidade possua, aproximadamente, 18.000 indivíduos, majoritariamente libaneses (90%), e uma pequena porcentagem de sírios, egípcios, palestinos e jordanianos. Neste caso, cabe destacar que essa comunidade árabe é composta, em sua maioria, por islâmicos xiitas e sunitas, oriundos do Vale do Beca e do sul do Líbano, regiões sob forte influência do *Hezbollah*.

Ao longo das últimas décadas, a Tríplice Fronteira tornou-se um importante polo regional de comércio – legal e ilegal –, criando as condições propícias para a ocorrência de uma grande variedade de modalidades criminosas. Considerada o maior centro de contrabando da América do Sul, a Tríplice Fronteira é palco de crimes como: o tráfico de drogas, armas e pessoas; o contrabando; a pirataria de mercadorias; além da lavagem de dinheiro e a corrupção.

Para que se tenha uma ideia do montante financeiro que trafega pela região da Tríplice Fronteira, embora haja números muito discrepantes entre as diversas fontes, estima-se que uma quantia entre 12 e 13 bilhões de dólares seja movimentada naquela região por intermédio de transações financeiras lícitas ou ilícitas, o que põe a Tríplice Fronteira como a terceira maior zona franca do mundo, atrás apenas de Hong Kong e Miami (THE LIBRARY OF CONGRESS, 2010).

O maior intercâmbio econômico da região se dá entre as cidades de *Ciudad del Este* e Foz do Iguaçu. Em dias normais, estima-se que 30 a 40 mil pessoas e 20 mil veículos cruzem a Ponte da Amizade entre Brasil e Paraguai. Residentes e turistas, que somam quase 9 milhões ao ano, também cruzam regularmente a fronteira entre os países, frequentemente sem documentos, e o controle de fronteira geralmente limita-se a simples verificações e menos de 10% das bagagens pessoais e de veículos são inspecionados (THE LIBRARY OF CONGRESS, 2010).

A partir da década de 1990, a Tríplice Fronteira começou a atrair a atenção internacional através das suspeitas de que seria uma promotora indireta de violência associada ao terrorismo internacional.

Os dois maiores atos terroristas ligados à Tríplice Fronteira ocorreram em Buenos Aires, capital argentina.

O primeiro, um atentado à bomba contra a Embaixada de Israel, em 17 de março de 1992, deixando 28 mortos e 242 feridos; e o segundo, contra a Associação Mutual Israelita Argentina (AMIA), em 18 de julho de 1994, também perpetrado mediante um ataque a bomba, no qual uma van, carregada com 300 a 400 Kg de

explosivos, destruiu quase a metade dos 4.600 m² do edifício da AMIA e resultou em 85 mortos e mais de 150 feridos (INTERNATIONAL INSTITUTE FOR COUNTER-TERRORISM, 2013).

As investigações de ambos os atentados concluíram que a Tríplice Fronteira se constituiu em base de planejamento e operações para os terroristas envolvidos, ligando-os ao *Hezbollah* e apontando o envolvimento do Irã.

Mesmo que se aponte com maior frequência para a ligação entre a Tríplice Fronteira e o *Hezbollah*, são encontradas, ainda, muitas outras evidências que ligam os grupos terroristas islâmicos àquela região. As autoridades do governo americano, por exemplo, apontam que, além do *Hezbollah*, há grande possibilidade de presença dos seguintes grupos na Tríplice Fronteira: *al-Gama'a al-Islamiyya*, *al-Jihad*, *al-Qaeda*, *Hamas* e o Grupo Islâmico Combatente Marroquino (INTERNATIONAL INSTITUTE FOR COUNTER-TERRORISM, 2013).

Embora haja uma vasta literatura internacional, que vai desde produções acadêmicas até relatórios de organizações governamentais, que dê conta da ligação entre a Tríplice Fronteira e a atividade terrorista, as autoridades brasileiras, até o presente momento, manifestam-se, oficialmente, de modo divergente a tais informações, como consta na Revista Brasileira de Inteligência, de produção da ABIN:

Existem terroristas no Brasil?

Não há evidências de células terroristas em atividade no Brasil. Todas as denúncias sobre existência de campos de treinamento e de células “adormecidas” têm sido investigadas e não foram encontrados sinais desse tipo de atividade em nosso País, principalmente na região da Tríplice Fronteira (PANIAGO et al, 2007, p. 17).

Porém, alguns aspectos saltam aos olhos quando a questão a ser discutida é a presença do terrorismo na Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai.

Primeiramente, é interessante verificar a quantidade de indivíduos ligados ao terrorismo que já foram identificados na Tríplice Fronteira, revelando uma histórica ligação entre a região em estudo e o terrorismo internacional:

NOME	DATA	CONEXÃO COM O TERRORISMO
Muhammad Astaraki	Preso em 1998	Iraniano, foi preso no Paraguai. Planejava atentado contra a Embaixada Israelense, em Assunção. Estava conectado com o <i>Hezbollah</i> , comandado pelo libanês Sobhi Mahmoud Fayad.

Assad Ahmad Barakat	Preso em 2002	Imigrante libanês, morava no Paraguai e foi preso no Brasil, a pedido da justiça paraguaia. Ele foi, sem dúvida, o mais importante financiador do <i>Hezbollah</i> na Tríplice Fronteira, até sua prisão, transferindo cerca de 6 milhões de dólares por ano, a partir de 1999. O "clã Barakat" supostamente transferiu mais de 50 milhões de dólares de <i>Ciudad del Este</i> para o Líbano, como resultado dos lucros de uma variedade de atividades ilegais, tais como contrabando e falsificação.
Hattem Barakat	Preso em 2006	Irmão de Assad Ahmad Barakat, Hattem também fazia parte do Clã Barakat. Depois que Assad Barakat e Sobhi Mahmoud Fayad foram presos, o clã se reorganizou sob sua liderança. Ele foi preso no Paraguai sob acusações de fraude fundiária. Ele foi condenado a seis anos de prisão.
Ali Nizar Dahroug	Preso em 2002	Ali Nizar e seu tio Muhammad foram identificados como homens da Al Qaeda na Tríplice Fronteira. Ambos estavam envolvidos numa suposta transferência de dinheiro em apoio aos grupos terroristas <i>Hamas</i> e <i>al-Qaeda</i> . Ele foi preso, em 27 de junho de 2002, no Paraguai, condenado por evasão fiscal.
Muhammad Dahroug	-	Ele era um líder sunita bem conhecido na Tríplice Fronteira e suspeito de ser associado à Al Qaeda. Seu nome foi encontrado num livro de endereços de um alto membro da <i>al-Qaeda</i> , no Paquistão. Ele possuía uma loja de perfumes em <i>Ciudad del Este</i> e transferia cerca de 80 mil dólares por mês para bancos nos EUA, Europa e Oriente Médio. Fugiu da região em 1998.
Khalid el Din	Preso em 2011	Cidadão egípcio, foi detido no Paraguai sob acusações de terrorismo. Em 2011, ele foi identificado pelo Congresso Americano como um dos colaboradores do bombardeio da AMIA, em 1994, em Buenos Aires. El Din foi mentor da <i>Holy Land Foundation</i> , organização que financiou grupos terroristas no Oriente Médio.
Mohsen Tab-Tabai Eimaki	Expulso em 1999	As autoridades brasileiras e paraguaias localizaram Eimaki em Foz do Iguaçu. Clérigo iraniano, xiita, ele era um líder do <i>Hezbollah</i> na região da Tríplice Fronteira e foi expulso do Brasil.
Wassim el Abd Fadel	Preso em 2012	Cidadão paraguaio, era suspeito de ser membro do <i>Hezbollah</i> . Foi detido em 2012, acusado de lavagem de dinheiro, bem como de tráfico humano e de drogas. De acordo com as autoridades paraguaias, ele depositou os lucros do tráfico de drogas e da falsificação às contas bancárias sírias e turcas ligadas ao <i>Hezbollah</i> .
Sobhi Mahmoud Fayad	Preso em 2001	Fayad foi apontado um "alto membro <i>Hezbollah</i> na Tríplice Fronteira" e assistente executivo de Barakat. Ele estava ligado ao tráfico de drogas do Clã Barakat e esquemas de falsificação de moeda. Ele teria enviado mais de 50 milhões de dólares ao <i>Hezbollah</i> . Quando procurou sua casa em <i>Ciudad del Este</i> , em 2001, policiais paraguaios recuperaram recibos comprovando doações que somaram mais de 3,5 milhões de dólares para a Fundação dos Mártires, fundação iraniana que financiava grupos terroristas como o <i>Hamas</i> e o <i>Hezbollah</i> .
Ayman Hachem Ghtome	Preso em 1998	Identificado como o condutor de atividades do <i>Hezbollah</i> na região da Tríplice Fronteira.
Moussa Ali Hamdan	Preso em 2010	Libanês, naturalizado americano, foi acusado de conspirar para fornecer apoio material ao <i>Hezbollah</i> , na Filadélfia, em 2009. Ele foi preso em <i>Ciudad del Este</i> , em junho de 2010, acusado de 31 crimes. Estes incluem o tráfico de produtos falsificados, o contrabando de mercadorias roubadas, a declaração falsa a funcionários do governo e o financiamento do terrorismo.

Ali Khalil Mehri	Preso em 2000	Ele era um homem de negócios libanês e cidadão paraguaio naturalizado que morava em <i>Ciudad del Este</i> . Ele foi preso pelas autoridades paraguaias em fevereiro de 2000, mas fugiu do país em junho daquele ano. Ele foi um dos financiadores regionais para <i>Hezbollah</i> e <i>al-Qaeda</i> . Ele foi acusado de violar direitos de propriedade intelectual e vender <i>software</i> falsificado milhões de dólares. Ele também foi acusado de ajudar empresas criminosas a distribuírem materiais promovendo ideais extremistas.
Imad Mugniyah	Morto em 2008	Morto na explosão de um carro-bomba em Damasco, na Síria, ele era um dos chefes militares e terroristas do <i>Hezbollah</i> e estava diretamente ligado ao Irã. Ele foi o suposto arquiteto dos atentados a bomba de 1983 à embaixada americana e ao quartel da Força Multinacional da ONU, em Beirute; do sequestro do voo 847, da <i>Trans World Airlines</i> , em 1985; do atentado a bomba às Torres <i>Khobar</i> , na Arábia Saudita, em 1996; e os atentados a bomba de Buenos Aires, em 1992 e 1994.
Marwan al Safadi	Preso em 1996	Libanês, especialista em explosivos, esteve envolvido no ataque contra o WTC, em 1993. Em 1996, ele foi localizado na Tríplice Fronteira. Autoridades paraguaias descobriram um plano para atacar a embaixada americana no Paraguai e invadiram seu apartamento, que estava cheio de explosivos. Ele acabou sendo capturado e extraditado para os EUA, de onde foi, então, extraditado para o Canadá.
Mohamed Ali Abou Ibrahim Soliman	Preso em 1999	Egípcio, foi preso pela PF, em 1999, por não ter um passaporte. Ele era membro da <i>al-Gama'a al-Islamiyya</i> e o Egito o acusou de estar envolvido no "Massacre de Luxor, em 1997, que vitimou 58 turistas.
Muhammad Daoud Yassine	Preso em 2002	Acusado de arrecadar cerca de 10 milhões de dólares em apoio ao <i>Hamas</i> e à <i>al-Qaeda</i> . Yassine conseguiu fugir do Paraguai por causa da falta de leis abrangentes do país sobre o financiamento do terrorismo.
Salah Abdul Karim Yassine	Preso em 2000	Libanês, possuía falsos documentos colombianos e residia em <i>Ciudad del Este</i> . Possuía ligação com o <i>Hamas</i> e estava ligado às ameaças de atentado terrorista contra a Embaixada de Israel em Assunção.
Farouk Abdul Hay Omairi	Preso em 2014	Libanês, vivia em Foz do Iguaçu. Preso por associação com o tráfico internacional de drogas, realizava atividades de falsificação de documentos no Brasil e no Paraguai e era apontado como um dos principais financiadores do <i>Hezbollah</i> na região.
Khalil Mohamed El Sayed	Preso em 2016	Libanês, naturalizado paraguaio, preso na Argentina portando documentos falsos. Possui envolvimento com o <i>Hezbollah</i> e era procurado no Brasil por tráfico de armas e drogas.

QUADRO 4 – Indivíduos ligados ao terrorismo internacional identificados na Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai

Fonte: INTERNATIONAL INSTITUTE FOR COUNTER-TERRORISM, 2013, tradução e atualização nossa.

O quadro 4, por si só, apresenta uma lista bastante extensa de indivíduos que se instalaram na região da Tríplice Fronteira e se utilizaram das atividades lá desenvolvidas para promoverem o terrorismo internacional, seja pelo viés logístico, seja pelo viés operacional propriamente dito. Se o quadro assinalasse, ainda, os terroristas que estiveram em trânsito por aquela região, muitos outros nomes ganhariam espaço, inclusive mais famosos, como o de Osama bin Laden e de Khalid Shaykh Muhammad, líderes da *al-Qaeda* que visitaram a Tríplice Fronteira, em 1995.

Ademais, uma conjunção de fatores faz da Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai um local propício para a promoção do terrorismo internacional. As peculiaridades de sua geografia, sociedade e economia contribuem para que se afirme que a Tríplice Fronteira, se não é, pode se constituir em um refúgio seguro e um terreno fértil para os terroristas.

As características geográficas sustentam argumentos que caracterizam a Tríplice Fronteira como uma área fronteira sem lei e como uma zona de trânsito fácil que fornece acesso aos mercados urbanos e à área de selva circundante. O dinâmico centro urbano que lá existe fornece acesso a telecomunicações e internet, tecnologias avançadas, transporte, serviços bancários e armas, oferecendo ampla margem de manobra para grupos terroristas. Os ambientes urbanos são particularmente importantes para fins organizacionais, lavagem de dinheiro e manutenção de uma rede regional (INTERNATIONAL INSTITUTE FOR COUNTER-TERRORISM, 2013).

No que diz respeito à sociedade, a formação psicossocial da região favorece as ligações entre as comunidades muçulmanas árabes e os grupos terroristas islâmicos. Os laços familiares que ligam os emigrantes ao seu país de origem criam uma rede que pode ser explorada para fins escusos e que é difícil de se regular. As comunidades árabes e muçulmanas de origem libanesa, por exemplo, geralmente mantêm um contato sólido com sua terra natal. Em certos casos, a preservação da tradição libanesa de dedicar-se à prática comercial facilitou a transferência de fundos e lavagem de dinheiro em favor de organizações no Oriente Médio (INTERNATIONAL INSTITUTE FOR COUNTER-TERRORISM, 2013).

Além disso, a zona franca de *Ciudad del Este* e as florescentes atividades ilegais constituem-se em fontes ideais de lavagem de dinheiro e captação de recursos em apoio de grupos terroristas (INTERNATIONAL INSTITUTE FOR COUNTER-TERRORISM, 2013).

Por todas essas razões, por mais que as autoridades brasileiras, oficialmente, insistam que a comunidade muçulmana brasileira é historicamente pacífica e há décadas integrada à sociedade do país, não parece haver espaço para desatenção no que tange a região da Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai.

2.4.2 Os movimentos sociais e as organizações não-governamentais

Dentro do escopo do presente estudo, não se pretende desacreditar ou diminuir o papel dos movimentos sociais e das organizações não-governamentais que

trabalham em território nacional. Não reconhecer o importante papel desses atores para a promoção do equilíbrio sociopolítico nacional, seria um erro crasso, uma vez que o surgimento de novos cenários superam os limites institucionais vigentes. Graves e complexas questões ambientais, desigualdades sociais e o perigo de uma desestabilização político-social, sugerem a perda parcial da soberania estatal no trato desses temas e, inevitavelmente, conferem a atores não estatais a legitimidade para agir dentro, ou mesmo fora do Estado, numa situação que já parece inevitável (VIEIRA, 1997 apud RODRIGUES, 2013).

Em contrapartida, seria um erro, de proporções análogas, “romantizar” a atuação de tais atores, generalizando suas atividades como sempre revestidas de um interesse público legal e legítimo.

Segundo o IBGE, em 2010, o Brasil já contava com mais de 290.000 fundações privadas e associações sem fins lucrativos⁶. O fato é que, no Brasil, muitas das organizações não-governamentais e movimentos sociais atuam motivados por intenções escusas e sem o devido controle e fiscalização estatais, como o próprio então Ministro da Justiça, Sr Tarso Genro, afirmou sobre as ONGs que atuavam na Amazônia, em reportagem publicada na revista *Veja*, de 24 de abril de 2008 (AZEVEDO, 2008).

No que se refere ao terrorismo internacional, as atividades conduzidas pelos movimentos sociais e pelas ONGs tornam a Segurança Nacional particularmente vulnerável, fundamentalmente, por dois aspectos:

- o primeiro, reside no fato de que tais atores não-governamentais, não raramente, são formados por grupos extremamente vulneráveis à radicalização de seus atos para atingirem os seus fins, como afirma Abbott (2005):

Grupos economicamente marginalizados e despojados de direitos civis são candidatos para serem explorados por terroristas. Os *piqueteros* na Argentina, os *cocaleros* (comerciantes de cocaína) na Bolívia, o Movimento dos Sem Terra no Brasil, os *Pachakutik* (povos indígenas no Equador) os Círculos Bolivarianos na Venezuela, os camponeses no Paraguai são grupos étnica e economicamente oprimidos, cujo poder desestabilizador está crescendo, seus líderes estão ganhando proeminência política e podem ser suscetíveis aos apelos dos terroristas (p. 22).

⁶ Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/fasfil/2010/>>

- o segundo, reside no nível de influência que tais atores possuem no meio político e social nacional, concedendo-lhes o poder de conduzir a opinião pública no sentido a reduzir a sua vontade de se manter um esforço de segurança diante de uma ameaça que age ocultamente.

Nesse contexto, ainda que as instituições governamentais de segurança e defesa estejam trabalhando para estreitarem os seus laços com a sociedade civil e estabelecerem fortes vínculos de confiança, muitos atores não-governamentais fortalecem seus discursos manipulando o histórico hiato, ainda existente, entre essas instituições e a sociedade civil, principalmente acadêmica, de um modo geral.

De acordo com Villa (1999), os métodos de influência desses atores geralmente aparecem sob duas formas: a sensibilização da opinião pública, para que essa exerça sua pressão sobre os decisores e executores de projetos e políticas; e a ação direta, que consiste muitas vezes na execução de ações nos próprios lugares onde se desenvolvem os projetos considerados não-procedentes. Com isso, procura-se reforçar a etapa prévia de mobilização da opinião pública.

Os dois métodos de atuação descritos acima, em geral, se fazem acompanhar por uma estratégia de pressão, a qual servirá para influenciar decisões e também determinar o rumo das políticas questionadas, e isso, particularmente, será alcançado através de alianças com forças institucionais favoráveis, comumente os partidos políticos com um viés ideológico compatível com os dos movimentos sociais e das ONGs ou que, diante das repercussões midiáticas, agem de modo oportunista para ganharem a simpatia das massas e se perpetuarem no poder (VILLA, 1999).

Portanto, o ativismo político conduzido pelos movimentos sociais e ONGs podem vir a ter reflexos negativos na captação de recursos, aplicação de leis e atuação dos agentes públicos na prevenção e combate ao terrorismo internacional.

2.4.3 O crime organizado

O crime organizado há décadas vem realizando ilícitos em cidades de todo o território nacional. Em grandes metrópoles, como São Paulo-SP e Rio de Janeiro-RJ, não são raras as localidades em que o poder estatal não se faz presente e dá lugar, à força, ao poder do crime organizado.

Não raras vezes, numa tentativa de projetar poder contra o Estado e espalhar o terror contra toda a sociedade, facções criminosas conduzem atos de extrema barbárie, de modo indiscriminado e com ampla abrangência. Por esse motivo, muito

se questiona se organizações criminosas que levam a cabo tais atos poderiam ser denominadas “organizações terroristas”.

Como exemplo dessa infeliz realidade, cabe rememorar as 3 ondas de ataques criminosos que aterrorizaram o estado de São Paulo, no ano de 2006, oportunidades nas quais o Primeiro Comando da Capital (PCC), uma facção criminosa nacional, conduziu dezenas de rebeliões em presídios; ataques a ônibus, prédios públicos, agências bancárias, lojas; e execuções sumárias de agentes públicos de segurança, resultando em mais de uma centena de mortos (CRONOLOGIA, 2006).

No entanto, apesar de praticarem o terror social, sob a ótica da lei antiterrorista brasileira, as organizações criminosas não podem ser denominadas como “organizações terroristas”, haja vista a ausência de motivação mais profunda, como o viés religioso.

Na comunidade internacional há o consenso de que existe uma frequente e ampla ligação de muitos grupos terroristas ao crime organizado, desde o contrabando de drogas e de armas, até o financiamento, mediante a evasão de divisas e a lavagem de dinheiro, ou a extorsão sistemática de contribuições pecuniárias a empresários e negociantes, incluindo também muitas vezes assaltos a bancos e raptos de civis para obter resgates em dinheiro. Ademais, no contexto do terrorismo internacional, como forma de obtenção de uma maior mobilidade, o crime de falsificação de documentos é extremamente comum e conecta de modo inequívoco terroristas e quadrilhas especializadas nesse tipo ilicitude (MARTINS, 2010).

Nesse contexto, a Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas nº 51/210, de 17 de dezembro de 1996, que versa sobre medidas para eliminar o terrorismo internacional, na alínea f) do número 3, convocou todos os Estados à:

Tomar medidas para prevenir e neutralizar, através de medidas internas apropriadas, **o financiamento de terroristas e organizações terroristas**, quer este financiamento seja direto ou indireto **através de organizações** que também têm ou pretendem ter fins caridosos, sociais ou culturais ou **que também estão envolvidas em atividades ilícitas como o tráfico ilícito de armas, o tráfico de droga e a exploração de capitais**, incluindo a exploração de pessoas para fins de financiamento de atividades terroristas e, em particular, a ponderação de medidas regulamentares para prevenir e neutralizar os movimentos de fundos suspeitos de serem utilizados para fins terroristas sem impedir de modo algum a liberdade de movimentos legítimos de capitais e intensificar o intercâmbio de informações relativas aos movimentos internacionais desses fundos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1996, p. 3, tradução nossa, grifo nosso).

As conexões estabelecidas entre o crime organizado e o terrorismo podem ser indiretas ou diretas. A conexão indireta é estabelecida quando o crime organizado e o terrorismo se suportam mutuamente, em uma aliança baseada numa relação de conveniência. Por sua vez, a conexão direta é estabelecida quando o próprio terrorismo se presta à prática do crime organizado, tal como se observa, por exemplo, nas organizações narcoterroristas, que se prestam tanto ao tráfico de drogas ilícitas, quanto à prática de suas ações terroristas.

As possibilidades são muitas. Por exemplo, há cidades brasileiras que possuem uma boa infraestrutura urbana, oferecem uma grande variedade de serviços e abrigam razoáveis quantidades de minorias étnicas e estrangeiros, como é o caso de São Paulo-SP e Foz do Iguaçu-PR. Essas cidades representam um “porto seguro” para a montagem de esquemas de lavagem de dinheiro, mediante a criação de sistemas informais de remessa de valores, como é o caso do *Hawala*.

Sustentado em redes de relações étnico-familiares e pautado segundo rígidos códigos de honra, o *Hawala* caracteriza-se por operar em canais e circuitos à margem de controles e regulamentos. Sua independência em relação ao sistema financeiro global evita que *softwares* de detecção de lavagem de dinheiro monitorem suas transferências, criando dificuldades que deixam o seu rastreamento quase impossível, exigindo uma extensa variedade de técnicas investigativas, tais como: infiltração, interceptação de comunicações, acesso a sistemas computacionais, delação etc. Não obstante a ausência de registros, o *Hawala* é absolutamente confiável e eficiente, movimentando grandes quantias sem problemas ou restrições para qualquer lugar do mundo em que haja operadores (FINANCIAL CRIMES ENFORCEMENT NETWORK; INTERPOL, [1998]).

Através do *Hawala*, uma transferência de valores advinda de fontes legais, como o trabalho de emigrantes, pode ter como operação inversa o emprego de recursos advindos de fontes ilegais, como o tráfico de drogas, a extorsão etc.

São estas características que tornam o *Hawala* tão apetecível ao crime organizado, especialmente para a realização de operações de lavagem ou pagamentos relacionados com suborno, corrupção, tráfico internacional de drogas, armas e seres humanos, constituindo ainda um excelente instrumento de evasão de divisas e meio preferencial para as transferências relacionadas com o financiamento do terrorismo, como é o caso das redes terroristas *al-Qaeda*, *Hamas* e *Hezbollah*.

Portanto, verifica-se que há inegável conexão entre o crime organizado e o terrorismo internacional. As peças de encaixe são inúmeras e, por essa razão, nota-se grande potencial para o robustecimento mútuo entre essas atividades escusas.

2.4.4 O pensamento de defesa brasileiro

O cientista político Eliézer Rizzo de Oliveira (2000 apud FIALHO, 2002) elaborou uma teoria denominada “Teoria da Inexistência de Risco Iminente”, na qual se estabelece que:

o sistema político responderia a necessidades bem definidas. Se não existem pressões para o governo federal definir e implementar uma efetiva política militar, não há resposta nesta direção, a exemplo de um sistema político em interação com seu meio ambiente social. **Não havendo ameaças ou se não são percebidas como tais, elas não se transformam em questões políticas;** portanto não sensibilizam os partidos e os eleitores (grifo nosso).

Ou seja, a omissão e a falta de preocupação com temas estratégicos está intimamente relacionada à concepção tradicional de se associar a defesa nacional a ameaças externas e concretas à soberania, especialmente no que se refere à integridade territorial (FIALHO, 2002).

No Brasil, ainda que se fomente a discussão de assuntos estratégicos relacionadas à defesa no seio das Forças Armadas e de pontuais estabelecimentos de ensino universitário, a realidade é que a parcela esmagadora da sociedade, inclusive acadêmica, é profundamente ignorante em matéria de assuntos de defesa.

Particularizando-se a reflexão sobre a temática do terrorismo, observa-se que a ignorância é ainda maior, haja vista que a falta de uma ameaça material e de um pensamento estratégico de defesa que seja pautado pela prudência diante das incertezas torna ainda mais difícil a captação de recursos e o desenvolvimento de estruturas de defesa compatíveis com os interesses nacionais.

Sendo assim, as discussões políticas sobre o terrorismo carecem de maior suporte no cenário nacional, uma vez que são abafadas por outras discussões, que trazem em seu bojo pautas com necessidades consideradas mais prementes, principalmente pelo Brasil ser um país tão marcado pelas discrepâncias socioeconômicas.

Portanto, enquanto não houver uma sensibilização da sociedade brasileira no sentido a que seja percebido o terrorismo como um risco ao país, a inexistência de

um marco legal que estabeleça e regule a atuação do arcabouço institucional nacional na prevenção e combate ao terrorismo perdurará, constituindo-se, em si mesma, numa grande vulnerabilidade à segurança brasileira.

2.4.5 O ciberespaço

O uso do espaço cibernético para o terrorismo não é algo incomum nos dias atuais. O horizonte de possibilidades que o ciberespaço oferece aos terroristas contemporâneos é infinito, seja para a difusão de ideologias, técnicas e táticas, no qual as organizações terroristas buscam propagandear suas causas, radicalizar indivíduos, recrutá-los, ou mesmo instruí-los para a realização de atentados; seja como ferramenta de captação de recursos para financiar suas atividades; ou seja como instrumento de ataque direto contra sistemas de informações de infraestruturas críticas, no que é conhecido modernamente como terrorismo cibernético.

A realidade atual é que, de um modo geral, todas organizações terroristas já estão intimamente familiarizadas com o ciberespaço, lançando mão de todas as potencialidades que a tecnologia da informação e comunicação podem fornecer em seu benefício e ainda contam com as suas muitas vulnerabilidades como uma janela de oportunidade para as suas pretensões.

2.4.5.1 O ciberterrorismo

Diariamente, milhões de brasileiros acessam a Internet, trocam informações e usam serviços tais como bancários, de comércio eletrônico, serviços públicos federais, estaduais e municipais, de ensino e pesquisa, das redes sociais, dentre outros, constituindo uma ampla rede de atividades digitais. Atualmente, o Brasil figura como o 5º país do mundo com a maior quantidade de usuários da internet, segundo o *United States Census Bureau*⁷ (BRASIL, 2010).

A segurança cibernética constitui-se, então, em um dos maiores desafios do século XXI, destacando-se como mais uma função estratégica de Estado e essencial à manutenção das infraestruturas críticas de um país, tais como energia, defesa,

⁷ Disponível em: <<http://www.census.gov/population/international/data/idb/rank.php>>

transporte, telecomunicações, finanças, da própria informação, dentre tantas outras (BRASIL, 2010).

Sobre o tema, o Livro Verde de Segurança Cibernética diz o seguinte:

Chama a atenção que o chamado espaço cibernético, não tem suas fronteiras ainda claramente definidas, impacta o dia a dia de todos os dirigentes governamentais, de empreendimentos privados e dos próprios cidadãos. Na nova conformação da Sociedade da Informação, vale destacar os seguintes fenômenos:

- a) Elevada convergência tecnológica;
- b) Aumento significativo de sistemas e redes de informação, bem como da interconexão e interdependência dos mesmos;
- c) Aumento crescente e bastante substantivo de acesso à Internet e das redes sociais;
- d) Avanços das tecnologias de informação e comunicação (TICs);
- e) Aumento das ameaças e das vulnerabilidades de segurança cibernética; e
- f) Ambientes complexos, com múltiplos atores, diversidade de interesses, e em constantes e rápidas mudanças (BRASIL, 2010).

A facilidade de acesso a meios eletrônicos com alta tecnologia agregada faz com que Estados e seus oponentes possuam meios igualmente potentes para se confrontarem.

O ciberespaço se transformou em um campo de batalha, no qual Estados ou grupos realizam atividades de ciberataque, ciberespionagem e ciberterrorismo, escudando-se na falta de uma legislação que o regule, controle, supervisione e atue contra esses atos escusos. Travando guerras declaradas ou não, atores estatais e não estatais do mundo todo buscam elevar suas capacidades de exploração do espaço cibernético com o fim de agregarem valor ao seu “poder de combate” e, assim, obterem vantagens e explorarem as vulnerabilidades e falhas dos sistemas de defesa de seus oponentes, podendo, por exemplo, causar danos severos e impor grandes obstáculos ao desenvolvimento de um Estado, com maior repercussão para os Estados mais desenvolvidos, haja vista que, quanto maior desenvolvimento tecnológico se tem, maior é a dependência dos sistemas de informação e comunicação em uso no ciberespaço (GARCÍA; PÉREZ, 2016).

As ameaças assimétricas estão presentes em todo lugar do ciberespaço, transformando computadores em armas, com os quais, qualquer lugar pode se transformar em uma frente de batalha, tal como Adams (2001 apud BENAVIDES, 2016) propõe:

[...] se trata de um silente, invisível e mortífero sistema de armas, capaz de paralisar uma nação sem sequer enviar um só soldado ao campo de batalha, vimos pela televisão durante a Guerra do Golfo, os ataques cirúrgicos sobre as posições de radar, sistemas de energia e postos de comando. Agora um novo capítulo da história militar está sendo escrito [...]

Mas o mais importante e significativo uso da informação não está no campo de batalha. As armas mais devastadoras serão aquelas que têm como objetivo a infraestrutura (crítica) do inimigo: sistemas de controle aéreo, linhas de distribuição de energia e comunicações, só para nomear alguns alvos potenciais. Um “cavalo de troia” ou um vírus especialmente desenhado para aceitar e responder comandos da inteligência militar dos EUA pode ser instalado nos computadores que se comercializam no mundo fazendo-os vulneráveis a ataques de toda natureza, incluindo a desinformação. Este tipo de combate expõe os cidadãos a riscos nunca antes vistos.

Acontecimentos e pesquisas recentes mostram a fragilidade da segurança cibernética brasileira, citam-se:

- o caso *Snowden*⁸, que revelou a rede americana de espionagem e vigilância mundiais, no qual o Brasil figurava com grande destaque. Em razão disso, a relação de confiança entre os EUA e o Brasil ficou estremecida e foi instaurada uma CPI, denominada CPI da Espionagem, que recomendou em seu relatório final que houvesse maiores investimentos na área de inteligência e contra-inteligência, investimentos em tecnologia própria e nacional, capacitação de profissionais para atuação na área, a criação de uma Agência Brasileira de Inteligência de Sinais, para operar no ambiente virtual e que tenha caráter ofensivo, dentre outras coisas (COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DA ESPIONAGEM, 2014); e

- a Pesquisa Global de Segurança da Informação 2016, elaborada pela empresa *PricewaterhouseCoopers*, conhecida como PwC, aponta que, no Brasil, o número médio de incidentes de segurança cibernética aumentou em 274%, com um total de 8.695 ciberataques, em 2015, enquanto a média global cresceu “somente” 38% (PwC, 2016).

O relatório final da CPI da Espionagem (2014) revela que, antes mesmo do caso *Snowden*, o Brasil já era apontado como particularmente vulnerável a ataques cibernéticos, citando um estudo divulgado pelo centro de pesquisas belga *Security*

⁸ Edward J. Snowden, ex-administrador de sistemas da CIA e da NSA, tornou públicos detalhes de vários programas que constituem o sistema de vigilância global americana. Para detalhes, acesse: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2013/07/entenda-o-caso-de-edward-snowden-que-revelou-espionagem-dos-eua.html>>

Defense Agenda (SDA) e pela empresa de antivírus McAfee (O BRASIL, 2012), abrangendo 23 nações.

O supracitado estudo levou em consideração a adoção de medidas básicas, tais como *firewalls* (dispositivos que protegem contra hackers) adequados e proteção antivírus; e outras mais sofisticadas, como a educação e o grau de informação do governo. Ao final, o Brasil figurava como um dos menos preparados para enfrentar possíveis ataques.

De acordo com MOURA (2013):

Até o momento, grupos terroristas não têm demonstrado capacidade de realizar ataques cibernéticos em pequena ou larga escala. Isso mudará no futuro. Até então, o ciberespaço tem funcionado para os terroristas majoritariamente como meio de comunicação e treinamento. Grupos de hackers (de cunho nacionalista ou não) são uma ameaça cibernética maior que grupos terroristas (que ainda não possuem capacidade de criar armas cibernéticas independentemente de Estados), mas os hackers, quando atuam com interesse político, frequentemente agem com apoio de algum governo ou grupo político organizado (apud COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DA ESPIONAGEM, 2014, grifo nosso).

Em outra pesquisa recente da empresa McAfee, evidenciou-se que 48% das organizações consideram que um ciberataque provavelmente desmantelará a infraestrutura crítica que está sob sua administração, com possibilidade de causar vítimas mortais (INTEL SECURITY; THE ASPEN INSTITUTE, 2015), o que dá a dimensão da gravidade do tema.

Portanto, importa que o Estado busque alternativas de atuação que lhe confirmem ferramentas e processos mais adequados para o desenvolvimento das capacidades necessárias para cobrir as vulnerabilidades apresentadas.

2.4.5.2 O ciberespaço e a radicalização terrorista

No ano de 2016, houve um total de 1807 ataques terroristas ao redor do mundo, vitimando 15937 pessoas (ESRI STORY MAPS; PEACETECH LAB, 2016). Desse total, uma grande quantidade de atentados foi perpetrada por grupos com inspiração islâmica, como mostra a figura 10.



FIGURA 10 – Gráfico de ataques terroristas ocorridos em 2016

Fonte: O autor, baseado nas informações do sítio eletrônico *Story Maps*⁹

A figura 10 mostra que mais da metade dos ataques terroristas ocorridos em 2016 foram conduzidos por grupos terroristas islâmicos. Cabe salientar que houve três ataques terroristas conduzidos por grupos extremistas cristãos, mas que não estão representados no gráfico devido a sua inexpressividade diante do todo.

Ainda, para que haja uma melhor compreensão do nível de correlação existente entre os ideais fundamentalistas islâmicos e a prática terrorista, frisa-se que 87,5% dos ataques terroristas praticados por “lobos solitários” também estavam relacionados a uma inspiração extremista islâmica.

Portanto, a esmagadora maioria dos ataques terroristas no mundo se dão no contexto da *jihād*, e se houvesse uma maior particularização da pesquisa, de modo a se excluirmos os números referentes ao terrorismo doméstico, particularizando o terrorismo internacional, praticamente a totalidade desses ataques estariam sendo motivados pela ideologia fundamentalista islâmica.

Tal constatação demonstra que as autoridades de segurança do mundo todo, particularmente da porção ocidental, não podem passar ao largo do fato que a expansão da fé islâmica, muito frequentemente propagada sob uma ótica radical e, por conseguinte, intimamente ligada à prática terrorista, deve ser acompanhada de perto pelos serviços de inteligência domésticos e internacionais.

Diversas reportagens têm dado conta da expansão da fé islâmica no Brasil. O censo 2010 do IBGE informa que existe no Brasil cerca de 30.000 praticantes da fé

⁹ Veja o mapa interativo no endereço eletrônico: <<http://storymaps.esri.com/stories/2016/terrorist-attacks/>>

islâmica, entretanto dados da Federação das Associações Muçulmanas do Brasil (Fambras) dão conta de que o número total de fiéis tenha saltado de 600.000, em 2010, para algo entre 800.000 e 1,2 milhão, em 2015 (COSTA, 2015).

Nos EUA e na União Europeia, que reúne países como França, Bélgica, Inglaterra e Alemanha; que foram alvos recentes de atentados terroristas, é notável o grande movimento de expansão da fé islâmica, motivado tanto pelo recente e esmagador fluxo migratório de muçulmanos, em sua maioria fugitivos de conflitos no Oriente Médio, quanto pela conversão anual de milhares de pessoas à fé islâmica.

A maior preocupação que vem a reboque dessa expansão, principalmente para os países ocidentais, não se dá enquanto a expansão de uma religião, mas sim enquanto aumento de “superfície de contato” entre ideais fundamentalistas extremistas e um maior número de fiéis islâmicos.

A maioria dos estudos e investigações sobre processos de radicalização têm demonstrado que, diferentemente do que muito se pensa, não há um perfil comum e coerente que possa ajudar a identificar potenciais terroristas, ou seja, qualquer pessoa pode ser um potencial terrorista, basta que ela encontre motivações e ferramentas para tal (AL-LAMI, 2009 apud FARIA, 2013).

Há, portanto, nos dias atuais, uma grande preocupação internacional com relação ao estabelecimento de políticas públicas que permitam barrar o terrorismo mediante a frenagem da propaganda ao discurso extremista islâmico, que encontra na internet seu meio fundamental de difusão, haja vista que, segundo autoridades francesas: “98% do discurso islâmico radical utiliza a internet, que aparece como um meio de comunicação em rede, permitindo que se ultrapassem as restrições de tempo e espaço” (SECRETARIAT GENERAL DU COMITE INTERMINISTERIAL DE PREVENTION DE LA DELINQUANCE, 2015).

De acordo com Precht (2008 apud RAND CORPORATION, 2013): “um recente estudo empírico de 242 jihadistas europeus, entre 2001 e 2006, abordando os efeitos da internet na radicalização, constatou que há uma correlação entre sítios eletrônicos jihadistas, propaganda na Internet e radicalização rápida”.

Desse modo, a internet passou a desempenhar um papel vital, senão decisivo, para o incremento no número de indivíduos inclinados para a violência terrorista após processos de doutrinação que conduzem a uma “lavagem cerebral”.

Como foi enfatizado particularmente pelo Sr Marc Trévidic, ex-juiz do polo antiterrorismo do Supremo Tribunal de Paris, que declarou que “o apelo à *jihad* se

libertou das mesquitas salafistas e dos ímãs radicais para proliferarem na internet, onde o ‘Googlistão’ fez mais adeptos do que qualquer pregador do ódio”. Assim sendo, uma formidável ferramenta de liberdade de expressão, como a internet, se revela também um grande vetor de propaganda, radicalização e recrutamento para o terrorismo (FRANÇA, 2014).

Embora esse processo de radicalização islâmica pareça muito distante da realidade da América do Sul, uma vez que é mais comum presenciá-lo na Europa, onde esse fenômeno é intimamente ligado à falha na integração social de jovens muçulmanos, haja vista que muitos deles sentem-se marginalizados e acabam partindo em busca de uma causa numa suposta vanguarda islâmica global e no cumprimento do dever honroso; houve no Brasil, no contexto da Operação *Hashtag*, o amplo uso de meios digitais de comunicação para a promoção da radicalização de brasileiros simpatizantes à causa do Estado Islâmico. E, ainda, no Uruguai, houve o assassinato de um empresário judeu, cometido por um homicida inspirado por ideais radicais da doutrina islâmica.¹⁰

De acordo com o Escritório Central de Luta contra a Criminalidade ligada à Tecnologia da Informação e Comunicação, do governo francês, os principais sítios relacionados ao processo de radicalização são: as redes sociais (particularmente, *Facebook* e *Twitter*), que representam 54% do total; seguidos pelos *blogs*, com 14%; sítios eletrônicos temáticos, com 13%; o *Youtube*, com 6%; os fóruns de discussão, com 6%; e outros sítios eletrônicos, com 7% (FRANÇA, 2014).

Deste modo, dentre as várias medidas adotadas pelo governo francês para combater e prevenir a radicalização, há o bloqueio de sítios eletrônicos marcados pelo radicalismo islâmico e a retirada de referências nos sítios eletrônicos de pesquisa, com o objetivo de perturbar e limitar o acesso a sítios eletrônicos de propaganda e a fóruns de mensagens onde são formados contatos e são trocados conselhos visando

¹⁰ Carlos Omar Peralta López, que uma vez convertido ao islamismo passou a se chamar Abdullah Omar, matou a facadas, em um ataque antissemita, o empresário David Fremd, integrante da comunidade judaica. Durante as investigações constatou-se que Carlos Peralta fazia publicações em árabe e postava imagens alusivas à *jihad* em redes sociais e possuía amizade virtual com indivíduos islâmicos indubitavelmente ligados a grupos terroristas, como *Hamas*. Para saber mais, leia a reportagem na íntegra em: <<http://www.infobae.com/2016/03/10/1796117-uruguay-las-conexiones-terroristas-del-musulman-que-asesino-al-dirigente-judio/>>

a prática de um ato terrorista (SECRETARIAT GENERAL DU COMITE INTERMINISTERIAL DE PREVENTION DE LA DELINQUANCE, 2015).

Tenta-se, assim, evitar que, principalmente, os possíveis lobos solitários, simpatizantes dos grupos terroristas tradicionais, sem, no entanto, estarem organicamente ligados a eles, encontrem recursos para materializarem suas intenções (SECRETARIAT GENERAL DU COMITE INTERMINISTERIAL DE PREVENTION DE LA DELINQUANCE, 2015).

No contexto do atentado terrorista de 14 de julho de 2016, em Nice, na França, que matou 86 pessoas e feriu outras 434, o Ministro do Interior francês, Sr Bernard Cazeneuve, declarou que tudo indicava que o autor do atentado havia se “radicalizado muito rapidamente”, destacando que o tunisiano Mohamed Lahouaiej-Bouhlel não era conhecido dos serviços de inteligência, prevendo “uma tendência de que indivíduos sensíveis à mensagem do EI tomem partido em ações de extrema violência, sem necessariamente terem participado de combates ou terem sido treinados” (ATTENTAT, 2016).

No caso acima, embora não se cite o modo como ocorreu a radicalização do terrorista, pode-se inferir, pela rapidez a que se fez menção, que há grandes chances de que os meios digitais tenham sido vanguardistas nesse processo.

O ciberespaço, enquanto mundo sem fronteiras, pouco regulado e em expansão, será sempre vulnerável ao emprego escuso por parte de seus usuários. Particularmente no que tange ao terrorismo e as suas múltiplas faces, há a necessidade de que se desenvolvam capacidades que permitam a tomada de medidas preventivas, reativas e proativas em todos os níveis.

2.4.6 A política nacional e regional de concessão de refúgio e asilo

Em 2015, a então Presidente da República, a Sra Dilma Rousseff, declarou, em artigo publicado no jornal Folha de São Paulo, que o Brasil, mesmo em um momento de superação de dificuldades, tinha os braços abertos para acolher refugiados. Naquela oportunidade, a Presidente da República determinou a ampliação de esforços para a concessão de vistos a sírios que quisessem se estabelecer no Brasil (ROUSSEFF, 2015).

A despeito de seu caráter assistencialista e humanitário, a concessão de refúgio e asilo político guarda, indubitavelmente, enormes riscos para a segurança nacional e regional.

Em 2011, a Europol alertava:

Caso as expectativas árabes [com a Primavera Árabe] não sejam cumpridas, a consequência pode ser um aumento no apoio a essas [Al-Qaeda e afiliadas] organizações terroristas e um aumento na radicalização, tanto no norte da África como em outros lugares. **O fluxo atual e futuro de imigrantes originários do norte da África poderia influenciar a situação de segurança da União Europeia. Indivíduos com objetivos terroristas poderiam facilmente entrar na Europa entre o grande número de imigrantes [...]** (EUROPEAN POLICE OFFICE, 2011, p. 6, tradução nossa, grifo nosso).

O Uruguai, vizinho brasileiro, tradicional concessor de refúgio e asilo político, já se viu envolto em acalorados debates políticos sobre o tema, como na década de 1990, quando muito se discutiu sobre a possibilidade de concessão de asilo político para pouco mais de uma dezena de terroristas do ETA, grupo armado basco, que já se encontravam instalados naquele país (IU, 1992).

Ainda relacionado ao Uruguai, em 2016, o Ministro do Interior uruguaio alertou as autoridades brasileiras que Jihad Ahmad Diyab, de origem síria, que fora acolhido, como refugiado, junto com outros 5 ex-detentos da prisão de Guantánamo por associação ao terrorismo islâmico, havia ingressado em território nacional brasileiro (BONOMI, 2016).

São por situações como essas que o Sr Shabtai Shavit, ex-chefe do *Mossad*, nos anos de 1989 e 1995, é levado a acreditar que a América do Sul é, quase por definição, uma região cômoda para a atuação de organizações terroristas (BERIS, 2015)

2.4.7 A ameaça terrorista para o Brasil

No Brasil, a gênese plural de seus habitantes dotou a Nação de características psicossociais bastante singulares, tendo como consequência uma grande e pacífica integração entre as diversas etnias que compõem o povo brasileiro.

Tal conformação multiétnica tem, como efeito lógico, reflexos na forma como a política externa e as relações internacionais brasileiras são conduzidas, destacando-se como um país que se rege pelos princípios da autodeterminação dos povos, da não-intervenção, da defesa da paz e da solução pacífica dos conflitos, conforme a previsão do Art 4º, da CF/88.

Fruto disso, diferentemente de tantos outros países do mundo que são tradicionais palco de ações terroristas; o Brasil, em sua atual condição geopolítica, pouco se encaixa nesse contexto, sendo extremamente difícil definir uma ameaça que seja proveniente de células terroristas internacionais. Ainda que, indubitavelmente, o Brasil possua, em território nacional, tradicionais alvos dessas células, tais como as representações diplomáticas estrangeiras.

No entanto, com a imensa popularização dos meios digitais e tecnológicos, responsáveis pelo grande, contínuo e irrestrito fluxo de informações disponível ao alcance, literalmente, da mão de qualquer pessoa, evidencia-se a possibilidade real de que qualquer indivíduo seja uma ameaça potencial, uma vez que todos dispõem das ferramentas para dotarem-se da motivação e das capacidades necessárias para a condução de uma ação terrorista.

A partir desse quadro, surge uma ameaça denominada de “*lone wolf*”, em português, “lobos solitários”.

Em entrevista exclusiva publicada pela empresa de comunicação internacional alemã *Deutsche Welle*, em 23 de novembro de 2015, o diretor de contraterrorismo da ABIN, o Sr Luiz Alberto Sallaberry, declarou, em um contexto temporal muito próximo ao dos ataques terroristas de 13 de novembro de 2015, em Paris, França; que os lobos solitários continuavam sendo a principal ameaça aos Jogos Olímpicos. Por fim, concluiu que, mesmo diante das incertezas envolvendo aqueles ataques, nada mudaria o fato de que a maior ameaça ao Brasil continuariam sendo os lobos solitários (MALKES, 2015).

Por sua vez, o jornal O Globo, em 09 de julho de 2016, noticiou que o serviço de inteligência brasileiro monitorava, ao menos, 100 pessoas que poderiam se constituir em lobos solitários (ÀS VÉSPERAS, 2016).

Portanto, dentro desse quadro, percebe-se que, para as autoridades de segurança brasileiras enxergam nos lobos solitários a maior ameaça ao país.

3 METODOLOGIA

Este capítulo descreverá o método que será empregado no presente trabalho de pesquisa, especificando os procedimentos utilizados para selecionar as referências bibliográficas, seleção e elaboração dos instrumentos de coleta de dados, bem como o estabelecimento de parâmetros para tabulação destes dados. Mediante o emprego de quadros de definição operacional das variáveis e delineamento da pesquisa pode-se concluir acerca de sua natureza, de modo a facilitar a leitura e compreensão.

3.1 OBJETO FORMAL DE ESTUDO

A intenção do presente estudo é propor os principais aspectos a serem observados em uma ENPCT, analisando a sua real necessidade dentro da atual conjuntura nacional e qual seria a sua influência para a condução de atividades de antiterrorismo e contraterrorismo no Brasil.

Para responder qual a influência de uma ENPCT no que tange a condução de atividades de antiterrorismo e contraterrorismo, partiu-se da premissa que atualizações doutrinárias e o realinhamento de estruturas institucionais demandam a atualização ou a criação de instrumentos jurídico-regulatórios, numa tentativa de que as Instituições responsáveis pela promoção da Segurança Nacional se articulem, de modo sinérgico, na proteção das vulnerabilidades críticas que afetam os Objetivos Fundamentais da Nação, bem como ajam, com celeridade e prontidão operativa, diante de possíveis ações terroristas em território nacional.

Logo, as variáveis evidenciadas são “o desenvolvimento de uma ENPCT” como variável independente e “a condução de atividades de antiterrorismo e contraterrorismo” como variável dependente. Como principais variáveis intervenientes elencam-se: inimigo (a ameaça terrorista), terreno (território brasileiro – dimensões continentais e permeabilidade das fronteiras) e o ambiente interagências (cultura organizacional).

A variável independente – o desenvolvimento de uma ENPCT – se consubstancia no arcabouço institucional brasileiro e como este é ou pode ser instrumentalizado.

Variável Independente	Dimensão	Indicadores	Medição
O desenvolvimento de uma ENPCT	Necessidade	Vulnerabilidades	Revisão da literatura Entrevista
		Ameaça	Revisão da literatura Entrevista
	Operacionalização	Aplicabilidade	Revisão da literatura Entrevista
		Adequabilidade	Revisão da literatura Entrevista

QUADRO 5 – O desenvolvimento de uma ENPCT

Fonte: O autor

A variável dependente – a condução de atividades de antiterrorismo e contraterrorismo – é proveniente das características do combate moderno, marcado pelo amplo espectro dos conflitos, dos instrumentos legais e das condições que as agências brasileiras reúnem para aplicar e desenvolver capacidades para atuar a contento no Espaço de Batalha.

Variável Dependente	Dimensão	Indicadores	Medição
A condução de atividades de antiterrorismo e contraterrorismo	Fundamentos jurídicos	Legislação nacional	Instrumentos legais Revisão da literatura Entrevista
	Educação	Capacitação	Revisão da literatura Entrevista
	Material	Suficiência de meios	Revisão da literatura Entrevista

QUADRO 6 – A condução de atividades de antiterrorismo

Fonte: O autor

3.2 AMOSTRA

Devido à sua particularidade e complexidade, a temática terrorista dispõe de um universo muito pequeno de estudiosos. De modo análogo, o planejamento estratégico nacional representa um conhecimento muito restrito aos especialistas em política e estratégia. Assim sendo, mostrou-se incoerente com o presente trabalho de pesquisa a determinação de uma população e, por conseguinte, de uma amostra.

Serão, neste caso, entrevistados especialistas reconhecidos no estudo de política e estratégia e do fenômeno terrorista ou no estudo de áreas conexas com a prevenção e o combate ao terrorismo contemporâneo, tais como: atividades de inteligência e Guerra Cibernética. Suas percepções complementarão as informações obtidas na revisão de literatura.

3.3 DELINEAMENTO DA PESQUISA

A presente pesquisa é aplicada e qualitativa e apresenta um objetivo geral descritivo. As técnicas para obtenção de dados serão as seguintes:

- a) coleta documental;
- b) entrevista; e
- c) análise de conteúdo.

O método indutivo permitirá que as constatações particulares levem à elaboração de generalizações que serão pertinentes a este trabalho de pesquisa.

Pesquisa	Classificação	Modalidade
Método	De abordagem	Indutivo
Tipo	Quanto à natureza	Aplicada
	Quanto à forma de abordagem	Qualitativa
	Quanto ao objetivo geral	Descritiva
	Quanto aos procedimentos técnicos	Bibliográfica
		Documental
		Levantamento
Estudo de caso		
Técnica	Quanto à obtenção de dados	Coleta documental
		Entrevistas

QUADRO 7 – Delineamento da pesquisa
Fonte: O Autor

3.3.1 Procedimentos para a revisão de literatura

Para a definição de termos, redação de referencial teórico e estruturação do modelo de análise do problema revisou-se a literatura mediante o emprego das fontes e estratégias de busca a seguir:

a. Fontes de busca

Foram realizadas pesquisas nas seguintes fontes de busca:

- a) Bibliotecas e livrarias convencionais, lançando mão de livros que abordassem a temática apresentada no presente estudo;
- b) Bases de dados, contidas no sítio eletrônico *Global Terrorism Database*¹¹; e
- c) Pesquisas mediante o emprego de sistema de buscas, com especial ênfase no sítio eletrônico *Google*¹².

b. Estratégia de busca para as bases de dados eletrônicas

Foram utilizados, dentre muitos outros, os termos descritores:

- a) Em francês: *stratégie nationale antiterrorisme, le terrorisme international, action contre le terrorisme*;
 - b) Em inglês: *national strategy for counterterrorism, global terrorism database, international terrorism*;
 - c) Em espanhol: *estrategia nacional para la prevención y combate al terrorismo*;
- e
- d) Em português: *Estratégia Nacional de Defesa e terrorismo internacional contemporâneo*.

3.3.2 Procedimentos metodológicos

O trabalho será desenvolvido a partir da análise das perspectivas do terrorismo internacional contemporâneo para o Brasil e do instrumento-chave para se contrapor à tal ameaça, que é a Estratégia Nacional de Defesa. Complementando a revisão da literatura, serão realizadas entrevistas com especialistas, nacionais e estrangeiros, da área.

As informações reunidas embasarão uma proposta de Estratégia Nacional de Prevenção e Combate ao Terrorismo, de modo que se vislumbre o papel articulado e conjunto de cada Instituição nacional.

Para tanto, foram adotados os seguintes procedimentos metodológicos necessários ao encaminhamento da investigação:

¹¹ Pode ser consultada através do sítio eletrônico: <<https://www.start.umd.edu/gtd/>>

¹² Encontrado pelo sítio eletrônico: <<https://www.google.com.br/>>

a. Fontes de dados:

a) Manuais, legislações e protocolos voltados ao preparo e emprego das Forças Armadas e outras agências na prevenção e no combate ao terrorismo internacional dos seguintes países e organizações: Organização das Nações Unidas (ONU), União Europeia, Brasil, México, Chile, Suíça, Canadá, Estados Unidos, França e Portugal;

b) Publicações especializadas, nacionais e estrangeiras, na área da defesa, particularmente nos assuntos relacionados à prevenção e ao combate ao terrorismo internacional;

c) Livros e trabalhos científicos nacionais e estrangeiros sobre o tema;

d) Atas de congressos e simpósios sobre o tema; e

e) Sítios eletrônicos de agências de notícias.

b. Critérios de inclusão:

a) Textos em português, inglês, espanhol ou francês;

b) Textos com data de publicação mais atuais;

c) Textos que remetessem às possibilidades e limitações da prevenção e combate ao terrorismo internacional; e

d) Entrevistas com especialistas.

c. Critérios de exclusão:

a) Textos de conteúdo notoriamente ultrapassado com relação às políticas e estratégias de prevenção e combate ao terrorismo internacional, devido às evoluções do quadro geopolítico mundial;

b) Estudos sobre países cuja estrutura política não se assemelhe à brasileira, o que impediria o traçado de um paralelo entre a instrumentalização das medidas domésticas de prevenção e combate ao terrorismo de tal Estado e o Brasil;

c) Estudos com método de pesquisa de difícil definição ou altamente implícito;
e

d) Textos de autores notadamente tendenciosos para posicionamentos políticos ou desprovidos de embasamento empírico.

Parte considerável das referências utilizadas se encontram em formato eletrônico, disponibilizadas ostensivamente na rede mundial de computadores ou não.

Após a pesquisa eletrônica, as referências bibliográficas dos estudos considerados relevantes para o fim deste trabalho foram revisadas, no sentido a encontrar outros artigos de interesse não localizados na referida pesquisa.

3.3.3 Instrumentos

A fim de se testar as variáveis independente – o desenvolvimento de uma ENPCT – e dependente – a condução de atividades de antiterrorismo e contraterrorismo –, serão combinados dados extraídos das entrevistas e da profunda revisão da literatura.

3.3.3.1 Coleta documental

Sendo o terrorismo internacional contemporâneo um fenômeno tão presente mundialmente e evolutivo estratégica, tática e tecnicamente, uma volumosa documentação, proveniente de diversas fontes documentais (reportagens, editoriais, discursos, enunciados de políticas governamentais, dentre outras) pode orientar o caminho a ser percorrido na busca do entendimento deste fenômeno.

3.3.3.2 Entrevista

A alta complexidade do assunto exige um alto grau de especialização no seu estudo. Desse modo, a entrevista, direcionada aos especialistas selecionados, conhecedores notórios da temática pesquisada, servirá de um valioso complemento aos conceitos encontrados na revisão de literatura.

Foram, então, por meio de entrevistas, consultados os seguintes especialistas:

- Comandante de Inteligência Márcio Paulo Buzanelli foi Diretor do Núcleo do Centro de Coordenação das Atividades de Prevenção e Combate ao Terrorismo, do GSI e, atualmente, exerce a função de Assessor do Departamento de Assuntos da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDEN), no GSI;

- Maj PMMT Alessandro Souza Soares é mestre em Ciências do Combate ao Crime Organizado e Terrorismo pela *University College of London* (2012) e, atualmente, trabalha na Secretaria Adjunta de Inteligência do Mato Grosso;

- Gen Bda R/1 Álvaro de Souza Pinheiro é analista militar especialista em Operações Especiais, Guerra Irregular, Combate ao Terrorismo e à Violência Extremista e, atualmente, é Professor Emérito da ECEME;

- Cap Marcelo Eduardo de Souza Conceição é especialista em Guerra Cibernética, trabalhou como Analista de Segurança da Informação no Centro de Desenvolvimento de Sistemas, Brasília – DF, e, atualmente, é aluno da Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais;

- Cap Pablo Giacomini Castilho é especialista em Defesa Química, Biológica, Radiológica e Nuclear, pela Escola de Instrução Especializada (2013) e, atualmente, é aluno da Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais.

Por questões éticas, de modo a garantir a imparcialidade do presente trabalho de pesquisa, as contribuições dos supracitados especialistas não serão identificadas. Far-se-á, então, e tão somente, menção de que a informação prestada foi colhida verbalmente.

3.3.4 Análise dos dados

Este trabalho reuniu diferentes dados, oriundos de diversas fontes. Aos dados levantados a partir da revisão de literatura foram juntados os que foram extraídos da coleta documental e da entrevista.

A análise dos dados provenientes da coleta documental recebeu tratamento estatístico quando foram colhidos em base de dados, observando-se o caráter objetivo e a possibilidade de serem tabuladas e transformadas em gráficos.

As contribuições discursivas que ocorreram foram juntadas ao cômputo qualitativo das entrevistas mediante a qualificação da referida fonte.

Por fim, as entrevistas receberam um tratamento qualitativo, tendo em vista a natureza dissertativa dos questionamentos e a experiência profissional dos entrevistados.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Esta seção tem por finalidade a exposição e discussão dos resultados obtidos por meio da revisão da literatura e da análise das respostas dadas às entrevistas.

As informações que serão expostas nesta seção servirão de subsídio para futuras conclusões, contribuindo para a solução do problema de pesquisa proposto e para a sugestão de novas pesquisas dentro da linha de estudo do presente trabalho.

Para tanto, foram entrevistados 5 especialistas sobre terrorismo ou assuntos correlatos, de modo a complementar e aprofundar aspectos levantados na revisão da literatura.

4.1 VARIÁVEL DEPENDENTE

“A condução de atividades de antiterrorismo e contraterrorismo” figura como variável dependente do presente estudo. Os resultados e discussões de suas dimensões e indicadores, levantados com o auxílio dos instrumentos empregados, seguem abaixo.

4.1.1 Dimensão fundamentos jurídicos

A dimensão “fundamentos jurídicos” tem estreita ligação com a variável dependente levantada, uma vez que todas as atividades conduzidas pelos diversos órgãos e agências públicas nacionais são reguladas no ordenamento jurídico.

Instrumentos jurídico-regulatórios, além de ampararem o agente público pelo Princípio da Segurança Jurídica, estabelecem diretrizes, atribuem responsabilidades e regulam atividades, garantindo o devido controle e a desejada eficiência em todos os atos do poder público.

Sendo assim, as atividades de antiterrorismo e contraterrorismo devem estar calcadas sobre sólidos subsídios jurídicos que lhe concedam legitimidade e legalidade.

4.1.1.1 Legislação nacional

A legislação nacional, em matéria de terrorismo, são as que se seguem: Lei Antiterrorismo (L 13.260/2016); Lei de Segurança Nacional (L 7.170/1983); Lei de Crimes Hediondos (L 8.072/1990); Estatuto do Estrangeiro (L 6.815/1980); e a Lei 10.744/2003, que dispõe sobre a assunção, pela União, de responsabilidades civis perante terceiros no caso de atentados terroristas, atos de guerra ou eventos

correlatos, contra aeronaves de matrícula brasileira operadas por empresas brasileiras de transporte aéreo público, excluídas as empresas de táxi aéreo.

Durante a revisão da literatura, deu-se especial foco à Lei Antiterrorismo, uma vez que esta é a lei que tipifica o terrorismo como crime. Deste modo, realizou-se uma análise técnica desse instrumento legal e fez-se uma avaliação de sua efetividade diante de sua pioneira aplicação na Operação *Hashtag*.

Segundo um dos entrevistados, a Lei Antiterrorismo é tímida em sua tipificação do crime de terrorismo, uma vez que deixa de discriminar as motivações políticas e ideológicas desse fenômeno; e trata as ações de movimentos sociais empregando métodos radicalizados de atuação, potencialmente qualificáveis como terrorismo, em um contexto excludente de criminalidade, propositalmente concebido para evitar o seu enquadramento legal.

A revisão da literatura, ao realizar um estudo de direito comparado com as legislações dos EUA, Reino Unido e França, corrobora com a percepção de que há a necessidade de uma revisão legislativa constante em matéria de terrorismo, de modo que se possa fazer face ao caráter evolutivo dessa ameaça.

Ademais, o supracitado estudo de direito comparado pôs em relevo instrumentos jurídico-regulatórios estrangeiros que preveem o emprego articulado das instituições nacionais estrangeiras, sejam em situação de normalidade, sejam em situações de contingência, como atentados terroristas ou catástrofes naturais.

Quando distanciada dos aspectos penais e processuais penais, a revisão da literatura aponta que inexistente, no Brasil, um instrumento jurídico-regulatório que estabeleça diretrizes para o emprego conjunto das Forças Armadas e demais órgãos, em um ambiente interagências, com a finalidade de executar atividades de enfrentamento ao terrorismo, evidenciando a fragilidade do sistema de segurança nacional na condução de atividades de antiterrorismo e contraterrorismo, ecoando a falta de uma ENPCT articulada e consolidada (LASMAR, 2015).

Dentro desse contexto, ecoa a necessidade de existência de um órgão central, responsável pela coordenação do esforço interagências de prevenção e combate ao terrorismo no Brasil.

Quanto ao estabelecimento do referido órgão central, um dos entrevistados esclarece que, ao se vetar o parágrafo único do Art. 11 do anteprojeto que resultou na Lei Antiterrorismo, deixou-se de ser criado, por lei, um órgão que já havia sido estabelecido oficialmente pelo GSI/PR, mediante a Portaria nº 22/GSIPR, que criou

o Núcleo do Centro de Coordenação das Atividades de Prevenção e Combate ao Terrorismo, conforme o publicado no DOU nº 109, de 10 de junho de 2009.

Sendo assim, esse entrevistado é de parecer que já existem disposições legais suficientes que amparem a existência de um órgão central de PCT, bastando, na prática, que este seja reativado.

Por sua vez, outro entrevistado é de parecer que, para se ter efeito preventivo, duradouro e contemplar toda a sistematização da segurança pública, nos níveis municipal, estadual e federal, é necessário que haja uma estrutura que dialogue nas 3 esferas da administração pública. Como nada há na legislação nacional nesse sentido, ele acredita que será necessário criar um instrumento jurídico que contemple tal medida.

Haja vista que, dentro da legislação brasileira, o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, estabelece que as atividades administrativas, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, estão organizadas sob a forma de sistemas, com a finalidade de uniformizar a interpretação e aplicação da legislação, bem como de padronizar os procedimentos a serem realizados, visando a sua eficiência (BRASIL, 1967).

Sendo assim, o funcionamento eficiente de um órgão central que se destine à coordenação das atividades de enfrentamento ao terrorismo ensejaria o estabelecimento de um sistema integrado de prevenção e combate ao terrorismo, que congregaria, em seu modelo de governança, o próprio órgão central; os seus polos regionais; os órgãos de assessoramento, apoio à decisão e execução; e os demais órgãos e instituições colaboradoras.

Com relação ao emprego das Forças Armadas nas atividades de PCT, um dos entrevistados é de parecer que os militares das FA, atuando sob a égide das legislações que dão amparo ao seu emprego em GLO, encontram-se amparados pelo Princípio da Segurança Jurídica, entretanto, na prática, podem ocorrer situações específicas que deixam os militares desguarnecidos, assim como ocorre com as forças policiais, ficando sujeitos ao subjetivismo das interpretações pessoais das leis.

4.1.2 Dimensão educação

A dimensão “educação” liga-se com a variável dependente à medida em que a condução de atividades de PCT demandam uma grande quantidade de capacidades que exigem, em sua maioria, alto grau de especialização.

A característica difusa da ameaça terrorista exige que as diversas agências desenvolvam, em seus integrantes, atividades continuadas de capacitação e habilitação, formais e não formais, de modo que os seus agentes possam deter competências individuais requeridas para que se possam mobilizar, de modo simultâneo e integrado, conhecimentos, habilidades, atitudes, experiências e valores que possam trabalhar no apoio à decisão diante das mais variadas situações.

4.1.2.1 Capacitação

Numa tentativa de se medir a nível de proficiência da capacitação pessoal dos quadros integrantes dos principais eixos de atuação no enfrentamento ao terrorismo internacional (Inteligência, Segurança, Defesa e Combate aos Crimes Financeiros), solicitou-se a três entrevistados que apresentassem as suas percepções em uma escala de avaliação, que ia desde a insuficiência até a excelência. Destes, apenas dois responderam, o que não afetou os resultados do trabalho.

Solicitado para que apontasse o nível de proficiência da capacitação dos recursos humanos integrantes dos órgãos componentes dos principais eixos de atuação no enfrentamento ao terrorismo internacional, um dos entrevistados (indivíduo A) apresentou as seguintes percepções:

CAPACITAÇÃO DO PESSOAL						
ÁREA	NÍVEL DE PROFICIÊNCIA					
	I	R	B	MB	E	NO
INTELIGÊNCIA			X			
SEGURANÇA			X			
DEFESA			X			
COMBATE A CRIMES CONTRA A ORDEM FINANCEIRA			X			

Legenda: I - Insuficiente; R - Regular; B - Bom; MB - Muito Bom; E - Excelente; NO - Não observado

QUADRO 8 – Resposta do indivíduo A sobre a capacitação do pessoal

Fonte: O autor

Em resposta ao mesmo questionamento, outro entrevistado (indivíduo B) apresentou as seguintes percepções:

CAPACITAÇÃO DO PESSOAL						
ÁREA	NÍVEL DE PROFICIÊNCIA					
	I	R	B	MB	E	NO
INTELIGÊNCIA				X		
SEGURANÇA				X		
DEFESA				X		
COMBATE A CRIMES CONTRA A ORDEM FINANCEIRA				X		
Legenda: I - Insuficiente; R - Regular; B - Bom; MB - Muito Bom; E - Excelente; NO - Não observado						

QUADRO 9 – Resposta do indivíduo B sobre a capacitação do pessoal

Fonte: O autor

Percebe-se, então, que, embora com percepções em níveis distintos, dentro da escala de avaliação, para ambos os entrevistados a capacitação dos quadros componentes dos principais órgãos atuantes no enfrentamento ao terrorismo encontra-se a bom termo.

Cabe ressaltar, entretanto, que todos os entrevistados afirmam que a edição de uma ENPCT representaria uma grande oportunidade de incremento no nível de proficiência desses quadros.

Nesse sentido, a revisão da literatura evidencia que a edição de uma estratégia nacional representa um importante fomento para a realização de atividades de instrução no ambiente interagências, tais como: simulações de resposta, exercícios de adestramento, *workshops*, conferências, simpósios, seminários, congressos e jogos de estratégias em todos os níveis, contribuindo para uma proficiência, ainda mais elevada, no grau de capacitação dos quadros componentes dos diversos órgãos e agências.

Particularmente no que se refere à necessidade de capacitação de elementos de forças policiais convencionais, para que possam trabalhar como “primeiros interventores” no contexto de uma ação de Contraterrorismo Reativo, um dos entrevistados afirma que não é interessante que, no seio da PCT, forças de segurança convencionais recebam qualificação específica para tanto. Evidentemente, nada impedirá que um elemento policial seja confrontado com uma ação terrorista e tenha que reagir, entretanto, deverá fazê-lo dentro do exercício convencional de suas atividades. O entrevistado, então, defende que somente as forças de operações especiais policiais devem receber qualificação específica para as atividades de PCT.

Entretanto, outro entrevistado apresenta uma opinião contrária, afirmando que há uma necessidade premente de que as forças policiais convencionais recebam instruções que lhes capacitem a atuar na primeira intervenção em ações terroristas e, inclusive, em desastres naturais, haja vista que tais episódios ocorrem no ambiente imediato de exercício da atividade de segurança pública dessas forças.

4.1.3 Dimensão material

A dimensão “material” liga-se à variável dependente à medida em que o amplo espectro dos conflitos impõe ao combate moderno uma grande complexidade, o que requer a dotação de materiais com tecnologia agregada, que somada à capacitação dos recursos humanos, trará flexibilidade, adaptabilidade, modularidade, elasticidade e sustentabilidade às estruturas institucionais brasileiras.

4.1.3.1 Suficiência de meios

Obviamente, é impossível que tudo seja protegido permanentemente, ainda mais sem que existam meios auxiliares, nos mais diversos domínios, que tenham a possibilidade de complementar os esforços humanos.

Deste modo, a tecnologia da informação e comunicação aplicada à vigilância, ao monitoramento, ao reconhecimento e à identificação; determinados equipamentos de proteção; e, eventualmente, alguns tipos de armamentos com requisitos operacionais especiais, assumem um papel de alto relevo na PCT, fazendo, inclusive, com que o desenvolvimento de novas tecnologias nestes domínios possa vir a representar importantes progressos na luta contra o terrorismo. Afinal, para que se desenvolva uma capacidade, dentre outras coisas, faz-se mister que se possuam meios adequados e suficientes.

A preocupação principal de uma política de segurança nacional eficiente na PCT, em todos os níveis, é evitar que as ações terroristas aconteçam. Para tanto, além das diversas medidas públicas de promoção da paz social, concorrem a proteção de alvos potenciais e o controle de movimentos de grupos ou indivíduos sob suspeição terrorista.

Portanto, a necessidade imperiosa de se possuir conhecimento, seja para a previsão, ou na impossibilidade desta, para o estabelecimento da direção de uma ação reativa, aponta para a importância capital e singular do apoio de inteligência para as operações; sem a qual, um dos entrevistados ressalta que inexistem todas demais

atividades de PCT: o antiterrorismo, o contraterrorismo e a administração de consequências.

Numa tentativa de se medir o nível de suficiência de meios dos órgãos componentes dos principais eixos de atuação no enfrentamento ao terrorismo internacional (Inteligência, Segurança, Defesa e Combate aos Crimes Financeiros), solicitou-se a três entrevistados que apresentassem suas percepções em uma escala de avaliação, que ia desde a insuficiência até a excelência. Destes, apenas dois responderam, o que não afetou os resultados do trabalho.

Solicitado para que apontasse o nível de proficiência material dos órgãos componentes dos principais eixos de atuação no enfrentamento ao terrorismo internacional, um dos entrevistados (indivíduo A) apresentou as seguintes percepções:

MATERIAL (MEIOS)						
ÁREA	NÍVEL DE PROFICIÊNCIA					
	I	R	B	MB	E	NO
INTELIGÊNCIA		X				
SEGURANÇA		X				
DEFESA			X			
COMBATE A CRIMES CONTRA A ORDEM FINANCEIRA		X				

Legenda: I - Insuficiente; R - Regular; B - Bom; MB - Muito Bom; E - Excelente; NO - Não observado

QUADRO 10 – Resposta do indivíduo A sobre a suficiência de meios

Fonte: O autor

Nesse mesmo contexto, o indivíduo A frisou que utilizou como base de avaliação a Inteligência de Segurança Pública, em âmbito nacional, esclarecendo que há unidades da federação que estão em condições mais avançadas do que as outras.

Em resposta ao mesmo questionamento, outro entrevistado (indivíduo B) apresentou as seguintes percepções:

MATERIAL (MEIOS)						
ÁREA	NÍVEL DE PROFICIÊNCIA					
	I	R	B	MB	E	NO
INTELIGÊNCIA			X			
SEGURANÇA				X		
DEFESA				X		

COMBATE A CRIMES CONTRA A ORDEM FINANCEIRA			X			
Legenda: I - Insuficiente; R - Regular; B - Bom; MB - Muito Bom; E - Excelente; NO - Não observado						

QUADRO 11 – Resposta do indivíduo B sobre a suficiência de meios

Fonte: O autor

Tais avaliações demonstram percepções bastante distintas sobre o nível de suficiência de meios das quatro áreas avaliadas. Entretanto, uma vez que é sabido que os recursos destinados para essas áreas são bastante limitados, esse assunto conduz à reflexão sobre possíveis e flagrantes oportunidades de melhoria no que se refere ao aparelhamento dos setores de inteligência, segurança, defesa e combate aos crimes contra a ordem financeira.

No dia 05 de julho de 2017, o Comandante do Exército, Gen Ex Eduardo Dias da Costa Villas Bôas, em audiência pública da CREDEN, pôs em relevo a insuficiência de investimentos nos diversos projetos estratégicos do Exército, dentre os quais, ressaltou o Sisfron (Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras), a partir do qual pretende-se monitorar 17000 Km de fronteiras nacionais; entretanto, após 6 anos, apenas 6% do projeto está implantado (VITAL, 2017).

Esse flagrante descaso para com o Sisfron, um importante sistema capaz de suportar diversas ações de vigilância, reconhecimento e obtenção de dados para o ciclo de inteligência, creditado à crise financeira dos últimos anos, descortina uma gravíssima lacuna na suficiência de meios de inteligência nacional no que tange ao controle fronteiriço, tão fundamental para a luta contra os ilícitos transfronteiriços e, por consequência, para a luta contra o terrorismo internacional.

A revisão da literatura apontou, ainda, mediante o estudo do relatório final da CPI da Espionagem (2014), a imponderável necessidade de que o país aloque maior quantidade de recursos financeiros na área de inteligência e contra-inteligência, inclusive com o investimento em tecnologia própria e nacional, de modo a operar, em melhores condições, no espaço de batalha virtual.

Por fim, é importante destacar que todos os entrevistados afirmam que a edição de uma ENPCT representaria uma grande possibilidade de incremento no nível de proficiência material das instituições nacionais, fruto do alinhamento e articulação de diversos setores da sociedade na busca pela consecução dos objetivos estratégicos delineados.

4.1.4 Conclusões parciais sobre a variável dependente

As conclusões parciais acerca da condução de atividades de antiterrorismo e contraterrorismo (VD) são:

a) a ampliação do conceito de terrorismo, contemplando outras motivações e incluindo métodos de aplicação da violência, deve ser discutida;

b) instrumentos jurídicos devem ser criados, ou aperfeiçoados, objetivando dotar de maior segurança jurídica as agências e seus integrantes no exercício das atividades de PCT;

c) a criação de um instrumento jurídico que regule a atuação integrada das diversas agências se faz premente para uma maior efetividade institucional na PCT;

d) um órgão central de coordenação das atividades de PCT deve ser criado, seja por reativação do antigo Núcleo de Coordenação das Atividades de Prevenção de Combate ao Terrorismo, seja pela criação de um novo;

e) a capacitação dos quadros componentes das diversas agências envolvidas na PCT, apesar de estarem em níveis considerados suficientes, poderão ser incrementados pela edição de uma ENPCT;

f) a necessidade de capacitação especial de forças policiais convencionais para a primeira intervenção em um contexto de enfrentamento do terrorismo não encontra consenso, cabendo, então, discussões a esse respeito; e

g) o apoio à manutenção, aquisição e investigação científico-tecnológica de materiais para emprego na PCT deve constituir um elemento fulcral dessa luta. Um melhor e mais alargado aproveitamento das tecnologias já existentes, ainda que exijam investimentos avultados, pode trazer, a curto prazo, um bom contributo aos esforços de PCT.

4.2 VARIÁVEL INDEPENDENTE

“O desenvolvimento de uma ENPCT” figura como variável independente do presente estudo. Os resultados e discussões de suas dimensões e indicadores, levantados com o auxílio dos instrumentos empregados, seguem abaixo.

4.2.1 Dimensão necessidade

A dimensão “necessidade” mostra-se de fundamental importância para o estudo da variável independente do presente trabalho de pesquisa.

Ao se levantarem questionamentos sobre as vulnerabilidades e ameaças à Segurança Nacional, em matéria de terrorismo internacional, as respostas a essas perguntas poderão embasar conclusões acerca da real necessidade de desenvolvimento de uma ENPCT.

4.2.1.1 Vulnerabilidades

Durante a revisão da literatura evidenciou-se que o pensamento estratégico de segurança nacional está baseado, quase que integralmente, no estudo das ameaças, resultando em um alinhamento natural do arcabouço institucional brasileiro no sentido a fazer face às “ameaças” que lhe são concretas e aparentes.

Esse tipo de pensamento estratégico norteou, durante muito tempo, os planejamentos de segurança e defesa de muitos países e, atualmente, mostra-se ultrapassado e evidencia suas fragilidades (RUMSFELD, 2002).

Em um mundo dominado pela incerteza e extremamente globalizado, onde a dimensão virtual se mostra capaz de transpor quaisquer barreiras, a melhor abordagem estratégica se apresenta mediante o desenvolvimento de “capacidades”, profundamente ligadas ao estudo das próprias vulnerabilidades.

Nesse sentido, a revisão da literatura, sem a intenção de esgotar o assunto, apresentou algumas vulnerabilidades à segurança nacional que se relacionam com o terrorismo internacional, quais sejam:

- a questão fronteiriça;
- os movimentos sociais e as organizações não-governamentais;
- o crime organizado;
- o pensamento de defesa brasileiro;
- o ciberespaço; e
- a política nacional e regional de concessão de refúgio e asilo.

Todos os entrevistados concordaram com os aspectos apresentados quando da abordagem das vulnerabilidades, apresentando as suas complementações conforme se segue nesta seção.

Em um Estado de dimensões continentais e com uma dezena de países limítrofes, a questão fronteiriça jamais deixará de ser uma enorme preocupação no que tange à segurança nacional. No caso brasileiro, somam-se ao viés fisiográfico, as questões psicossociais e econômicas típicas das fronteiras nacionais, como o vazio

demográfico e a deficiente presença do Estado, criando desafios ainda maiores para a manutenção da soberania nacional.

Um dos entrevistados complementa a revisão da literatura apontando que, além da extensão, desocupação, deficiente presença do Estado e permeabilidade das fronteiras nacionais, há de se considerar a própria descaracterização do conceito de fronteira, de modo que, numa tentativa de suprir carências mútuas, as localidades fronteiriças se integram naturalmente, tornando impraticáveis a aplicação de formas eficientes de fiscalização e controle. O somatório de tudo isso abre espaço para o cometimento de crimes transfronteiriços, inclusive o terrorismo, uma vez que, para o terrorismo internacional, os conceitos de fronteira são irrelevantes.

No bojo dessa discussão, salta aos olhos a tríplice fronteira Brasil-Argentina-Paraguai. Marcada pelos ilícitos transfronteiriços e com uma formação étnica peculiar que, dentre outras coisas, facilita a execução de crimes contra a ordem financeira, essa região é apontada por muitos analistas internacionais de inteligência como um *safe haven* (porto seguro) para elementos ligados ao terrorismo internacional.

A revisão da literatura apontou para a existência, naquela região, de pelo menos 19 criminosos ligados ao terrorismo internacional. Tal constatação, por si só, já evidencia que qualquer análise de inteligência que se preste a apresentar conexões entre aquela tríplice fronteira e o terrorismo internacional, não pode ser considerada como infundada (INTERNATIONAL INSTITUTE FOR COUNTER-TERRORISM, 2013, tradução e atualização nossa).

Ademais, nesse mesmo sentido, a ONU apresentou, recentemente, um projeto de criação de um observatório acadêmico contra o terrorismo, em *Ciudad del Este*, no Paraguai. Segundo o pronunciamento oficial, a paulatina destruição do EI, que opera no Oriente Médio, provoca a dispersão de seus membros, que, eventualmente, poderiam migrar para a zona da tríplice fronteira Brasil-Argentina-Paraguai (ANALIZAN, 2017).

No que se refere aos movimentos sociais e as diversas ONGs, a revisão da literatura apontou que tais grupos representam uma vulnerabilidade, que pode se apresentar de duas formas distintas:

- como grupos vulneráveis à radicalização, que podem lançar mão de ações terroristas para atingirem os seus objetivos; ou
- como atores de influência sociopolítica no território nacional.

Um dos entrevistados complementou tal percepção apontando, como exemplo, as palavras do ex-Presidente da República Luiz Inácio “Lula” da Silva, quando em 24 de fevereiro de 2015, durante discurso na Associação Brasileira de Imprensa, afirmou: “Também sabemos brigar. Sobretudo quando o Stédile [líder do Movimento Sem Terra] colocar o exército dele nas ruas” (AZEVEDO, 2015).

Com tal afirmação, o ex-Presidente deixou bastante claro o poder desestabilizador que um movimento social pode apresentar no cenário político nacional, transparecendo, nas entrelinhas, a possibilidade de emprego deliberado da força como forma de manifestação.

Outro entrevistado, por sua vez, complementou que no momento político atual, os movimentos sociais têm menor expressão, não interferindo diretamente em ações de governo, como em um passado recente. Entretanto, um exemplo flagrante dessa influência, foi a excludente de criminalidade da ação de movimentos sociais constante do §2º da Lei Antiterrorismo brasileira (L 13.260/2016).

No que se refere ao crime organizado, a revisão da literatura apontou que este é passível de oportunizar uma ação terrorista das mais variadas maneiras, com destaque para o financiamento e o suporte logístico.

Um dos entrevistados salientou que as conexões entre o terrorismo e o crime organizado podem se dar de diferentes formas. As organizações guerrilheiras de esquerda armada revolucionária, estilo foquista-guevarista, fazem alianças de conveniência com o crime organizado ou dele se utilizam; por sua vez, as organizações muçulmanas radicais qualificadas como terroristas frequentemente praticam ações próprias do crime organizado, o que não significa que se associem ao crime organizado transnacional. Essas organizações podem contar com o suporte de países que simpatizam com as suas causas ou que, em muitos casos, foram os responsáveis por sua criação.

Outro entrevistado salientou que, além de se suportarem mutuamente (em matéria de recursos), o crime organizado e o terrorismo também podem intercambiar capacidades e informações de alto valor estratégico.

Colaborando com o entendimento de que o crime organizado e o terrorismo estão cada vez mais conectados, o jornal Correio Braziliense, em reportagem de 23 de julho de 2017, apresentou relatórios que davam conta da parceria comercial entre a facção criminosa brasileira denominada de Primeiro Comando da Capital (PCC) e o grupo terrorista *Hezbollah* (CAVALCANTI; SOUZA, 2017).

Quanto ao pensamento de defesa brasileiro, a revisão da literatura apontou para a “Teoria da Inexistência de Risco Iminente”, do cientista político Eliézer Rizzo de Oliveira (2000 apud FIALHO, 2002), que estabelece, em linhas gerais, que não havendo a percepção de ameaças, não há sensibilização política que motive maiores discussões sobre temas estratégicos, como o terrorismo.

Um dos entrevistados, ao discorrer sobre a inexistência de um órgão central de coordenação das atividades de PCT, menciona que a combinação da aceitação do mito da “imunidade natural” somada à dificuldade de percepção do terrorismo como séria ameaça, esvazia qualquer discurso favorável às medidas de ampliação da capacidade administrativa, e mesmo legal, do Estado no campo da PCT.

Outro entrevistado, igualmente, discorre sobre o fato e salienta que a segurança dos grandes eventos ficou extremamente comprometida em razão da negação da ameaça terrorista.

No que se refere ao ciberespaço, a revisão da literatura apontou que este pode oportunizar o terrorismo mediante a possibilidade de cometimento de ataques cibernéticos (ciberterrorismo) ou mesmo pelo seu potencial emprego na radicalização de indivíduos, com o destaque para o extremismo islâmico.

Um dos entrevistados complementou que o ciberespaço propicia um ambiente fértil para o desenvolvimento de subculturas criminosas imunes a barreiras físicas, fronteiras políticas e limites morais. A dimensão virtual do Espaço de Batalha constitui um diferencial de assimetria e, portanto, é instrumento de poder e dominação. Neste contexto, enfatiza a necessidade de um Sistema Brasileiro de Segurança Cibernética, que promova a segurança cibernética do Estado, o que conforma um ambiente de espectro mais amplo que o de defesa, já conduzido a bom termo pelas Forças Armadas, através do CDCiber, principalmente tendo em vista as limitações orçamentárias atuais.

Outro entrevistado acrescenta que deve ser realizado um acurado estudo sobre os malefícios que poderiam ser causados através da ocorrência de um ataque cibernético às infraestruturas estratégicas nacionais.

Quanto à política nacional e regional de concessão de refúgio e asilo, a revisão da literatura apontou o quão arriscado pode ser o estabelecimento de uma política de “portas abertas” no que se refere ao terrorismo. Para tanto, apresentaram-se, brevemente, as preocupações que surgiram, em 2011, na União Europeia, quando da ocorrência da Primavera Árabe e o início da crise de refugiados oriundos do Oriente

Médio; e algumas intercorrências ocorridas no Uruguai, país limítrofe com o Brasil e tradicional concessor de refúgio e asilo para estrangeiros.

Ao que tudo indica, as preocupações apresentadas no relatório da Europol, em 2011, atinentes à possibilidade de conexão entre o terrorismo e o acolhimento de refugiados do Oriente Médio, materializaram-se em realidade, como pode ser visto no relatório desse mesmo órgão policial supranacional, em 2017:

O afluxo de refugiados e migrantes para a Europa, a partir de zonas de conflito já existentes e novas, é esperado que continue. **El já explorou o fluxo de refugiados e migrantes para enviar indivíduos à Europa para cometer atos de terrorismo, que se tornaram evidentes nos ataques de Paris em 2015. El e possivelmente outras organizações terroristas jihadistas podem continuar a fazê-lo. [...]**

Um caso na Suíça envolveu três suspeitos que eram refugiados sírios e requerentes de asilo. Dois deles chegaram na Suíça com vistos humanitários e, no momento da redação [deste relatório], estavam sendo investigados como potenciais membros do IS.

A Itália também afirmou ter tido casos de refugiados com antecedentes jihadistas anteriores; e a Áustria informou vários casos de indivíduos suspeitos de terrorismo entre os migrantes que se hospedam ou viajam pelo seu território. [...]

Não há evidências concretas de que os viajantes terroristas usem sistematicamente esses fluxos de refugiados para entrar na Europa despercebidos, mas é indiscutível que alguns terroristas tenham entrado na União Europeia como refugiados, como foi observado nos ataques de Paris de 13 de novembro de 2015 (EUROPEAN POLICE OFFICE, 2017, p. 6, tradução nossa, grifo nosso).

4.2.1.2 Ameaças

Como ameaças, a revisão da literatura apontou as células terroristas internacionais e os lobos solitários, com um destaque bem maior para estes últimos, que vêm ganhando destaque como protagonistas de diversas experiências recentes de ações terroristas no mundo ocidental.

Evidentemente, não se pode perder de vista que tradicionais alvos de organizações terroristas internacionais, tais como as representações diplomáticas estrangeiras, sempre ensejarão maiores cuidados de segurança e poderão suscitar outras ameaças terroristas. Em reportagem do jornal Correio Braziliense, de 04 de fevereiro de 2017, foram noticiadas duas oportunidades, 1976 e 1989, nas quais o *Hezbollah* enviou terroristas a Brasília-DF, objetivando a realização de ataques a representantes diplomáticos israelenses (GRUPO, 2017).

Entretanto, a experiência contemporânea tem demonstrado que um número relevante de ações terroristas tem sido cometido por lobos solitários (5%, em 2016,

conforme aponta a figura 09); e os “alvos simples” (*soft targets*), por suas características, são os seus alvos mais visados para as suas ações.

Os lobos solitários, por seu efeito surpresa e ação de choque, representam, então, a mais perigosa ameaça terrorista ao mundo ocidental. A globalização forneceu uma grande capacidade de cooptação de militantes às diversas organizações terroristas, não importando em que parte do globo a pessoa esteja. Soma-se a isso, a extrema dificuldade para se descobrir e frustrar os intentos desse tipo de ameaça, cujos desafios de enfrentamento são enormes.

Um dos entrevistados, ao tratar sobre a questão da concessão de refúgio e asilo, manifesta a sua particular preocupação, a partir de exemplos internacionais, de que lobos solitários possam ingressar em território brasileiro e perpetrar ações terroristas, manifestando a dimensão real dessa ameaça.

Esse mesmo entrevistado acrescenta que o relativo sucesso dessa fonte de ameaça deve-se ao caráter de imprevisibilidade de sua ação, decorrente da dificuldade de previsão de desvios de conduta de indivíduos sem antecedentes ou qualquer ligação com suspeitos conhecidos.

Assim, a principal “virtude” operacional do lobo solitário não reside, como muitos podem pensar, no fato de o indivíduo atuar isoladamente, mas no fato de ser desconhecido e, portanto, dificilmente detectável, antes da ação, o que aumenta as suas possibilidades de sucesso. Como atuam isoladamente, sem contato com outras pessoas conhecidas por ligação com o terrorismo ou qualquer tipo de apoio externo, os “lobos solitários” seguem representando a maior ameaça terrorista no plano internacional, especialmente em países ocidentais que abrigam significativas comunidades islâmicas xiitas ou outros tipos de alvo habitual do terrorismo salafista, como representações diplomáticas da Síria, Irã ou Iraque, ou mesmo dos EUA, como é o caso do Brasil, mesmo que em períodos onde não ocorram grandes eventos.

Por fim, o entrevistado define que não se trata de que os lobos solitários correspondam à maior ameaça terrorista ao país, mas ao fato de que, imprevisíveis e quase indetectáveis, constituem ameaça permanente e de mais difícil prevenção do que as formas de organização mais ortodoxas do terrorismo internacional, cuja movimentação muitas vezes pode ser plotada com a antecedência necessária, por serviços de inteligência estrangeiros cooperativos, fornecendo informações capazes de propiciar as condições para o oportuno aumento dos níveis de alerta e

consequente fortalecimento da segurança em torno de seus potenciais alvos no país ou até mesmo de sua prévia neutralização.

Outro entrevistado corrobora com a ideia de que detectar um lobo solitário, em relação a detecção de uma célula terrorista, é bem mais complexo e difícil, enfatizando que as fragilidades nacionais, em termos de segurança orgânica e vulnerabilidades de alvos simples (*soft targets*) e alvos difíceis (*hard targets*), são imensas e convidativas a incidentes terroristas. Segundo ele, dentro das análises de risco realizadas pela Segurança Pública e pela Defesa, dentre todos cenários prováveis de enfrentamento de ações terroristas, os lobos solitários compõem o pior.

Para esse entrevistado, dentro de sua experiência profissional na área, os cenários de incidentes perpetrados por células terroristas são os mais trabalhados. O que, em sua opinião, compõe o cenário de mais provável ocorrência, como já o foi outrora no país. Porém, na sua visão, apesar de não ser o mais provável para o Brasil, indubitavelmente, o pior cenário de enfrentamento terrorista gravita entorno dos lobos solitários.

4.2.2 Dimensão operacionalização

A dimensão “operacionalização” liga-se ao estudo da variável independente do presente trabalho de pesquisa à medida em que, a reboque dos questionamentos acerca da real necessidade de se desenvolver uma ENPCT, outras interrogações surgem a respeito de como esse documento pode ser dotado de adequabilidade e aplicabilidade ante as restrições das mais variadas ordens, sejam econômicas, psicossociais ou políticas.

Portanto, de maneira imponderável, deve-se pensar em como instrumentalizar uma ENPCT realista ante a atual conjuntura brasileira e, ao mesmo tempo, pronta para fazer face aos desafios que poderão ser impostos no futuro da nação.

4.2.2.1 Adequabilidade

Uma ENPCT deve ser efetiva. Necessita, portanto, mostrar-se adequada ao enfrentamento do multifacetado fenômeno do terrorismo.

O primeiro passo para que se obtenha o sucesso esperado durante o desenvolvimento de uma ENPCT é aquisição de acurado conhecimento acerca do inimigo a ser combatido: o terrorismo internacional contemporâneo.

Rapoport (2004) delimitou quatro grandes ondas de terrorismo em seu trabalho seminal sobre a história do terrorismo internacional, de maneira que cada onda reflete a sua dominância no período delimitado. A primeira onda ("anarquista") do terrorismo moderno começou na Rússia, na década de 1880, e durou até a década de 1920; a segunda onda ("anticolonial") começou na década de 1920 e terminou na década de 1960; a terceira onda ("nova esquerda") começou na década de 1960 e continuou até a década de 1980; e a quarta (a onda "religiosa") surgiu em 1979 e continua até os dias de hoje.

Ainda segundo Rapoport (2004), o Islã está no coração dessa última onda. Os grupos islâmicos conduziram, com sucesso, os mais significantes, mortais e profundos ataques internacionais. E o sucesso alcançado pelo Islã, aparentemente, influenciou grupos religiosos em outros lugares, tais como: cristãos, judeus, siquistas etc.

As características intrínsecas a essa última onda terrorista desembocam em uma única forma eficaz de combatê-la: o contraterrorismo proativo.

Um dos entrevistados aponta que o terrorismo transnacional contemporâneo representa o vetor básico do conflito irregular assimétrico no século XXI. Nesse tipo de terrorismo, não há o que se negociar; não há qualquer tipo de interlocução que conduza a uma concessão política; e é justamente nesse aspecto que reside a distinção fundamental entre o terrorismo clássico, comumente empregado na Guerra Fria, e o terrorismo transnacional contemporâneo.

Os atentados de Paris, realizados em novembro de 2015, são um exemplo perfeito dessa realidade. Naquela oportunidade, a polícia francesa, enquanto tentava estabelecer uma interlocução com os terroristas, objetivando negociações, acabou assistindo a mais derramamento de sangue, mediante o fuzilamento de reféns e explosões suicidas. Na realidade, pareceu que a tentativa frustrada de negociação valorizou, ainda mais, o evento suicida em curso.

Evidentemente, não se pode perder de vista que a interlocução com terroristas pode vir a acontecer; entretanto, ocorrerá excepcionalmente, conduzida nos casos em que esse contato se torne impositivo por alguma razão.

Realizando um resgate histórico, um dos entrevistados enfatiza que, durante a Guerra Fria, o terrorismo era empregado como um instrumento tático pelos movimentos revolucionários. Atualmente, o terrorismo é um instrumento estratégico de projeção de poder, encontrando um fim em si mesmo. Quanto mais baixas e destruição, melhor.

Sendo assim, à medida em que a ameaça terrorista começou a empregar a sua própria morte como arma, mediante o emprego de ataques suicidas, a sua neutralização perdeu qualquer viés reativo e tornou-se eminentemente proativa.

Segundo Pape (2003, p. 346):

[...] os ataques suicidas são geralmente mais destrutivos do que outros ataques terroristas. Um atacante que está disposto a morrer é muito mais provável que cumpra a sua missão e cause o máximo de dano ao alvo. Os atacantes suicidas podem ocultar armas em seus próprios corpos e fazer ajustes de última hora com mais facilidade do que os terroristas comuns. Eles também são mais capazes de se infiltrar em alvos fortemente protegidos porque não precisam de planos de fuga ou equipes de resgate (tradução nossa).

Ainda segundo Pape (2003), os ataques suicidas são uma maneira especialmente convincente de sinalizar a probabilidade de que há mais terror por vir, porque o próprio suicídio é um sinal caro, o que sugere que os atacantes não poderiam ter sido dissuadidos, ainda que houvesse uma ameaça de retaliação dispendiosa.

A “arte do martírio” faz com que os terroristas justifiquem suas ações com base em motivos de grande profundidade ideológica, que combinam as crenças de uma comunidade mais ampla. Muitas organizações terroristas cultivam “mitos sacrificais”, que incluem conjuntos elaborados de símbolos e rituais para marcar a morte de um atacante individual como contribuição para a nação, tornando plausível o pensamento de que outros suicidas surgirão (PAPE, 2003).

Então, qual lógica de combate pode reger o enfrentamento a um inimigo que demonstra total despreendimento quanto a sua própria vida? Essa é uma pergunta que encontra a sua única resposta na proatividade das ações: atacar antes de ser atacado.

Dentro de todo esse contexto, um dos entrevistados afirma que o contraterrorismo reativo, conduzido após a realização da ação terrorista, tornou-se totalmente ultrapassado e ineficiente; via de regra, é “missão não cumprida”.

Uma vez que a ação terrorista transnacional contemporânea pretende maximizar a morte, destruição e confusão; mesmo em ataques suicidas, faz-se mister que se vislumbre que não existe o “simples” sacrifício. Sempre haverá trabalhos preparatórios às ações terroristas: captação de recursos, adestramento de seus executantes, judicioso planejamento e reconhecimentos exaustivos dos alvos escolhidos. Tais trabalhos expõem a intenção de ataque e franqueiam oportunidades para a neutralização da ameaça terrorista.

Segundo Crelinsten (2014), o contraterrorismo proativo caracteriza-se por ser um modelo híbrido de combate ao terrorismo, combinando elementos de justiça criminal, inerentes às operações policiais, e de operações de combate.

Uma abordagem proativa requer coordenação e integração em uma ampla gama de domínios políticos: direito penal, policiamento, inteligência, finanças, controle de fronteiras, política de imigração e refugiados, estratégia e táticas militares, diplomacia, desenvolvimento e intervenção humanitária. Essa abordagem multidisciplinar, em ambiente interagências, pode criar tensões entre objetivos intrinsecamente conflitantes (CRELINSTEN, 2014).

A revisão da literatura apontou que as operações em ambiente interagências guardam desafios que lhe são inerentes. As tensões sistêmicas nascem naturalmente quando se mesclam distintas culturas organizacionais e técnicas operacionais, contribuindo para a dissociação do esforço pretendido. Soma-se, ainda, o fator humano, o qual faz avultar conflitos de personalidade, que desestimulam a construção de um ambiente colaborativo.

Nesse sentido, um dos entrevistados aponta que o trabalho interagências deve ser pautado por condutas básicas como: foco permanente no objetivo comum; busca contínua da integração; conhecer as capacidades das agências participantes (possibilidades e limitações); evitar o protagonismo institucional e respeitar a diversidade de competências; compartilhamento integral de informações de interesse comum; e aprestamento permanente.

Em sua experiência profissional, esse mesmo entrevistado afirma que experimentou, com sucesso, a efetividade desse tipo de trabalho, quando atuou junto a órgãos internacionais, oportunidade na qual observou a aplicação prática dos princípios da multiplicidade de competências, complementariedade, transversalidade, integração, iniciativa e unidade de comando. Entendendo, por consequência, que uma estratégia nacional fortalece a integração interagências, a unidade de doutrina e o somatório de esforços comuns.

Outro entrevistado reforça que, quanto mais multidisciplinar o ambiente operacional, mais a unidade de comando se torna impositiva. Portanto, defende que uma ENPCT deve prever que um militar se encarregue da coordenação de todo o esforço de combate ao terrorismo, haja vista que a vida castrense oferece maior experiência no processo decisório e na capacidade de direcionar esforços.

Raciocina-se, então, que quanto maior o número de agências e organizações envolvidas, maior será o número de comandos e ordens a serem expedidas. Essa quantidade de comandos diferentes afeta o grau de cooperação interagências, tornando a implementação da estratégia mais demorada e desafiadora.

Ao se reconhecer a precedência de uma autoridade sobre os demais, materializando o princípio da unidade de comando, fatores de tensão podem ser dirimidos, conduzindo a uma melhor execução das ações.

O desenvolvimento de uma ENPCT adequada ao enfrentamento do terrorismo internacional contemporâneo deve observar aspectos relevantes que foram elencados nos estudos de caso apresentados na revisão da literatura, criando condições para a condução do contraterrorismo proativo. Dentre os quais, destacam-se: o fomento à cooperação internacional; a partilha eficaz de informações; o adequado tratamento das informações pelos serviços de segurança, com foco na inteligência humana; a integração entre a defesa aérea e o controle de tráfego aéreo; e a efetiva fiscalização de produtos controlados.

Uma ENPCT deve, então, ser concebida em um ambiente interagências, fundamentado no princípio da unidade de comando; e fomentar a aplicação integrada de todas as expressões do Poder Nacional na busca por um objetivo comum.

Para tanto, o documento que estabelece a criação de um grupo de trabalho interagências deve apontar: o problema de segurança específico a ser enfrentado; a intenção da autoridade que o estabeleceu; quem deve participar dos estudos e suas responsabilidades; quem será o responsável pela liderança dos trabalhos; e a gestão de recursos e orçamentos (COLÉGIO INTERAMERICANO DE DEFESA, 2013).

4.2.2.2 Aplicabilidade

A implementação de uma política é consubstanciada na aplicação de sua respectiva estratégia, que garantirá a sua efetividade. Para tanto, necessita-se que política seja realista, fundamentada em uma sólida previsão orçamentária e com planejamento de ações muito bem definidos.

Atualmente, o país passa por uma severa crise econômica, que culminou em uma rigorosa política de austeridade orçamentária. O orçamento público reflete os interesses da sociedade, o que, por razões já estudadas no presente trabalho, faz com que se possa inferir que muito dificilmente vultuosos recursos financeiros seriam investidos no sentido a permitir a aplicação de uma ENPCT.

Nesse contexto, a edição de uma ENPCT deve ser acompanhada por um extenso debate político-acadêmico nacional. A sociedade brasileira precisa perceber que a ameaça terrorista, principalmente em sua vertente internacional, existe e não faz distinção de momento ou local. Caso não haja esse trabalho de conscientização, ainda que se investissem vultuosos recursos no arcabouço institucional brasileiro de PCT, sempre haveria um sério risco de que, diante da próxima crise financeira, vigorosos contingenciamentos atingiriam os recursos empenhados.

Corroborando com tal ideia, um dos entrevistados afirma que os melhores resultados de uma ENPCT seriam alcançados caso esta fosse o resultado de uma melhor percepção, por parte do poder público, acerca da ameaça terrorista; em contraste com uma ENPCT editada como resultado de uma ocorrência inopinada, desencadeadora de uma mudança de visão e de comportamento, em caráter emergencial.

A partir do exposto, percebe-se que, no caso brasileiro, é interessante que um grupo de trabalho responsável pela discussão de uma ENPCT, guardadas as suas responsabilidades institucionais, seja composto por:

- órgãos e ministérios considerados centrais, ou seja, aqueles que estão diretamente relacionados a assuntos de defesa, segurança, inteligência e administração fazendária, no que tange aos crimes contra a ordem financeira;
- órgãos e ministérios periféricos, ou seja, aqueles que podem contribuir subsidiariamente para o esforço principal; e
- órgãos e instituições convidadas, com destaque para as sociedades acadêmicas de ensino superior e representações parlamentares das diversas comissões legislativas, que poderão auxiliar no esforço de atualização de instrumentos jurídico-regulatórios.

Inegavelmente, a globalização rompeu com a maioria das fronteiras do mundo, fazendo com que os esforços de segurança sejam cada vez mais supranacionais. Em que pese o mito da imunidade a ações terroristas, pela postura geopolítica do país, a política externa brasileira não pode deixar de se engajar em um esforço global de segurança contra as atividades terroristas.

A revisão da literatura aponta que uma estratégia nacional deve partir de uma diretriz política que norteie os trabalhos, estabelecendo, então, um Estado Final Desejado. Estratégias coerentes deverão ser desenvolvidas no seio de um grupo de trabalho interagências, fluindo desde o nível mais alto para o nível mais baixo de sua

estrutura. Sendo assim, condições ideais são criadas para que haja consonância na execução das ações táticas, que fluirão em sentido inverso, desde os níveis mais baixos para os níveis mais altos, conforme o apresentado no mapa cognitivo de linhas de esforço (figura 11) (COLÉGIO INTERAMERICANO DE DEFESA, 2013).

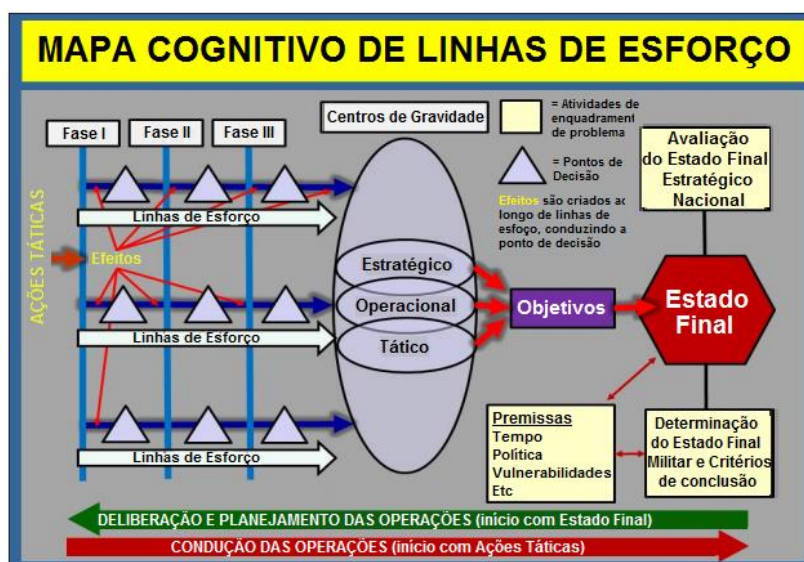


FIGURA 11 – Mapa cognitivo de linhas de esforço
Fonte: CURTIS E. LEMAY CENTER, 2016b, tradução nossa

Corroborando com a revisão da literatura, um dos entrevistados defende que todas as ações sistemáticas e interações devem ser desenhadas para terem a sua execução desde o nível mais baixo (local) até o nível mais alto, fluindo do epicentro para as bordas. Esse ponto de vista baseia-se no fato de que a gestão da resposta imediata e até a fase de reconstrução e restauração do estado de normalidade pós-evento devem ocorrer no menor nível de administração, criando um resultado mais eficiente e duradouro.

Crelinsten (2014) segue nesse mesmo sentido e afirma que uma estratégia de contraterrorismo, abrangente e de longo prazo, para que se torne realidade, deverá ser implementada mediante pequenas mudanças no nível local, que evoluem e se adaptam ao longo do tempo e do espaço, até se tornarem generalizadas e normalizadas como um valor ou prática universal. Entretanto, essas mudanças precisam ser autorizadas a se desenvolver e se disseminarem por marcos jurídicos que protejam os direitos, ofereçam respaldo e concedam oportunidades a todos. Isso só pode ser feito por Estados que trabalham em concerto: os parceiros não estatais

também desempenharão um papel de destaque no processo; e os atores estatais cooperarão para que o esforço seja cada vez mais transnacional.

Conforme um dos entrevistados enfatiza, uma ENPCT deve ser trabalhada no tempo. Exige o somatório de esforços, instrução e adestramento de quadros. É imponderável que se esteja em constante integração com os órgãos internacionais, mas para isso, deve haver confiança; e a confiança da comunidade internacional não se ganha com facilidade, demanda comprometimento e tempo.

As experiências obtidas no enfrentamento do terrorismo durante os Jogos Olímpicos Rio 2016 oferecem um marco inicial e não podem se perder no tempo e no espaço. Os pontos fortes e as oportunidades de melhoria devem ser alvo de intensos estudos e debates, visando o aprimoramento das diversas capacidades que foram criadas, reunidas ou aplicadas durante todo o esforço de segurança integrada.

Toda a extensa rede colaborativa interagência que foi criada durante os Jogos Olímpicos Rio 2016 deve ser preservada e, principalmente, expandida. O fomento à participação, de forma regular, em novas atividades interagências pode auxiliar nesse processo.

. A partir do exposto, percebe-se que, para que durante a implementação de uma ENPCT jamais se perca de vista o Estado Final Desejado, a sua estrutura deverá apresentar, observando diversos assuntos que foram alvo de estudo no presente trabalho de pesquisa, dentre outros tópicos:

- a sua contextualização, promovendo a ambientação no que se refere ao momento histórico nacional e global, sensibilizando os seus leitores quanto à importância de seu conteúdo;

- os marcos nacionais em matéria de PCT, que correspondem a importantes pontos de partida para a ENPCT;

- a sua finalidade e aplicação;

- os seus referenciais metodológicos e estratégicos;

- os seus princípios norteadores, que traduzirão a essência de sua aplicação;

- um mapa estratégico, que servirá como ferramenta de apoio à sua implementação;

- os seus Objetivos Estratégicos;

- a sua Aplicação Estratégica; e

- as suas Ações Estratégicas nos mais variados campos de atuação.

4.2.3 Conclusões parciais sobre a variável independente

As conclusões parciais acerca do desenvolvimento de uma ENPCT (VI) são:

a) o estudo das vulnerabilidades e ameaças revela a necessidade premente de uma ENPCT e fornece pontos de partida para os seus trabalhos de concepção;

b) embora não se possa determinar que o lobo solitário constitui a ameaça terrorista mais provável, este é, sem dúvida, a pior ameaça que se pode enfrentar, avultando de importância do desenvolvimento e do emprego de instrumentos que possam auxiliar em trabalhos de prevenção ao surgimento dessa ameaça;

c) a ENPCT deve contemplar o modelo de enfrentamento ao terrorismo baseado no contraterrorismo proativo;

d) a questão orçamentária é aspecto fundamental e sensível para o desenvolvimento de uma ENPCT, deve, portanto, ser trabalhada mediante o aumento da percepção da ameaça terrorista no seio da sociedade;

e) uma ENPCT deve ser concebida em um ambiente multidisciplinar e interagências, no qual a aplicação do princípio da unidade de comando se mostra fundamental;

f) uma ENPCT deve ser planejada desde os níveis mais altos para os mais baixos e ser aplicada desde os níveis mais baixos para os mais altos; e

g) a coordenação das atividades de PCT deve seguir o modelo de governança sistêmica, garantindo a integração entre os diversos atores envolvidos e a almejada e necessária eficiência em sua execução; e

h) a cooperação internacional, a partilha eficaz de informações, o adequado tratamento das informações pelos serviços de segurança, a segurança cibernética e a efetiva fiscalização de produtos controlados são tópicos a serem exaustivamente trabalhados durante a concepção de uma ENPCT.

5 CONCLUSÃO

O presente trabalho de pesquisa foi desenvolvido com a intenção de solucionar o problema: “qual a influência de uma Estratégia Nacional de Prevenção e Combate ao Terrorismo (ENPCT) na condução de atividades de antiterrorismo e contraterrorismo no Brasil?”.

Em busca da resposta a essa questão, foram levantadas hipóteses que, supostamente, responderiam à indagação anterior, de maneira afirmativa (hipótese de trabalho) ou de maneira negativa (hipótese nula):

- H1 – o desenvolvimento de uma ENPCT **contribuirá** na condução de atividades de antiterrorismo e contraterrorismo no Brasil; e
- H0 – o desenvolvimento de uma ENPCT **não contribuirá** na condução de atividades de antiterrorismo e contraterrorismo no Brasil.

Direcionado pelas hipóteses supracitadas, realizou-se uma profunda revisão da literatura, buscando atingir o objetivo geral desta pesquisa, ou seja, propor os principais aspectos de uma ENPCT. Para tanto, analisou-se, também, a necessidade de uma Estratégia Nacional de Prevenção e Combate ao Terrorismo, mediante a apresentação de vulnerabilidades e ameaças à Segurança Nacional, evidenciando os benefícios de uma ENPCT, adequada e realista, para a condução das atividades de enfrentamento ao terrorismo.

Ademais, o estudo se apoiou nas percepções de 5 (seis) especialistas, dos quais, 3 (três) eram especialistas em terrorismo e 2 (dois) eram especialistas em atividades correlatas ao tema, quais sejam: DQBRN e defesa cibernética.

Sendo assim, o trabalho fundamentou-se no arranjo entre a revisão da literatura e as entrevistas realizadas. Essa combinação resultou na resposta à questão levantada pelo problema e em 3 (três) propostas: a de composição de um grupo de trabalho para a criação de uma ENPCT; a de estrutura para esse documento; e a de governança de um Sistema Integrado de Prevenção e Combate ao Terrorismo, que seria criado de modo simultâneo com a edição da referida estratégia.

Os resultados obtidos foram coerentes com aquilo que era esperado, confirmando as expectativas do início dos trabalhos.

O combate da atualidade é marcado pelo amplo espectro dos conflitos. Nesse novo modelo de guerra, os adversários atuam em todas as dimensões do espaço de batalha e utilizam-se de combinações únicas e ameaças híbridas, altamente difusas, para atacarem os seus inimigos através da máxima especulação de suas

vulnerabilidades.

A guerra contra oponentes, estatais ou não, que empregam táticas convencionais e não-convencionais de combate, incluindo o amplo uso de práticas criminosas para a desestabilização de governos e obtenção de recursos, marcam decisivamente os conflitos deste século, fazendo com que, cada vez mais, os conceitos entre segurança e defesa se fundam, olvidando qualquer linha que possa demarcar tal distinção.

Nesse bojo, o terrorismo internacional contemporâneo encontra o seu lugar como o principal vetor global de conflitos irregulares assimétricos.

É de causar espanto que, a despeito desse panorama, o Estado Brasileiro permaneça evidenciando vulnerabilidades críticas e, convenientemente, pareça viver numa realidade paralela de segurança, totalmente díspar do resto do mundo e imune a quaisquer ameaças terroristas.

Desconstruindo essa falácia, o presente trabalho de pesquisa realizou estudos sobre: os fundamentos jurídicos que subsidiam e regulam as ações, em matéria de PCT, das diversas agências governamentais e das Forças Armadas do país; os instrumentos jurídicos de PCT dos EUA, do Reino Unido e da França; as peculiaridades do emprego interagências; a experiência estrangeira em atentados terroristas; e, por fim, as vulnerabilidades e ameaças à Segurança Nacional.

Verificou-se que existe uma premente necessidade de revisão legislativa sobre os instrumentos jurídicos que regulam o enfrentamento ao terrorismo. Questões como a ampliação do conceito de terrorismo; a articulação e integração das diversas agências, mediante a (re)definição de competências; a ampliação de poderes; dentre tantas outras, devem ser amplamente discutidas, de modo que se possa oferecer uma maior segurança jurídica aos agentes públicos durante o exercício de suas competências e dotar de uma maior eficiência o arcabouço institucional brasileiro no que se refere ao enfrentamento do terrorismo.

Verificou-se também os enormes desafios que precisam ser vencidos para que se obtenha um ambiente de trabalho colaborativo durante as operações interagências. A ausência de uma definição clara de papéis e responsabilidades de cada agência fatalmente conduzirá a uma má alocação de recursos, à falta de comunicação e à interação destrutiva entre os trabalhos desenvolvidos.

Desta forma, como o enfrentamento ao terrorismo carece de uma abordagem extremamente complexa e holística, conjugando todas as expressões do Poder

Nacional, estratégias devem ser traçadas para que haja uma interação construtiva entre os trabalhos, garantindo resultados expressivos nessa atividade.

O estudo da experiência estrangeira em atentados terroristas fortaleceu a visão de que o terrorismo é um fenômeno onipresente, apresentando os prejuízos causados pelas ações terroristas e servindo de valioso subsídio para que se obtivesse um diagnóstico de pontos fortes e oportunidades de melhoria no enfrentamento ao terrorismo, conforme apontou a revisão da literatura.

Em razão disso, descortinaram-se vulnerabilidades e ameaças à Segurança Nacional, quais sejam: as questões fronteiriças; a atuação de movimentos sociais e ONGs; o crime organizado; o pensamento de defesa brasileiro; o ciberespaço; a política nacional e regional de concessão de refúgio e asilo; e a ameaça de lobos solitários e células terroristas ao Brasil.

Tais vulnerabilidades e ameaças demandam, então, uma eficaz cobertura institucional, fato que pode ser alcançado mediante a definição clara e objetiva de responsabilidades e a ampliação ou criação de novas capacidades, de modo que se garantam a conquista e manutenção dos objetivos fundamentais da Nação.

Embasado pela revisão da literatura e pelas discussões, conclui-se, então, que a PCT é conduzida mediante a execução de 4 atividades básicas: Apoio de Inteligência, Antiterrorismo, Contraterrorismo e Administração de Consequências. Destas, o apoio de inteligência é ponto fulcral e deve ser amplamente alargado, conforme observou-se mediante a análise da experiência estrangeira diante de atentados terroristas, principalmente diante da opção pela abordagem proativa de condução do contraterrorismo.

Ainda no que tange ao apoio de inteligência, observa-se que todos os tipos de inteligência, sejam humanas, de sinais ou de imagens, de diferentes origens, ganham singular importância no enfrentamento ao terrorismo. Há, entretanto, conforme verificou-se nos 3 estudos de caso realizados na revisão da literatura, um predomínio da inteligência humana, como efeito natural do caráter difuso da ameaça terrorista.

Atuando proativamente, a informação não é coletada para fins de evidência criminal, mas para fins de inteligência. O objetivo final não é necessariamente uma ação penal. Em vez disso, o objetivo das operações de inteligência é aprender mais sobre o que os suspeitos de terrorismo estão fazendo.

Para tanto, o tratamento dos dados deve ser adequado e a partilha de informações deve ser eficiente, fluindo verticalmente e em ambos os sentidos, no sistema integrado de inteligência.

A globalização e a fluidez transfronteiriça do terrorismo internacional tornam claramente insuficientes as atividades de segurança de qualquer país. Tem-se, por isso, desenvolvido uma crescente cooperação entre os sistemas de segurança de cada vez mais países, partilhando informações e, por vezes mesmo, conjugando esforços operacionais supranacionais. O Brasil não pode ficar de fora desse concerto, sob pena de se ver isolado e surpreendido no futuro.

Verifica-se, então, que o desenvolvimento de uma ENPCT é o instrumento ideal para trazer o dinamismo que falta ao enfrentamento do terrorismo no Brasil. Não há dúvidas de que, se bem aplicado e adequado à realidade nacional, seus efeitos poderão ser sentidos, permanentemente, em todos os campos de atuação do Poder Nacional: Desenvolvimento, Segurança e Defesa.

Por fim, entendeu-se que a hipótese de trabalho: “o desenvolvimento de uma ENPCT contribuirá na condução de atividades de antiterrorismo e contraterrorismo no Brasil” foi confirmada, atestando que, no Brasil, a forma atual de condução dessas atividades necessita passar por transformações, desembocando em um modelo de gestão sistêmica, formado por um conjunto de agências que, atuando de modo integrado, formam um todo unitário com vistas a atingir um objetivo único: a segurança da Nação brasileira.

Como produto final do trabalho de pesquisa, apresentou-se uma proposta de grupo de trabalho para a discussão de uma ENPCT (apêndice B); uma proposta de estrutura de uma ENPCT (apêndice C); e uma proposta de modelo de governança do SIPCT (apêndice D).

5.1 RECOMENDAÇÕES E SUGESTÕES

Ao longo do presente trabalho de pesquisa surgiram questões a serem abordadas oportunamente.

5.1.1 Recomendações

Recomenda-se a realização de um número maior de atividades conjuntas com as demais Forças Singulares, órgãos e agências, governamentais ou não. Essas atividades são extremamente importantes para que se possam fortalecer os laços de

amizade entre as agências, trabalhar na formulação de novas técnicas, táticas e procedimentos (TTP) e, ainda, aproximar-se cada vez mais da interoperabilidade.

Neste sentido, recomenda-se a criação do Comando Conjunto de Operações Especiais, de modo a congregar as tropas de operações especiais das três Forças Singulares, respeitando-se as suas especificidades.

Recomenda-se, ainda, a realização de uma maior quantidade de operações combinadas, principalmente com os países limítrofes, uma vez que estas podem representar elevados ganhos para a segurança regional.

5.1.2 Sugestões

Durante o presente trabalho de pesquisa percebeu-se o relevante papel dos produtos de defesa para o desenvolvimento das diversas capacidades que são requeridas para um eficiente enfrentamento do terrorismo, principalmente no que se refere aos sistemas informacionais.

Diante do importante papel complementar e suplementar que os produtos de defesa podem ocupar no enfrentamento ao terrorismo, sugere-se, então, a investigação científica dos requisitos operacionais requeridos para o fomento à inovação ou para o aperfeiçoamento tecnológico desses produtos.

5.1.3 Considerações finais

Como sua maior contribuição, este trabalho põe em relevo questões sensíveis de Segurança Nacional que são intimamente ligadas ao terrorismo internacional. O terrorismo é uma realidade e, não o perceber como tal, é uma temeridade desmedida.

Temas de segurança e defesa não devem ser uma exclusividade do ambiente acadêmico militar, mas devem permear toda a sociedade, por intermédio da rede de ensino secular ou dos debates políticos, cooperando para um esforço cívico de promoção da união de todos os cidadãos brasileiros em prol dos mais caros objetivos da pátria.

Entretanto, enquanto tal realidade não se materializar, cabe aos militares a responsabilidade pela discussão de cenários político-estratégicos, atuais e futuros, com vistas a garantir a soberania da Nação brasileira.

REFERÊNCIAS

ABBOTT, Philip K. A ameaça terrorista na área da Tríplice Fronteira: mito ou realidade? **Military Review**, Fort Leavenworth, Kansas, EUA, v. 85, p. 18-23, jan./fev. 2005.

AMBROS, Christiano Cruz. Ambiente estratégico, percepção de ameaça e desenho institucional nos sistemas de inteligência: rede nomológica e o caso brasileiro. In: SEMINÁRIO BRASILEIRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS INTERNACIONAIS, 2012, Porto Alegre, RS. **Anais...** Porto Alegre, RS: UFRGS, 2012. p. 40-66.

ANALIZAN establecer observatorio antiterrorismo em Ciudad del Este. **Vanguardia**, [Ciudad del Este], 27 jul. 2017. Disponível em: <<http://www.vanguardia.com.py/2017/07/27/analizan-establecer-observatorio-antiterrorismo-en-ciudad-del-este/>>. Acesso em: 03 ago. 2017.

ÀS VÉSPERAS da Olimpíada no Rio, 100 “lobos solitários” estão na mira da Abin. **Época**, Brasília, 09 jul. 2016. Disponível em: <<http://epoca.globo.com/tempo/noticia/2016/07/vesperas-das-olimpiadas-no-rio-100-lobos-solitarios-estao-na-mira-da-abin.html>>. Acesso em: 10 out. 2016.

ATTENTAT de Nice: “il semble” que le tueur “se soit radicalisé très rapidement”, selon Cazeneuve. **Le Figaro**, [Paris], 16 jul. 2016a. Disponível em: <<http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2016/07/16/97001-20160716FILWWW00066-il-semble-que-le-tueur-se-soit-radicalise-tres-rapidement-selon-cazeneuve.php>>. Acesso em: 28 out. 2016.

ATTENTATS de Bruxelles. **La Libre**, [Bruxelas], 22 mar. 2016. Disponível em: <<http://www.lalibre.be/dossier/attentats-terroristes-a-bruxelles-56f2445035708ea2d3d4bed7>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

AZEVEDO, Reinaldo. As ONGs, a Amazônia e o General Heleno. **Veja**, [São Paulo], 24 abr. 2008. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/as-ongs-a-amazonia-e-o-general-augusto-heleno/>>. Acesso em: 11 out. 2016.

_____. Comissão quer que Lula e Stédile expliquem o que quer dizer “colocar o exército do MST nas ruas”. Eu também quero! Quem ameaça a democracia faz terrorismo. **Veja**, [São Paulo], 19 mar. 2015. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/comissao-quer-que-lula-e-stedile-expliquem-o-que-quer-dizer-colocar-o-exercito-do-mst-nas-ruas-eu-tambem-quero-quem-ameaca-a-democracia-faz-terrorismo/>>. Acesso em: 03 ago. 2017.

BEARAK, Max. Brazilian extremist group uses Telegram to pledge allegiance to ISIS ahead of Olympics. **The Washington Post**, Washington, 19 jul. 2016. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2016/07/19/brazilian-extremist-group-pledges-allegiance-to-isis-ahead-of-rio-olympics/?utm_term=.db2c2508762d>. Acesso em: 08 out. 2016.

BÉLGICA. Service public fédéral intérieur. **Planification d'urgence et gestion de crise en Belgique**. [Bruxelas], Bélgica, 06 ago. 2007. Disponível em: <http://www.ohey.be/sites/default/files/pdf/brochure_noodplanning_fr.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2017.

BENAVIDES, Roberto Vizcardo. Ciberdefensa, ciberseguridad y economía. In: XVII Conferência dos Diretores de Colégios de Defesa Ibero-Americanos, 2016, Rio de Janeiro, RJ. **Ciberdefesa e Cibersegurança: Novas ameaças à Segurança Nacional**. Rio de Janeiro, RJ: Escola Superior de Guerra, 2016. p. 207-227.

BERIS, Jana. Shabtai Shavit: "Tras los atentados, las fuerzas de seguridad no ayudaron". **La Nación**, Jerusalém, 05 mar. 2015. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/1773442-shabtai-shavit-tras-los-atentados-las-fuerzas-de-seguridad-no-ayudaron>>. Acesso em: 29 out. 2016.

BOMFIM, Camila; MATOSO, Filipe. PF prende 10 pessoas suspeitas de ligação com terrorismo. **G1**, Brasília, 29 jul. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/07/ministro-da-justica-anuncia-acoes-antiterror-15-dias-da-olimpiada.html>>. Acesso em: 08 out. 2016.

BONDITTI, Philippe et al. **Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme**. Centre d'études en sciences sociales de défense. [Paris], França: 2008. p. 221.

BONOMI confirmo que exrecluso de Guantánamo ingresó a Brasil sin permiso. **El Observador**, [Montevideo], 16 jun. 2016. Disponível em: <<http://www.elobservador.com.uy/bonomi-confirmo-que-exrecluso-guantanamo-ingreso-brasil-permiso-n927145>>. Acesso em: 02 nov. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Organização de Alexandre Moraes. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

_____. Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 mar. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5015.htm>. Acesso em 20 dez. 2016.

_____. Decreto nº 7.438, de 11 de fevereiro de 2011. Estabelece princípios e diretrizes para criação e elaboração do Livro Branco de Defesa Nacional, institui Grupo de Trabalho Interministerial com o objetivo de elaborar estudos sobre temas pertinentes àquele Livro, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 fev. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7438.htm>. Acesso em: 09 dez. 2016.

_____. Decreto Legislativo nº 373, de 25 de setembro de 2013. Aprova a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional, encaminhados ao Congresso Nacional pela Mensagem nº 83, de 2012 (Mensagem nº 323, de 17 de julho de 2012, na origem). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 set. 2013. Disponível em:

<<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/59577078/dou-secao-1-26-09-2013-pg-1>>. Acesso em: 09 dez. 2016.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 13 jul. 2017.

_____. Exército Brasileiro. **EB20-MF-10.102**: Doutrina Militar Terrestre. 1. ed. Brasília, DF, 2014.

_____. Exército Brasileiro. **EB20-MF-10.103**: Operações. 4. ed. Brasília, DF, 2014a.

_____. Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. **Livro verde de segurança cibernética do Brasil**. Brasília, DF, 2010.

_____. Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece o seu processo e julgamento e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 dez. 1983. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7170.htm> Acesso em: 13 dez. 2016.

_____. Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990. Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do Art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jul. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8072.htm>. Acesso em: 22 dez. 2016.

_____. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 maio 2003. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683compilado.htm>. Acesso em: 27 dez. 2016.

_____. Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 ago. 2013a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm>. Acesso em: 22 dez. 2016.

_____. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 mar. 2016. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm>. Acesso em: 20 dez. 2016.

BRASIL. Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jun. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm>. Acesso em: 09 mar. 2017.

_____. Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010. Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 ago. 2010a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp136.htm#art1>. Acesso em: 09 dez. 2016.

_____. Mensagem nº 85, de 16 de março de 2016. Mensagem de veto ao Projeto de Lei nº 2016/2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 mar. 2016a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Msg/VEP-85.htm>. Acesso em: 20 dez. 2016.

_____. Ministério da Defesa. **MD51-M-04**: Doutrina Militar de Defesa. 2. ed. Brasília, DF, 2007.

_____. Ministério da Defesa. **MD35-G-01**: Glossário das Forças Armadas. 4. ed. Brasília, DF, 2007a.

_____. Ministério da Defesa. **MD33-M-12**: Operações Interagências. 1. ed. Brasília, DF, 2012.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, DF, 2012a.

_____. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa**. Brasília, DF, 2012b.

_____. Ministério da Defesa. **EB20-MC-10.201**: Operações em Ambiente Interagências. 1. ed. Brasília, DF, 2013b.

_____. Tribunal Regional Federal (4. Região). **Ação Penal Nº 5046863-67.2016.4.04.7000/PR da 14ª Vara Federal de Curitiba**. Autor: Ministério Público Federal. Réus: Oziris Moris Lundi dos Santos Azevedo, Alisson Luan de Oliveira, Hortencio Yoshitake, Leonid El Kadre de Melo, Luis Gustavo de Oliveira, Fernando Pinheiro Cabral, Israel Pedra Mesquita, Levi Ribeiro Fernandes de Jesus. Relator: Juiz Marcos Josegredi da Silva. Curitiba, PR, 4 de maio de 2017.

BUZANELLI, Márcio Paulo. A atividade de inteligência na prevenção da ameaça terrorista. **Revista Brasileira de Inteligência**, Brasília, v.3, n.4, p. 5-12, set. 2007.

CAVALCANTI, Leonardo; SOUZA, Renato. PCC firma parceria comercial com o Hezbollah e amplia poder financeiro. **Correio Braziliense**, Brasília, 23 mar. 2017. Disponível em:

<http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2017/07/23/internas_polbrae>

co,611759/pcc-brasileiro-tem-parceria-com-o-hezbollah.shtml>. Acesso em: 07 set. 2017.

CHARLTON, Alistair. Telegram: tool for world's most dangerous terrorists or Isis fanboy chatroom?. **International Business Time**, [Londres], 23 mar. 2016. Disponível em: <<http://www.ibtimes.co.uk/telegram-tool-worlds-most-dangerous-terrorists-isis-fanboy-chatroom-1551244>>. Acesso em: 09 out. 2016.

COLÉGIO INTERAMERICANO DE DEFESA: O processo interagências. [Washington DC]: Colégio Interamericano de Defesa, 2013. Não paginado.

COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DA ESPIONAGEM. **Relatório final**. Brasília, DF, 2014. 301 p.

COSTA, Camila. Número de centros islâmicos sobe 20% em 2015 em São Paulo. **BBC Brasil**, São Paulo, 17 set. 2015. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150911_mesquitas_saopaulo_cc>. Acesso em: 25 out. 2016.

CRELINSTEN, Ronald. Perspectives on counterterrorism: from stovepipes to a comprehensive approach. **Perspectives on terrorism**, Massachusetts, v. 8, n. 1, p. 2-15, fev. 2014.

CRONOLOGIA dos ataques do PCC, 2006. **Observatório de Segurança Pública de São Paulo**, São Paulo, [2006]. Disponível em: <<http://www.observatoriodeseguranca.org/imprensa/cronologiapcc>>. Acesso em: 11 out. 2016.

CUNHA, Paulo Cesar Teixeira da. **A atuação das forças armadas no combate ao terrorismo**. 2011. 76f. Trabalho de Conclusão de Curso (Altos Estudos de Política e Estratégia) – Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2011.

CURTIS E. LEMAY CENTER. **Annex 3-0 Operations and planning: an effect-based approach to planning**. [Alabama]: Curtis E. Lemay Center for Doctrine and Education, 2016b. Não paginado. Disponível em: <<https://doctrine.af.mil/download.jsp?filename=3-0-D19-OPS-Effects-Based-Plan.pdf>>. Acesso em: 27 dez. 2016.

DE FREITAS, Veronica Tavares. **Sociedade de risco e legislação antiterror**. 2016. Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal Fluminense. Disponível em: <<http://www.30rba.abant.org.br/arquivo/downloadpublic?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyl7czozNToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUiFVSZPjltzOjQ6IjI4MjAiO30iO3M6MT0iaCI7czozMjoiZWZhODMyYjI2ZWYyZTQxMjIiNDIIM2Y4NWQyODFIZTMI030%3D>>. Acesso em: 21 dez. 2016.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (Brasil). **Manual básico: elementos fundamentais**. Rio de Janeiro, 2014. v. 1.

_____. **Manual básico: assuntos específicos**. Rio de Janeiro, 2009. v. 2.

ESRI STORY MAPS; PEACETECH LAB. **2016 Terrorist Attacks**. [California, EUA], 2016. Disponível em: <<https://storymaps.esri.com/stories/terrorist-attacks/?year=2016>>. Acesso em: 23 out. 2016.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. House of Representatives of the United States of America in Congress. **U. S. Code**. Washington D.C., EUA, 28 fev. 2017. Disponível em: <<http://uscode.house.gov/browse/frontmatter&edition=prelim>>. Acesso em: 11 mar. 2017.

_____. House of Representatives of the United States of America in Congress, 2004, Washington D. C., US. **Attorney General John Ashcroft speech**. The Department of Justice Archive, 2004. Disponível em: <https://www.justice.gov/archive/ag/speeches/2004/071304_patriot_report_remarks.htm>. Acesso em: 11 mar. 2017.

_____. House of Representatives of the United States of America in Congress. **Public Law 114 - 23**: uniting and strengthening America by fulfilling rights and ensuring effective discipline over monitoring act of 2015 (USA FREEDOM Act). Washington D.C., EUA, 02 jun. 2015. Disponível em: <<https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/2048/text>>. Acesso em: 07 set. 2017.

EUROPEAN POLICE OFFICE. **European Union Terrorism Situation And Trend Report 2011**. Haia, Holanda, 2011. Disponível em: <https://www.europol.europa.eu/sites/default/.../te-sat2011_0.pdf>. Acesso em: 28 maio 2017.

_____. **European Union Terrorism Situation And Trend Report 2017**. Haia, Holanda, 2017. Disponível em: <<https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/eu-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2017>>. Acesso em 29 jul. 2017.

FARIA, José Augusto Vale. Como se forma um terrorista jihadista no Ocidente: o processo de radicalização. **Jornal de Defesa e Relações Internacionais**. [S.l.], 2013. Disponível em: <<http://database.jornaldefesa.pt/ameacas/terrorismo/JDRI%20070%20090913%20terrorismo.pdf>>. Acesso em: 09 jan. 2017.

FIALHO, Ivan. A questão da Segurança Nacional reconsiderada. **Revista da Escola Superior de Guerra**. Rio de Janeiro. Ano XIX, v. 41, 2002. Disponível em: <<http://www.reservaer.com.br/est-militares/seg-nac-reconsiderada.html>>. Acesso em: 08 dez. 2016.

FICO, Carlos Alberto do Couto. **O livro branco da defesa e sua importância para as Forças Armadas**. 2011. 75f. Trabalho de Conclusão de Curso (Altos Estudos de Política e Estratégia) – Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2011.

FINANCIAL CRIMES ENFORCEMENT NETWORK; INTERPOL. **The Hawala alternative remittance system and its role in money laundering**. [S.l.], [1998].

Disponível em: <<https://www.treasury.gov/resource-center/terrorist-illicit-finance/Documents/FinCEN-Hawala-rpt.pdf>>. Acesso em: 06 jan. 2017.

FRANÇA. Assemblée Nationale. **Rapport sur la proposition de loi n° 1907**, renforçant la lutte contre l'apologie du terrorisme sur internet. Paris, França, 4 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r2000.asp>>. Acesso em: 09 jan. 2017.

_____. Secrétariat general de la défense et de la sécurité nationale. **Instruction Interministerielle n° 650**: plan gouvernemental de vigilance, de prévention et de protection face aux menaces terroristes (VIGIPIRATE). Paris, França, 17 jan. 2014a. Disponível em: <https://www.univ-montp3.fr/filemanager/vigipirate/Partie_publicque_du_plan_Vigipirate_2014.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2017.

_____. Legifrance. **Code pénal**. [Paris], França, 04 mar. 2017. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=E6AEC36008CB96990463F6F6FFE61661.tpdila15v_2?cidTexte=LEGITEXT000006070719&dateTexte=20170314>. Acesso em: 13 mar. 2017.

GARCÍA, Jesús García; PÉREZ, Julio Cesar Mondragón. La ciberseguridad y ciberdefensa en el contexto de México. In: XVII Conferência dos Diretores de Colégios de Defesa Ibero-Americanos, 2016, Rio de Janeiro, RJ. **Ciberdefesa e Cibersegurança: Novas ameaças à Segurança Nacional**. Rio de Janeiro, RJ: Escola Superior de Guerra, 2016. p. 178-206.

GRUPO terrorista Hezbollah planejou atentados contra Brasília. **Correio Braziliense**, Brasília, 04 fev. 2017. Disponível em: <http://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/brasil/2017/07/23/internas_polbraco,611759/pcc-brasileiro-tem-parceria-com-o-hezbollah.shtml>. Acesso em: 13 jul. 2017.

HOMELAND SECURITY INSTITUTE. **Underlying reasons for success and failure of terrorist attacks**: selected case studies. Arlington, EUA. 2007. p. 1-176.

INSTITUTE FOR NATIONAL STRATEGIC STUDIES. **Defense White Papers in the Americas**: A Comparative Analysis. Washington DC, EUA. 2000, rev. 2002. Disponível em: <<https://www.ciaonet.org/catalog/15141>>. Acesso em: 06 dez. 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2010**: aglomerados subnormais/informações territoriais. Rio de Janeiro, RJ, 2010. p.1-251.

INTEL SECURITY; THE ASPEN INSTITUTE. **Critical infrastructure readiness report**: holding the line against cyberthreats. California, EUA, 2015. Disponível em: <<https://www.mcafee.com/es/resources/reports/rp-aspen-holding-line-cyberthreats.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2016.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR COUNTER-TERRORISM. **Assessing the terrorism threat in the tri-border area of Brazil, Paraguay and Argentina.** Herzliya, Israel. 2013.

IU y PSOE se oponen a que Uruguay conceda asilo político a ocho presos de ETA. **El País**, Madri, 30 dez. 1992. Disponível em: <https://elpais.com/diario/1992/12/30/espana/725670014_850215.html>. Acesso em: 29 out. 2016.

JOBIM, Nelson. A defesa na agenda nacional: o plano estratégico de defesa. **Revista Interesse Nacional**, São Paulo, SP, ano 1, n. 2, p. 9-16, jul. / set. 2008.

JUSTI, Adriana; VIANNA, José. Presos na Hashtag cogitaram o uso de armas químicas na Olimpíada, diz PF. **G1**, Curitiba, 02 set. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2016/09/presos-na-hashtag-cogitaram-uso-de-armas-quimicas-na-olimpiada-diz-pf.html>>. Acesso em: 11 out. 2016.

LASMAR, Jorge Mascarenhas. A legislação brasileira de combate e prevenção do terrorismo quatorze anos após 11 de setembro: limites, falhas e reflexões para o futuro. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, PR, v. 23, n. 53, mar. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782015000100047>. Acesso em: 10 mar. 2017.

MALKES, Renata. “Lobos solitários são a maior ameaça aos Jogos de 2016”. **Deutsche Welle**, [Brasília], 23 nov. 2015. Disponível em: <<http://www.dw.com/pt-br/lobos-solit%C3%A1rios-s%C3%A3o-a-maior-amea%C3%A7a-aos-jogos-de-2016/a-18868278>>. Acesso em: 29 out. 2016.

MARTINS, Eduardo Tavares. **Necessidade de criação de uma estrutura de combate ao terrorismo para o Exército Brasileiro.** 2007. 164f. Trabalho de Conclusão de Curso (Doutorado em Ciências Militares) – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2007.

MARTINS, Raúl François Carneiro. Acerca de “Terrorismo” e de “Terrorismos”. **Cadernos do Instituto da Defesa Nacional**, Lisboa, n.1, out. 2010.

MELO, Luiz Felipe Midon de. **A (não) tipificação do terrorismo no Brasil à luz do direito internacional.** 2016. 97f. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Graduação em Direito) – Universidade Federal do Mato Grosso, Cuiabá, 2016.

METDEPENNING, Marc. Du TATP, l’explosif des terroristes, retrouvé à Bruxelles. **Tribune de Genève**, Genebra, 23 mar. 2016. Disponível em: <<https://www.tdg.ch/monde/europe/Du-TATP-l-explosif-des-terroristes-retrouve-a-Bruxelles/story/25782920>>. Acesso em: 25 out. 2016.

MOREIRA JUNIOR, Hermes. A compreensão e o combate ao terrorismo internacional contemporâneo: um estudo das propostas do Club de Madrid. **Revista Geopolítica**, Ponta Grossa, PR, v. 2, n. 1, p. 77-98, jan. / jun. 2011.

O BRASIL está entre os menos preparados para ataques de hackers, diz estudo. **BBC Brasil**, Brasília, 31 jan. 2012. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/01/120131_ciberdefesa_pai.shtml>. Acesso em: 15 out. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas nº 51/210**, que dispõe sobre medidas para eliminar o terrorismo internacional. New York City, EUA, 1996. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r210.htm>>. Acesso em: 26 dez. 2016.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Declaração de Manaus**. Manaus, AM, 2000. Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/portuguese/docminist00.asp>>. Acesso em: 08 dez. 2016.

_____. **Convenção Interamericana contra o Terrorismo**. Bridgetown, Barbados, 2002. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/a-66.htm>>. Acesso em: 19 dez. 2016.

PANIAGO, Paulo de Tarso Resende et al. Uma cartilha para melhor entender o terrorismo internacional: conceitos e definições. **Revista Brasileira de Inteligência**, Brasília, v.3, n.4, p.13-22, set. 2007.

PAPE, Robert A. The strategic logic of suicide terrorism. **American Political Science Review**. Chicago, v. 97, n. 3, p. 343-361, ago. 2003.

PEACE OPERATIONS TRAINING INSTITUTE (EUA). **Global Terrorism**. Ed. rev., ampl. Williamsburg, EUA, 2008.

PETERKE, Sven. Obrigações internacionais para criminalização do terrorismo e modelos de implementação: principais opções para o legislador brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, ano 51, n. 204, p.109-119, out./dez. 2014.

PROENÇA JUNIOR, Domício; DINIZ, Eugênio. **Considerações técnicas sobre a Política de Defesa Nacional**. Grupo de Estudos Estratégicos, COPPE/UFRJ, 1999. Disponível em: <http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP1999_A0019.PDF>. Acesso em: 08 dez. 2016.

PwC. **Inovando e transformando em segurança cibernética**. [S.l.], 2016. Disponível em: <<http://www.pwc.com.br/pt/publicacoes/servicos/assets/consultoria-negocios/2016/tl-gsiss16-pt.pdf>>. Acesso em: 06 jan. 2017.

RAND CORPORATION. **Radicalisation in the digital era: the use of the internet in 15 cases of terrorism and extremism**. [Cambridge], 2013. Disponível em: <http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR453.html>. Acesso em: 09 jan. 2017.

RAPOPORT, David C. Four waves for modern terrorism. **Attacking Terrorism: Elements of a grand strategy**. Audrey Kurth Cronin, James M. Ludes. Washington D.C.: Georgetown University Press, p.46-73, 2004.

REINO UNIDO. **Terrorism Act 2000**: An Act to make provision about terrorism; and to make temporary provision for Northern Ireland about the prosecution and punishment of certain offences, the preservation of Peace and the maintenance of order. Londres: The Stationery Office Limited, 2000.

RODRIGUES, Noeli. **ONGs: a sociedade civil e o papel do Estado**. In: XXV Semana de Ciências Sociais da UEL, 2013, Londrina, PR. **Anais...** Londrina, PR, 2013.

ROMERO, Simon; SCHMIDT, Michael S. As ISIS posts Portuguese, U.S. and Brazil Bolster Olympics Security. **The New York Times**, Nova Iorque, 1 ago. 2016. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2016/08/02/world/americas/rio-de-janeiro-olympics-terrorism-brazil.html?_r=0>. Acesso em: 09 out. 2016.

ROUSSEFF, Dilma. Os refugiados e a esperança. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 10 set. 2015.

RUMSFELD, Donald. **21st century transformation of US Armed Forces**. 2002. Palestra realizada na National Defense University. Disponível em: <<http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/dod/transformation-secdef-31jan02.htm>>. Acesso em: 29 dez. 2016.

SALEM, Marcos David. **A tipificação do crime de terrorismo na lei penal brasileira: motivação e consequências**. 2014. 40f. Trabalho de conclusão de curso (Altos estudos de política e estratégia) – Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2011.

SCHREIBER, Mariana. Em 8 pontos: o que já se sabe sobre os suspeitos de planejar ataques no Brasil. **BBC Brasil**, Brasília, 21 jul. 2016. Disponível em: <<https://esportes.terra.com.br/jogos-olimpicos/2016/em-7-pontos-o-que-ja-se-sabe-sobre-os-suspeitos-de-planejar-ataques-no-brasil,014ef000733148a915f79830ad43fa2cc45te6is.html>>. Acesso em: 11 out. 2016.

SECRETARIAT GENERAL DU COMITE INTERMINISTERIEL DE PREVENTION DE LA DELINQUANCE. **Prevention de la radicalisation**: kit de formation. [Paris], v. 2, 2015. 120 p.

SIMIONI, Alexandre Arthur Cavalcanti. **O terrorismo contemporâneo: consequências para a Segurança e Defesa do Brasil**. 2008. 261f. Dissertação (Mestrado em História Comparada) – Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

STROM, Kevin J.; EYERMAN, Joe. Interagency coordination: a case study of the 2005 London train bombings. **NIJ Journal**. [S.l.]. 2008. Disponível em: <<https://www.nij.gov/journals/260/pages/interagency-coordination.aspx>>. Acesso em: 25 mar. 2017.

STUART, Hannah. **Islamist terrorism: analysis of offence and attacks in the UK (1998-2015)**. The Henry Jackson Society. Londres, Reino Unido: 2017. 1013 p.

THE 71st UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2016, New York City, US.
President Donald Tusk speech. New York: UN Headquarters, 2016. Disponível em:
<<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/09/21-tusk-speech-unga/>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

THE LIBRARY OF CONGRESS. **Terrorist and organized crime groups in the tri-border area (TBA) of South America.** Washington D.C., EUA, 2003, ed. rev. 2010.

VILLA, Rafael A. Duarte. Formas de influência das ONGs na política internacional contemporânea. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, PR, n. 12, p. 21-33, jun. 1999.

VISACRO, Alexandre. **Guerra irregular: terrorismo, guerrilha e movimentos de resistência ao longo da história.** 1. ed. São Paulo: Editora Contexto, 2009.

VITAL, Antonio. Comandante do Exército defende tratamento diferenciado para militares na reforma da Previdência. **Câmara Notícias**, Brasília, 05 jul. 2017.

Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/SEGURANCA/537466-COMANDANTE-DO-EXERCITO-DEFENDE-TRATAMENTO-DIFERENCIADO-PARA-MILITARES-NA-REFORMA-DA-PREVIDENCIA.html>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

VITTI JUNIOR, Vladimir. **Análise da lei antiterrorismo (13.260/2016).** 2016. Programa de Pós-graduação em Ciências Criminais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Disponível em:
<<http://revista.zumbidospalmares.edu.br/images/stories/pdf/edicao-4/AnalisedaLeiAntiterrorismo.pdf>>. Acesso em: 21 dez. 2016.

VULLIAMY, Ed. IT expert: I worked with 7/7 bombers and warned police. **The Guardian**, [Londres], 24 jun. 2016. Disponível em:
<<https://www.theguardian.com/uk/2006/jun/24/july7.topstories3>>. Acesso em: 11 out. 2016.

GLOSSÁRIO

Al-Gama'a al-Islamiyya: Também chamado de Grupo Islâmico, é um movimento islâmico sunita egípcio, considerado terrorista pelos EUA, Reino Unido, Israel, Rússia e União Europeia. Desde 2003, após décadas de terrorismo, o grupo supostamente renunciou a prática terrorista, voltando-se para as discussões políticas.

Al-Jihad: Ou Jihad Islâmica Egípcia é um grupo terrorista islâmico egípcio ativo desde o final da década de 1970. Sua atividade armada tem sido conhecida por ataques a figuras do alto escalão de governos, como ministros ou o assassinato do presidente egípcio Muhammad Anwar Al Sadat, em 1981.

Al-Qaeda: Cujo significado é "O Alicerce", é uma organização terrorista islâmica internacional, constituídas por células colaborativas e independentes que visam disputar o poder geopolítico no Oriente Médio. Está em operação desde 1988, quando se opunha às tropas russas no Afeganistão, e notabilizou-se mundialmente após os atentados terroristas ao WTC. Nesse período, notabilizou-se também o seu ex-líder e principal colaborador, Osama bin Laden, que foi morto em 2011, durante uma operação secreta americana em solo paquistanês.

Ameaça: qualquer conjunção de atores, entidades ou forças com **intenção e capacidade de realizar ação hostil** contra o país e seus interesses nacionais, com possibilidades de por intermédio da exploração de suas deficiências, causar danos ou comprometer a sociedade nacional (a população e seus valores materiais e culturais) e seu patrimônio (território, instalações, áreas sob jurisdição nacional e o conjunto das informações de seu interesse) (BRASIL, 2013b, grifo nosso).

Antiterrorismo: Conjunto de atividades que engloba as medidas defensivas de caráter preventivo, a fim de minimizar as vulnerabilidades dos indivíduos e das propriedades, impedindo e dissuadindo os atentados terroristas (BRASIL, 2013b).

Conselho de Defesa Nacional (CDN): Conselho previsto no Art. 91 da CF/88, sendo presidido pelo Presidente da República e composto, como membros natos, pelos: Vice-Presidente da República, Presidente da Câmara dos Deputados, Presidente do Senado Federal, Ministro da Justiça, Ministro de Estado da Defesa,

Ministro das Relações Exteriores, Ministro do Planejamento e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. O Ministro de Segurança Institucional comporá o CDN como Secretário-Executivo.

Contraterrorismo: Conjunto de atividades que engloba as medidas ofensivas de caráter repressivo, a fim de impedir, dissuadir, antecipar e responder aos atentados terroristas. Enquanto que o “antiterrorismo” se fundamenta na ação de proteção caracterizada pela presença ostensiva, de caráter eminentemente preventivo, o “contraterrorismo” demanda a execução de ações diretas de contato, eminentemente repressivas/retaliatórias, com as organizações terroristas em presença (BRASIL, 2013b).

Espaço de Batalha: Dimensão física e virtual onde ocorrem e repercutem os combates, abrangendo as expressões política, econômica, militar, científico-tecnológica e psicossocial do poder, que interagem entre si e entre os beligerantes. O Campo de Batalha está incluído no Espaço de Batalha (BRASIL, 2013b).

Estado Islâmico: O Estado Islâmico, conhecido pelos acrônimos EI, ISIS ou Daesh, é uma organização jihadista islamita de orientação wahhabita que opera majoritariamente no Oriente Médio. Essa organização tem mantido uma retórica de ameaça aos países ocidentais e tem se proclamado responsável pelo cometimento de diversos atentados terroristas ao redor do mundo.

ETA (Euskadi Ta Askatasuna): organização nacionalista armada basca classificada como terrorista por muitos países da Europa e que luta, há décadas, pela independência da região histórica do País Basco, cujo antigo território se divide entre a Espanha e a França.

Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – Exército do Povo (FARC): Organização guerrilheira de inspiração comunista, que opera em solo colombiano, mediante táticas de guerrilha, desde 1964. Embora não sejam consideradas um grupo terrorista pelo Brasil e outros países da América do Sul, as FARC, devido ao amplo e sistemático emprego de atos de terror ao longo de sua história, são consideradas uma organização terrorista pela Colômbia, EUA, Canadá e União Europeia.

Grupo Islâmico Combatente Marroquino: Organização terrorista islâmica sunita e jihadista afiliada a *al-Qaeda*. Notabilizou-se pelo seu envolvimento nos atentados terroristas de 11 de março de 2004, no qual foram detonadas 10 bombas, simultaneamente, em 4 trens madrilênses. Esse atentado matou 191 pessoas e feriu mais de 1900.

Guerra Cibernética: Conjunto de ações para uso ofensivo e defensivo de informações e sistemas de informações para negar, explorar, corromper ou destruir valores do adversário baseados em informações, sistemas de informação e redes de computadores. Essas ações são elaboradas para obtenção de vantagens tanto na área militar quanto na área civil (BRASIL, 2007a).

Hamas: Organização palestina, de orientação sunita, que inclui uma entidade filantrópica, um partido político e um braço armado, se constituindo no mais importante movimento fundamentalista islâmico da Palestina. Considerado uma organização terrorista por muitos países (não incluindo o Brasil), o *Hamas* tem no Estado de Israel o seu maior inimigo, lançando mão de atos terroristas contra aquele Estado como uma forma de reivindicar a formação de um Estado Palestino Independente.

Hawala: Frequentemente denominado também de banca subterrânea, banca paralela, sistema bancário não oficial e, numa outra concepção, de banca étnica, é um sistema popular e informal de remessas de valores existente desde os tempos antigos e que, recorrendo a mecanismos simples e beneficiado da insipiência que ainda caracteriza as ligações bancárias entre continentes, foram e continuam a ser o meio privilegiado e eficaz, usado pelos emigrantes, para enviarem remessas de suas economias para os seus países de origem (FINANCIAL CRIMES ENFORCEMENT NETWORK; INTERPOL, [1998]).

O *Hawala* funciona basicamente da seguinte forma:

- um indivíduo se dirige a um operador *hawala* nacional, passando-lhe os recursos que deseja transferir para um terceiro em outro país, recursos estes que podem ser qualquer bem, desde dinheiro vivo, até joias, armas, carros ou imóveis; e
- este operador *hawala* nacional emite uma ordem de pagamento para um operador *hawala* internacional, em qualquer lugar do mundo, que passará os recursos ao terceiro que lhe foi determinado e, posteriormente, será ressarcido por meio de outras transações daquela rede.

Hezbollah: Palavra que significa “Partido de Deus”, surgiu como uma resposta à invasão e à ocupação do Líbano em 1982 por Israel, que lançou sua ofensiva militar para expulsar militantes palestinos que operavam no sul libanês. O *Hezbollah* foi criado por um grupo de clérigos muçulmanos xiitas radicais, com ajuda da Guarda Revolucionária do Irã, no Vale do Beca, na fronteira com o outro patrocinador do movimento, o governo sírio. Composto por um braço político e um armado, o *Hezbollah* goza de prestígio junto às camadas populares libanesas e utiliza-se, desde

a sua gênese, de métodos assimétricos de combate para atingir os seus objetivos.

Ímã: Sinônimo de imamo ou imame, significa, em árabe, “aquele que guia”. O termo representa o pregador do culto islâmico.

Lobo solitário: No contexto do terrorismo, é definido como o terrorista que age sozinho, no momento e no local que julgar conveniente, vinculados a uma entidade terrorista ou não, no curso da história da humanidade já foram responsáveis por inúmeros atos terroristas e representam um grande desafio para os serviços de Inteligência de todo o mundo.

Mossad (Instituto para Inteligência e Operações Especiais): é o serviço secreto israelense, com sede em Tel Aviv. Formado em dezembro de 1949, é considerado um dos melhores e mais atuantes serviços de inteligência do mundo.

Narcoterrorismo: termo utilizado para classificar as ações conduzidas por organizações terroristas que se dedicam a atividade de tráfico de drogas para financiar suas operações, recrutamento e especializam. Incluem-se neste tipo de atividade terrorista as seguintes organizações: FARC-EP, ELN, *Sendero Luminoso*, *Hamas*, *Hezbollah* e o *Taliban*.

PricewaterhouseCoopers (PwC): fundada em 1998, tem sede em Nova Iorque, EUA, e é uma das maiores prestadoras de serviços profissionais do mundo nas áreas de auditoria, consultoria e outros serviços acessórios para todo tipo de empresas e no mundo inteiro.

Primavera Árabe: foi uma onda revolucionária de manifestações e protestos que ocorreram no Oriente Médio e no Norte da África a partir de 18 de dezembro de 2010. Houve revoluções na Tunísia e no Egito, uma guerra civil na Líbia e na Síria; também ocorreram grandes protestos na Argélia, Bahrein, Djibuti, Iraque, Jordânia, Omã e Iémen e protestos menores no Kwait, Líbano, Mauritânia, Marrocos, Arábia Saudita, Sudão e Saara Ocidental.

Risco: quantificação da insegurança, por meio da **combinação da probabilidade** (de uma ameaça explorar uma vulnerabilidade), **com o impacto** de ocorrência do evento para a sociedade (BRASIL, 2007a, grifo nosso).

Salafismo: em árabe significa “primeiras gerações”. O salafismo é um movimento ortodoxo ultraconservador dentro do islamismo sunita, com uma abordagem fundamentalista do Islã. Confunde-se com o termo “Wahhabita”, uma vez que muitos defendem que foi *Muhammad ibn Abd-al-Wahhab*, erudito islâmico do século XVIII, o seu fundador.

Sharia: termo árabe que significa “caminho para a fonte [de água]”, mas historicamente tem representado, no meio muçulmano, uma série de princípios religiosos, comportamentais e de costumes expressos nos textos sagrados muçulmanos.

Soft Targets (Alvos Simples): são alvos que, por serem relativamente desprotegidos ou vulneráveis, são priorizados para a execução de ataques terroristas. Locais de culto e áreas de uso público geral são extremamente visados, por potencializarem os danos psicológicos no público.

Vale do Beka: vale situado a cerca de 30 Km a leste de Beirute, capital do Líbano. Para que se tenha uma ideia do alto nível de conexão entre essa região e a comunidade libanesa brasileira, o jornal O Globo, em reportagem intitulada “Líbano esconde um pequeno Brasil no Vale do Bekka”, de 7 de junho de 2016, apontou que quase todos os libaneses que lá residiam já haviam vivido na América do Sul em algum momento de suas vidas.

Vulnerabilidade: situação de **fraqueza de uma força**, sistema, instalação ou equipamento, **que pode ser explorada** por um oponente (ou ameaça) com o objetivo de auferir vantagens (BRASIL, 2013b, grifo nosso).

Wahhabismo: é um movimento islâmico sunita fundamentalista.

APÊNDICE A – ENTREVISTAS

TEMA: O TERRORISMO INTERNACIONAL: PERSPECTIVAS PARA O BRASIL

Prezado Sr (NOME DO ENTREVISTADO)

Esta entrevista tem por objetivo abordar temas relacionados ao fenômeno terrorista e ao seu combate no território nacional. Desse modo, espera-se que as questões levantadas possam apontar lacunas e estimular a busca por suas soluções.

Ao se trabalhar a temática terrorista no presente estudo, pretende-se:

- contribuir para a popularização do estudo científico desse fenômeno;
- fomentar a discussão sobre políticas públicas de segurança e o papel da sociedade nesse contexto; e
- contribuir com o trabalho de decisores político-estratégicos, pesquisadores, estudantes e o público em geral.

Portanto, a contribuição intelectual de Vossa Senhoria será de grande valia para que o presente estudo alcance resultados mais fidedignos e expressivos.

Sinta-se, então, à vontade para não responder a qualquer um dos questionamentos abaixo. Desde já agradeço a colaboração e coloco-me à disposição para esclarecimentos:

Paulo Ricardo de Oliveira Dias (Capitão de Artilharia – AMAN 2008)

Celular: (31) 99301-5827 E-mail: pauloric1717@hotmail.com

ENTREVISTADO: INDIVÍDUO A

1. Com o presente trabalho de pesquisa, pretende-se, além do já exposto, que se visualize a necessidade de criação de uma estrutura institucional permanentemente voltada para a promoção de atividades integradas de prevenção e combate ao terrorismo (PCT). Tal estrutura visualiza-se composta por um órgão central e por outros periféricos, diretamente subordinados ao órgão central, que dariam capilaridade e maior autonomia às atividades de PCT.

Tendo como pano de fundo a legislação nacional, o senhor acredita que para a criação de tal estrutura poderia encontrar amparo na legislação doméstica ou demandaria a criação de algum instrumento jurídico que lhe desse o seu necessário amparo legal?

2. Atualmente, o Brasil não dispõe de uma estrutura institucional de prevenção e combate ao terrorismo que seja integrada em seus eixos estruturantes, quais sejam: defesa, segurança, inteligência e combate aos crimes contra a ordem financeira. Basicamente, a referida articulação se dá em caráter episódico, de modo que, rotineiramente, cada Instituição executa as suas atividades de PCT estanque uma das outras.

Tendo em vista as características do combate moderno, marcado pelo amplo espectro dos conflitos, o senhor considera que há a necessidade da criação de uma Estratégia Nacional de Prevenção e Combate ao Terrorismo (ENPCT) no Brasil?

3. No presente estudo, de modo a dar a real dimensão da importância do tema “Terrorismo” na agenda política nacional, buscou-se elencar vulnerabilidades e possíveis ameaças à Segurança Nacional, capazes de abrir uma “janela de oportunidade” para que atos terroristas sejam cometidos em solo pátrio.

Abaixo, elencam-se as vulnerabilidades e ameaças levantadas neste estudo. Solicito que o senhor se manifeste sobre cada uma delas, apontando se concorda ou não com a sua aderência ao tema “Terrorismo Internacional” e por qual motivo. Caso julgue importante, levante novos tópicos de discussão.

- **Questão fronteiriça:** permeabilidade; e ilícitos transfronteiriços, particularmente nas Tríplices Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai.

- **Movimentos sociais e as Organizações Não-Governamentais:** manipulação da opinião pública e de políticos, conduzindo à inação política em matéria de Segurança Nacional.

- **Crime Organizado:** o crime organizado como fornecedor de recursos para o terrorismo.

- **Ciberespaço:** fomento ainda insipiente de atividades de Segurança Cibernética no Brasil e como instrumento facilitador da radicalização islâmica.

- **Política de acolhimento de refugiados e concessão de asilo político no âmbito nacional e regional:** o Brasil tem se destacado como destino de inúmeros refugiados de conflitos no Oriente Médio. O Uruguai, tradicional acolhedor de refugiados e concessor de asilo político, já teve problemas de relações exteriores com a Espanha, devido à concessão de asilo político para 8 (oito) militantes do ETA (grupo terrorista basco); e, no ano de 2016, houve um alerta para os órgãos policiais

brasileiros, para a possível entrada de Jihad Ahmad Diyab, libanês, ex-detento da prisão americana de Guantánamo por ligações com o terrorismo islâmico, que fora acolhido como refugiado pelo Uruguai.

Portanto, as políticas de acolhimento de refugiados e de concessão de asilo político, nacional e regional, ensejam maiores preocupações.

- OUTROS (Caso julgue necessário):

4. Analisando o atual cenário de PCT no Brasil, avalie o nível de proficiência, por competência, apresentado por cada um dos eixos estruturantes das atividades de PCT:

Legenda: I – Insuficiente ; R – Regular ; B – Bom ; MB – Muito Bom ; E – Excelente ; NO – Não observado

INTELIGÊNCIA						
COMPETÊNCIA	NÍVEL DE PROFICIÊNCIA					
	I	R	B	MB	E	NO
CAPACITAÇÃO DO PESSOAL						
MATERIAL (MEIOS)						
ADESTRAMENTO						
INFRAESTRUTURA (INSTALAÇÕES)						

SEGURANÇA						
COMPETÊNCIA	NÍVEL DE PROFICIÊNCIA					
	I	R	B	MB	E	NO
CAPACITAÇÃO DO PESSOAL						
MATERIAL (MEIOS)						
ADESTRAMENTO						
INFRAESTRUTURA (INSTALAÇÕES)						

DEFESA						
COMPETÊNCIA	NÍVEL DE PROFICIÊNCIA					
	I	R	B	MB	E	NO
CAPACITAÇÃO DO PESSOAL						
MATERIAL (MEIOS)						
ADESTRAMENTO						
INFRAESTRUTURA (INSTALAÇÕES)						

COMBATE A CRIMES CONTRA A ORDEM FINANCEIRA						
COMPETÊNCIA	NÍVEL DE PROFICIÊNCIA					
	I	R	B	MB	E	NO

CAPACITAÇÃO DO PESSOAL						
MATERIAL (MEIOS)						
ADESTRAMENTO						
INFRAESTRUTURA (INSTALAÇÕES)						

5. Com base nas respostas dadas no item anterior, o senhor acredita que a criação de uma ENPCT poderia trazer incrementos para as competências apresentadas?

6. A doutrina militar de defesa entende que não existe PCT efetiva que não seja em um ambiente interagências. Sabe-se que as operações em ambiente interagências guardam dificuldades intrínsecas, como a interação das diferentes culturas organizacionais.

O senhor acredita que o trabalho de desenvolvimento de uma ENPCT traria, no nível político-estratégico, uma maior e melhor integração interagências?

7. Caso a resposta anterior seja positiva, quais condutas o senhor acredita que devam ser tomadas, naquele nível, para que se minimizem os possíveis conflitos nas operações interagências e se aproxime cada vez mais do maior nível de interação interagências, que é a “parceria genuína”?

8. As polícias e os bombeiros militares dos estados possuem a responsabilidade de garantir a segurança pública. Tais corporações possuem capacidades que podem ser integradas às atividades de PCT.

Quais condutas o senhor considera que devem ser tomadas para que se incorporem, permanentemente, os recursos de segurança pública estaduais nas atividades de PCT, conduzidas a nível nacional?

9. Recentemente, em 03 Jun 17, a cidade de Londres foi alvo de um novo ataque terrorista. Naquela oportunidade, 3 homens saltaram de um veículo tipo van e, empunhando armas brancas, iniciaram um ataque contra civis desarmados. Todos eles vestiam falsos coletes explosivos, o que, segundo a Polícia Londrina, tinha a intenção de espalhar ainda mais medo e terror às pessoas. Em apenas 8 minutos, policiais londrinos, componentes de tropas convencionais de polícia, chegaram ao local da ocorrência e debelaram o ataque.

As Forças de Segurança Pública brasileiras, em sua formação convencional, possuem em suas grades curriculares algum tipo de estudo sobre o enfrentamento ao terrorismo, seja proativo ou reativo?

10. Dentro deste contexto, o senhor considera que um estudo sobre o enfrentamento ao terrorismo seria interessante na formação das forças policiais brasileiras, de tal modo que um policial convencional esteja melhor preparado para agir como “primeiro interventor” caso venha a ser confrontado com uma situação de ação terrorista ou de risco iminente dessa ação?

11. Às vésperas do Jogos Olímpicos Rio 2016, os órgãos de imprensa veiculavam que, para as autoridades de segurança responsáveis por aquele grande evento, os "lobos solitários" representavam a maior ameaça terrorista ao evento. Naquele mesmo período, veiculou-se, inclusive, o monitoramento a quase 100 pretensos lobos solitários.

Dentro da atual conjuntura geopolítica do país, o senhor acredita que os "lobos solitários" correspondem a maior ameaça terrorista ao país?

ENTREVISTADO: INDIVÍDUO B

1. Com o presente trabalho de pesquisa, pretende-se, além do já exposto, que se visualize a necessidade de criação de uma estrutura institucional permanentemente voltada para a promoção de atividades integradas de prevenção e combate ao terrorismo (PCT). Tal estrutura visualiza-se composta por um órgão central e por outros periféricos, diretamente subordinados ao órgão central, que dariam capilaridade e maior autonomia às atividades de PCT.

Tendo como pano de fundo a legislação nacional, o senhor acredita que para a criação de tal estrutura poderia encontrar amparo na legislação doméstica ou demandaria a criação de algum instrumento jurídico que lhe desse o seu necessário amparo legal?

2. A revisão da literatura apontou que as atividades de prevenção e combate ao terrorismo (PCT) devem ser conduzidas amparadas em 4 (quatro) eixos: Inteligência, Segurança, Defesa e Combate aos Crimes contra a Ordem Financeira. O eixo Defesa,

evidentemente, é caracterizado pelo emprego das Forças Armadas nas atividades de PCT.

O senhor considera que as disposições da Lei Complementar nº 97/99, que versa sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego as Forças Armadas; cercam de segurança jurídica o emprego integrado das Forças Armadas, junto às demais agências governamentais, nas atividades de PCT?

3. Atualmente, o Brasil não dispõe de uma estrutura institucional de prevenção e combate ao terrorismo que seja integrada em seus eixos estruturantes. Basicamente, a referida articulação se dá em caráter episódico, de modo que, rotineiramente, cada instituição executa as suas atividades de PCT estanque uma das outras.

Tendo em vista as características do combate moderno, marcado pelo amplo espectro dos conflitos, o senhor considera que há a necessidade da criação de uma Estratégia Nacional de Prevenção e Combate ao Terrorismo (ENPCT) no Brasil?

4. No presente estudo, de modo a dar a real dimensão da importância do tema “Terrorismo” na agenda política nacional, buscou-se elencar vulnerabilidades e possíveis ameaças à Segurança Nacional, capazes de abrir uma “janela de oportunidade” para que atos terroristas sejam cometidos em solo pátrio.

Abaixo, elencam-se as vulnerabilidades e ameaças levantadas neste estudo. Solicito que o senhor se manifeste sobre cada uma delas, apontando se concorda ou não com a sua aderência ao tema “Terrorismo Internacional” e por qual motivo. Caso julgue importante, levante novos tópicos de discussão.

- **Questão fronteiriça:** permeabilidade; e ilícitos transfronteiriços, particularmente nas Tríplices Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai.

- **Movimentos sociais e as Organizações Não-Governamentais:** manipulação da opinião pública e de políticos, conduzindo à inação política em matéria de Segurança Nacional.

- **Crime Organizado:** o crime organizado como fornecedor de recursos para o terrorismo.

- **Ciberespaço:** fomento ainda insipiente de atividades de Segurança Cibernética no Brasil e como instrumento facilitador da radicalização islâmica.

- **Política de acolhimento de refugiados e concessão de asilo político no âmbito nacional e regional:** o Brasil tem se destacado como destino de inúmeros

refugiados de conflitos no Oriente Médio. O Uruguai, tradicional acolhedor de refugiados e concessor de asilo político, já teve problemas de relações exteriores com a Espanha, devido à concessão de asilo político para 8 (oito) militantes do ETA (grupo terrorista basco); e, no ano de 2016, houve um alerta para os órgãos policiais brasileiros, para a possível entrada de Jihad Ahmad Diyab, libanês, ex-detento da prisão americana de Guantánamo por ligações com o terrorismo islâmico, que fora acolhido como refugiado pelo Uruguai.

Portanto, as políticas de acolhimento de refugiados e de concessão de asilo político, nacional e regional, ensejam maiores preocupações.

- OUTROS (Caso julgue necessário):

5. Analisando o atual cenário de PCT no Brasil, avalie o nível de proficiência, por competência, apresentado por cada um dos eixos estruturantes das atividades de PCT:

Legenda: I – Insuficiente ; R – Regular ; B – Bom ; MB – Muito Bom ; E – Excelente ; NO – Não observado

INTELIGÊNCIA						
COMPETÊNCIA	NÍVEL DE PROFICIÊNCIA					
	I	R	B	MB	E	NO
CAPACITAÇÃO DO PESSOAL						
MATERIAL (MEIOS)						
ADESTRAMENTO						
INFRAESTRUTURA (INSTALAÇÕES)						

SEGURANÇA						
COMPETÊNCIA	NÍVEL DE PROFICIÊNCIA					
	I	R	B	MB	E	NO
CAPACITAÇÃO DO PESSOAL						
MATERIAL (MEIOS)						
ADESTRAMENTO						
INFRAESTRUTURA (INSTALAÇÕES)						

DEFESA						
COMPETÊNCIA	NÍVEL DE PROFICIÊNCIA					
	I	R	B	MB	E	NO
CAPACITAÇÃO DO PESSOAL						
MATERIAL (MEIOS)						
ADESTRAMENTO						

INFRAESTRUTURA (INSTALAÇÕES)						
-------------------------------------	--	--	--	--	--	--

COMBATE A CRIMES CONTRA A ORDEM FINANCEIRA						
COMPETÊNCIA	NIVEL DE PROFICIÊNCIA					
	I	R	B	MB	E	NO
CAPACITAÇÃO DO PESSOAL						
MATERIAL (MEIOS)						
ADESTRAMENTO						
INFRAESTRUTURA (INSTALAÇÕES)						

6. Com base nas respostas dadas no item anterior, o senhor acredita que a criação de uma ENPCT poderia trazer incrementos para as competências apresentadas?

7. A doutrina militar de defesa entende que não existe PCT efetiva que não seja em um ambiente interagências. Sabe-se que as operações em ambiente interagências guardam dificuldades intrínsecas, como a interação das diferentes culturas organizacionais.

O senhor acredita que o trabalho de desenvolvimento de uma ENPCT traria, no nível político-estratégico, uma maior e melhor integração interagências?

8. Caso a resposta anterior seja positiva, quais condutas o senhor acredita que devam ser tomadas, naquele nível, para que se minimizem os possíveis conflitos nas operações interagências e se aproxime cada vez mais do maior nível de interação interagências, que é a “parceria genuína”?

9. Às vésperas do Jogos Olímpicos Rio 2016, os órgãos de imprensa veiculavam que, para as autoridades de segurança responsáveis por aquele grande evento, os "lobos solitários" representavam a maior ameaça terrorista ao evento. Naquele mesmo período, veiculou-se, inclusive, o monitoramento a quase 100 pretensos lobos solitários.

Dentro da atual conjuntura geopolítica do país, o senhor acredita que os "lobos solitários" correspondem a maior ameaça terrorista ao país?

ENTREVISTADO: INDIVÍDUO C

1. Atualmente, o Brasil conta com uma Lei Antiterrorista, a Lei 13.260/2016, que traz tipificações penais relacionadas ao terrorismo e dispõe sobre as medidas investigativas e processuais que se aplicam nesses casos.

O senhor acredita que a existência de apenas esse instrumento legal seja o suficiente para que os órgãos governamentais possam trabalhar de modo efetivo na prevenção e no combate ao terrorismo?

2. Atualmente, o Brasil não dispõe de uma estrutura institucional de prevenção e combate ao terrorismo que seja integrada em seus eixos estruturantes. Basicamente, a referida articulação se dá em caráter episódico, de modo que, rotineiramente, cada Instituição executa as suas atividades de PCT estanque uma das outras.

O Sr acredita que a edição de uma ENPCT poderia ser um passo importante para que se alcance a proatividade no combate ao terrorismo?

3. No presente estudo, de modo a dar a real dimensão da importância do tema “Terrorismo” na agenda política nacional, buscou-se elencar vulnerabilidades e possíveis ameaças à Segurança Nacional, capazes de abrir uma “janela de oportunidade” para que atos terroristas sejam cometidos em solo pátrio.

Abaixo, elencam-se as vulnerabilidades e ameaças levantadas neste estudo. Solicito que o senhor se manifeste sobre cada uma delas, apontando se concorda ou não com a sua aderência ao tema “Terrorismo Internacional” e por qual motivo. Caso julgue importante, levante novos tópicos de discussão.

- **Questão fronteiriça:** permeabilidade; e ilícitos transfronteiriços, particularmente nas Tríplices Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai.

- **Movimentos sociais e as Organizações Não-Governamentais:** manipulação da opinião pública e de políticos, conduzindo à inação política em matéria de Segurança Nacional.

- **Crime Organizado:** o crime organizado como fornecedor de recursos para o terrorismo.

- **Ciberespaço:** fomento ainda insipiente de atividades de Segurança Cibernética no Brasil e como instrumento facilitador da radicalização islâmica.

- **Política de acolhimento de refugiados e concessão de asilo político no âmbito nacional e regional:** o Brasil tem se destacado como destino de inúmeros refugiados de conflitos no Oriente Médio. O Uruguai, tradicional acolhedor de refugiados e concessor de asilo político, já teve problemas de relações exteriores com a Espanha, devido à concessão de asilo político para 8 (oito) militantes do ETA (grupo terrorista basco); e, no ano de 2016, houve um alerta para os órgãos policiais brasileiros, para a possível entrada de Jihad Ahmad Diyab, libanês, ex-detento da prisão americana de Guantánamo por ligações com o terrorismo islâmico, que fora acolhido como refugiado pelo Uruguai.

Portanto, as políticas de acolhimento de refugiados e de concessão de asilo político, nacional e regional, ensejam maiores preocupações.

- **OUTROS (Caso julgue necessário):**

4. Analisando o atual cenário de PCT no Brasil, avalie o nível de proficiência, por competência, apresentado por cada um dos eixos estruturantes das atividades de PCT:

Legenda: I – Insuficiente ; R – Regular ; B – Bom ; MB – Muito Bom ; E – Excelente ; NO – Não observado

INTELIGÊNCIA						
COMPETÊNCIA	NÍVEL DE PROFICIÊNCIA					
	I	R	B	MB	E	NO
CAPACITAÇÃO DO PESSOAL						
MATERIAL (MEIOS)						
ADESTRAMENTO						
INFRAESTRUTURA (INSTALAÇÕES)						

SEGURANÇA						
COMPETÊNCIA	NÍVEL DE PROFICIÊNCIA					
	I	R	B	MB	E	NO
CAPACITAÇÃO DO PESSOAL						
MATERIAL (MEIOS)						
ADESTRAMENTO						
INFRAESTRUTURA (INSTALAÇÕES)						

DEFESA						
COMPETÊNCIA	NÍVEL DE PROFICIÊNCIA					
	I	R	B	MB	E	NO
CAPACITAÇÃO DO PESSOAL						

MATERIAL (MEIOS)						
ADESTRAMENTO						
INFRAESTRUTURA (INSTALAÇÕES)						

COMBATE A CRIMES CONTRA A ORDEM FINANCEIRA						
COMPETÊNCIA	NIVEL DE PROFICIÊNCIA					
	I	R	B	MB	E	NO
CAPACITAÇÃO DO PESSOAL						
MATERIAL (MEIOS)						
ADESTRAMENTO						
INFRAESTRUTURA (INSTALAÇÕES)						

5. As polícias e os bombeiros militares dos estados possuem a responsabilidade de garantir a segurança pública. Tais corporações possuem capacidades que podem ser integradas às atividades de PCT.

Quais condutas o senhor considera que devem ser tomadas para que se incorporem os recursos de segurança pública estaduais nas atividades de PCT, conduzidas a nível nacional?

6. Durante a revisão da literatura, verificou-se que a interoperabilidade é um dos princípios norteadores das operações em ambiente interagências.

O senhor acredita que, no seio das Forças Armadas, a criação de um Comando Conjunto de Operações Especiais seria um passo importante no sentido a garantir a interoperabilidade das tropas especiais brasileiras, representando ganhos reais em matéria de PCT?

7. O senhor considera interessante que se criem laços táticos, mediante a aplicação de um Plano de Adestramento, entre as unidades convencionais empregadas como Força de Antiterror (Escalão de Segurança) e os Destacamentos Contraterror (Escalão de Assalto)?

8. Recentemente, em 03 Jun 17, a cidade de Londres foi alvo de um novo ataque terrorista. Naquela oportunidade, 3 homens saltaram de um veículo tipo van e, empunhando armas brancas, iniciaram um ataque contra civis desarmados. Todos eles vestiam falsos coletes explosivos, o que, segundo a Polícia Londrina, tinha a

intensão de espalhar ainda mais medo e terror às pessoas. Em apenas 8 minutos, policiais londrinos, componentes de tropas convencionais de polícia, chegaram ao local da ocorrência e debelaram o ataque.

Dentro deste contexto, o senhor considera que o estudo sobre o enfrentamento ao terrorismo seria interessante na grade curricular de formação das forças policiais brasileiras, de tal modo que um policial convencional esteja melhor preparado para agir como “primeiro interventor” caso venha a ser confrontado com uma situação de ação terrorista ou de risco iminente dessa ação?

9. No nível político-estratégico, o Sr acredita que o estabelecimento da unidade de comando deve se fazer presente mediante a criação de uma “Autoridade Nacional de Contraterrorismo”?

10. O Reino Unido, de modo a manter, permanentemente, o estudo de sua legislação antiterror, instituiu o cargo público de Revisor Independente de Legislação Antiterrorista, de modo que a legislação doméstica britânica possa evoluir diante da mutabilidade da ameaça terrorista.

No seio de um órgão central de coordenação das atividades de PCT, o Sr enxerga o encaixe de um cargo dessa natureza?

11. Às vésperas do Jogos Olímpicos Rio 2016, os órgãos de imprensa veiculavam que, para as autoridades de segurança responsáveis por aquele grande evento, os "lobos solitários" representavam a maior ameaça terrorista ao evento. Naquele mesmo período, veiculou-se, inclusive, o monitoramento a quase 100 pretensos lobos solitários.

Dentro da atual conjuntura geopolítica do país, o senhor acredita que os "lobos solitários" correspondem a maior ameaça terrorista ao país?

ENTREVISTADO: INDIVÍDUO D

1. O terrorismo perpetrado a partir do emprego de agentes QBRN, ao longo dos tempos, sempre esteve presente no mundo, sendo empregado tanto por forças estatais quanto por forças irregulares.

Como o senhor avalia as possibilidades existentes para que algum elemento possa ter acesso e se utilizar de agentes QBRN para perpetrar alguma ação terrorista no território nacional?

2. A partir de sua experiência profissional, qual a sua percepção acerca da capacidade que o Brasil tem para realizar as atividades de DQBRN em caso de uma ação terrorista?

3. O senhor acredita que a edição de uma Estratégia Nacional de Prevenção e Combate ao Terrorismo, que contemple as atividades de DQBRN, poderá trazer incrementos orçamentários para o desenvolvimento dessa capacidade?

ENTREVISTADO: INDIVÍDUO E

1. O terrorismo perpetrado a partir do ciberespaço tem sido cada vez mais presente no mundo.

O senhor acredita que o Brasil é um alvo potencial de ataques terroristas a partir do espaço cibernético?

2. O mundo europeu mostra-se particularmente preocupado com o ciberespaço, à medida em que diversos são os terroristas que se radicalizam e recebem treinamento pela internet. Nesse sentido, alguns países, principalmente a França, têm editado leis com o objetivo de institucionalizar “ataques cibernéticos” estatais contra sítios eletrônicos considerados de conteúdo terrorista.

O Brasil tem condições técnicas e jurídicas para se engajar nesse contexto de guerra cibernética?

3. A partir de sua experiência profissional, qual a sua percepção acerca da capacidade que o Brasil tem para realizar as atividades de DQBRN em caso de uma ação terrorista?

4. O senhor acredita que a edição de uma Estratégia Nacional de Prevenção e Combate ao Terrorismo, que contemple as atividades de Defesa Cibernética, poderá trazer incrementos orçamentários para o desenvolvimento dessa capacidade?

APÊNDICE B - PROPOSTA DE COMPOSIÇÃO DE GRUPO DE TRABALHO PARA A DISCUSSÃO DE UMA ENPCT

1. ÓRGÃOS E MINISTÉRIOS CENTRAIS

A. GSI: responsável pela presidência dos trabalhos, mediante coordenação, controle e direcionamento dos esforços;

B. Ministério da Defesa: responsável pelo estabelecimento de políticas e diretrizes ligadas à Defesa e Segurança Nacional em matéria de PCT;

C. Ministério da Justiça: responsável pelo estabelecimento de políticas e diretrizes ligadas à Segurança Nacional em matéria de PCT;

D. Secretaria Geral da Presidência da República (ABIN): responsável pelo estabelecimento de políticas e diretrizes ligadas à Segurança Nacional, com ênfase nas atividades de inteligência para PCT; e

E. Ministério da Fazenda (SRF): responsável pelo estabelecimento de políticas e diretrizes ligadas ao combate de crimes financeiros, de modo a impedir o financiamento ao terrorismo internacional.

2. ÓRGÃOS E MINISTÉRIOS PERIFÉRICOS

A. MRE: responsável pelo assessoramento no estabelecimento de políticas e diretrizes de cooperação e integração com os órgãos de inteligência internacionais;

B. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações: responsável pelo estabelecimento de políticas e diretrizes de fomento à pesquisa e o desenvolvimento de produtos e sistemas compatíveis com as necessidades de defesa e segurança, de emprego dual (civil-militar), em matéria de PCT;

C. Ministério da Saúde: responsável pelo estabelecimento de políticas e diretrizes ligadas à pesquisa na área de saúde, com ênfase nas medidas de DQBRN e de emergência em saúde pública;

D. Ministério da Educação: responsável pelo estabelecimento de políticas e diretrizes de educação ligadas à integração de minorias étnicas e religiosas na sociedade brasileira;

E. Ministério do Turismo: responsável pelo estabelecimento de políticas e diretrizes ligadas à disseminação da percepção da ameaça terrorista pelos profissionais de hotelaria e turismo;

F. Ministério da Integração Nacional: responsável pelo estabelecimento de políticas e diretrizes ligadas a atividades de defesa civil e de integração das comunidades fronteiriças à administração central;

G. Ministério de Minas e Energia: responsável pelo assessoramento no estabelecimento de medidas de segurança das infraestruturas estratégicas nacionais;

H. Ministério das Cidades: responsável pelo estabelecimento de políticas e diretrizes ligadas à prevenção e contenção de riscos associados ao uso de áreas públicas;

I. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços: responsável pelo estabelecimento de políticas e diretrizes de desenvolvimento da indústria, do comércio e dos serviços e participar de negociações internacionais no que tange às necessidades de produtos de defesa e segurança, tudo em matéria de PCT;

J. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União: responsável pela auditoria das contas públicas no seio da PCT; e

K. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão: responsável pela busca de mecanismos que assegurem o aporte contínuo de recursos financeiros que viabilizem a implementação das ações estratégicas estabelecidas, de modo integrado, pelos demais ministérios presentes nos trabalhos.

3. ÓRGÃOS E INSTITUIÇÕES CONVIDADAS

A. ESG;

B. Forças Singulares;

C. Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas;

D. Assessoria Parlamentar (ASPAR);

E. Secretaria de Assuntos Estratégicos/PR;

F. Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO);

G. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDEN), da Câmara dos Deputados;

H. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CRE), do Senado Federal; e

I. Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI).

APÊNDICE C - PROPOSTA DE ESTRUTURA DE UMA ENPCT

1. Apresentação
2. Contextualização
3. Marcos nacionais em matéria de PCT:
 - A. Lei 13.260/16, a Lei Antiterrorismo Brasileira; e
 - B. Enfrentamento ao terrorismo nos JO Rio/2016.
4. Finalidade e aplicação
5. Referencial Metodológico
6. Referencial Estratégico:
 - A. Missão;
 - B. Visão de futuro; e
 - C. Valores:
 - 1) Ética;
 - 2) Efetividade;
 - 3) Colaboração;
 - 4) Disseminação da cultura de Segurança e Defesa;
 - 5) Inovação; e
 - 6) Liderança.
7. Princípios norteadores da Estratégia:
 - A. Órgão central;
 - B. Governança;
 - C. Política Nacional;
 - D. Capacidade de posicionamento e de pronta resposta da Nação;
 - E. Marcos legais;
 - F. Articulação e parcerias;
 - G. Soberania Nacional;
 - H. Cooperação;
 - I. Integração;
 - J. Complementaridade;
 - K. Interoperabilidade;
 - L. Liderança Situacional; e
 - M. Excelência técnica.
8. Mapa Estratégico

MAPA ESTRATÉGICO DO SIPCT

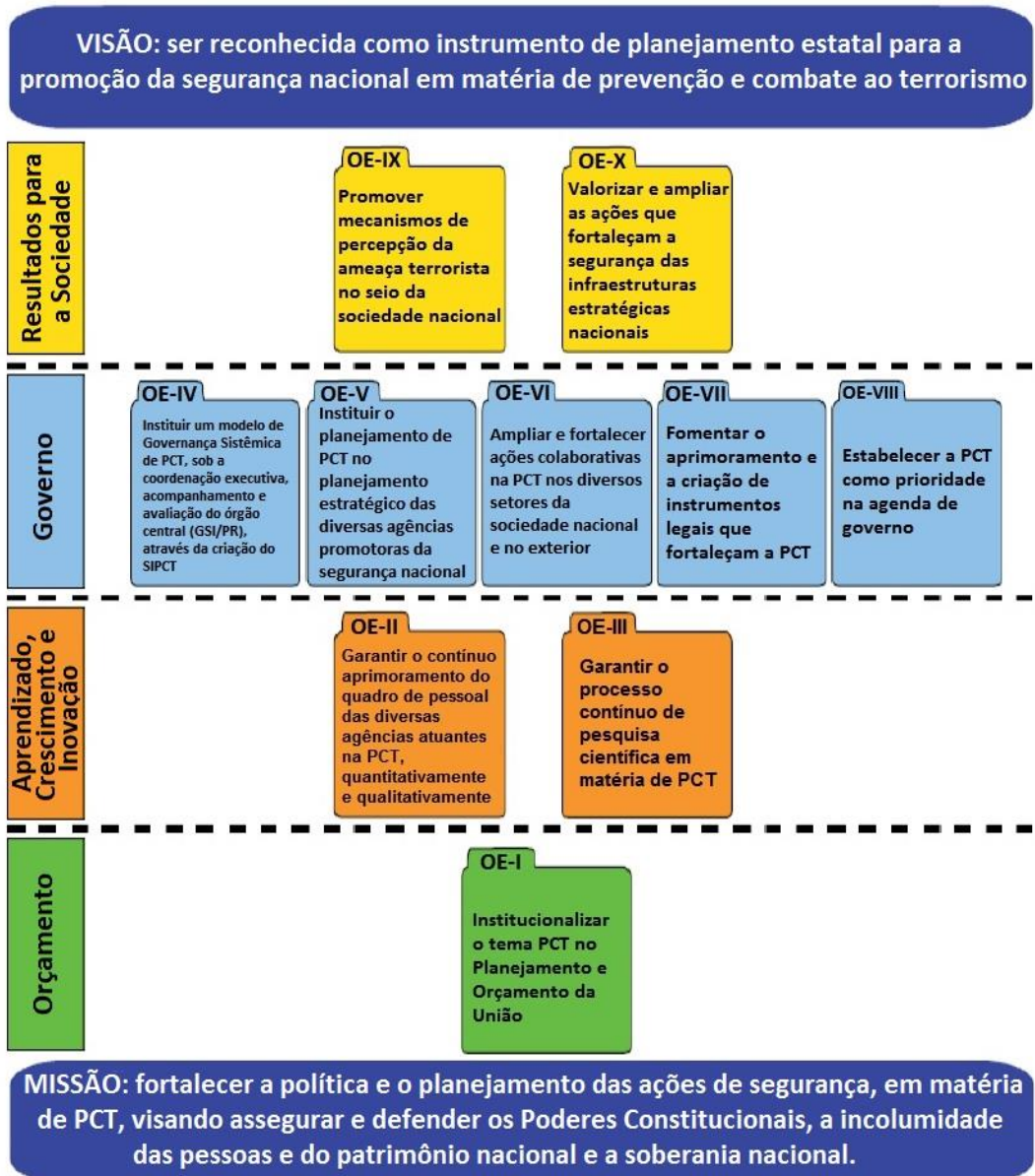


FIGURA 12 – Mapa estratégico do SIPCT
Fonte: O autor

9. Eixos de atuação para PCT:

- Eixo de Segurança Pública
- Eixo de Defesa Nacional
- Eixo de Inteligência
- Eixo de Prevenção e Combate a Crimes contra a Ordem Financeira

10. Objetivos Estratégicos:

- OE-I: Institucionalizar o tema PCT no Planejamento e Orçamento da União;
- OE-II: Garantir o contínuo aprimoramento do quadro de pessoal das diversas agências atuantes na PCT, quantitativamente e qualitativamente;
- OE-III: Garantir o processo contínuo de pesquisa científica em matéria de PCT;
- OE-IV: Instituir um modelo de Governança Sistêmica de PCT, sob a coordenação executiva, acompanhamento e avaliação do órgão central (GSI/PR), através da criação do Sistema Integrado de Prevenção e Combate ao Terrorismo (SIPCT);
- OE-V: Instituir o planejamento de PCT no planejamento estratégico das diversas agências promotoras da segurança nacional;
- OE-VI: Ampliar e fortalecer ações colaborativas na PCT nos diversos setores da sociedade nacional e no exterior;
- OE-VII: Fomentar o aprimoramento e a criação de instrumentos legais que fortaleçam a PCT;
- OE-VIII: Estabelecer a PCT como prioridade na agenda de governo;
- OE-IX: Promover mecanismos de percepção da ameaça terrorista no seio da sociedade nacional; e
- OE-X: Valorizar e ampliar as ações que fortaleçam a segurança das infraestruturas estratégicas nacionais.

11. Aplicação da Estratégia:

- A. durante tempos de paz;
- B. durante tempos de crise; e
- C. durante tempos de guerra.

12. Ações estratégicas:

- A. Mobilização;
- B. Logística;
- C. Doutrina;
- D. Comando e controle;
- E. Adestramento;
- F. Inteligência;
- G. Segurança Nacional
- H. Estabilidade regional;
- I. Inserção internacional;

J. Ciência, Tecnologia e Inovação;

K. Base industrial de Defesa;

L. Infraestrutura;

M. Ensino;

N. Recursos humanos; e

O. Comunicação social.

13. Disposições finais;

14. Referências;

15. Anexos: Modelo de Governança do SIPCT.

APÊNDICE D - MODELO DE GOVERNANÇA DO SISTEMA INTEGRADO DE PREVENÇÃO E COMBATE AO TERRORISMO

De acordo com o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, as atividades administrativas no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, estão organizadas sob a forma de sistemas, com a finalidade de uniformizar a interpretação e aplicação da legislação, bem como de padronizar os procedimentos a serem realizados, visando a sua eficiência.

Deste modo, o Modelo de Governança do Sistema Integrado de Prevenção e Combate ao Terrorismo (figura 13), de nível político e estratégico, apoiará o estabelecimento de competências, responsabilidades e capacidades a serem desenvolvidas pelos órgãos e entidades da administração pública de forma a: somar e otimizar esforços; combinar ações em prol de avanços na condução de atividades de antiterrorismo e contraterrorismo e efetividade em seus resultados; buscar a excelência na gestão orçamentária e de recursos humanos; criar ferramentas e indicadores de acompanhamento e avaliação contínuos; e promover a articulação multidisciplinar e a inovação em matéria de Prevenção e Combate ao Terrorismo (PCT).

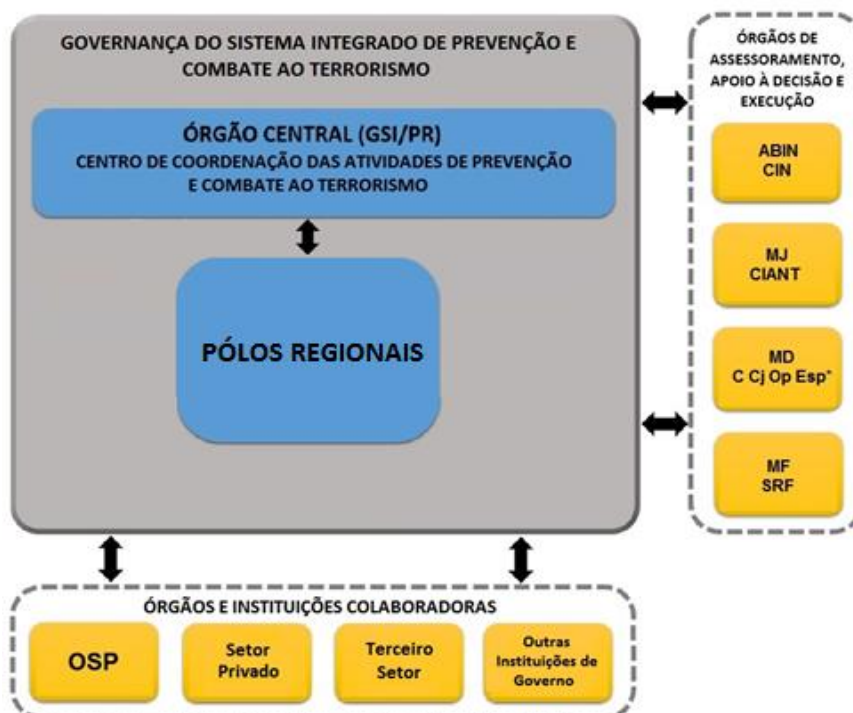


FIGURA 13 – Governança do Sistema Integrado de Prevenção e Combate ao Terrorismo
Fonte: O autor

Integram o Modelo de Governança do Sistema Integrado de Prevenção e Combate ao Terrorismo:

1. Órgão Central (Centro de Coordenação das Atividades de Prevenção e Combate ao Terrorismo do GSI/PR – CCAPCT): órgão superior gestor das atividades de Prevenção e Combate ao Terrorismo no Brasil. Exercerá a coordenação executiva e a integração das ações na definição das diretrizes político-estratégicas das atividades de PCT no âmbito da Administração Pública.

2. Polos Regionais: órgão gestor de nível operacional diretamente subordinado ao CCAPCT. Será responsável pela coordenação da implantação das diretrizes estratégicas, dando capilaridade à execução da política nacional de PCT mediante a articulação de todos os órgãos integrantes do Sistema Integrado de Prevenção e Combate ao Terrorismo (SIPCT), incluindo órgãos de segurança pública (OSP) das esferas estadual e municipal.

3. Instâncias de assessoramento, apoio à decisão e execução do SIPCT:

a. Centro de Inteligência Nacional (CIN/ABIN): implantará as diretrizes estratégicas de PCT, no eixo de Inteligência, fornecendo dados de inteligência para as demais estruturas componentes do SIPCT, subsidiando suas ações;

b. Centro Integrado Antiterrorismo (CIANT/MJ): implantará as diretrizes estratégicas de PCT, no eixo da Segurança Pública, coordenando a execução das ações de polícia judiciária federal;

c. Comando Conjunto de Operações Especiais¹³ (C Cj Op Esp/MD): implantará as diretrizes estratégicas de PCT, no eixo da Defesa Nacional, coordenando o emprego subsidiário de capacidades militares específicas junto aos demais eixos de atuação da PCT e o emprego de forças militares em operações especiais de contraterrorismo; e

d. Secretaria da Receita Federal (SRF/MF): implantará as diretrizes estratégicas de PCT, no eixo de Prevenção e Combate a Crimes contra a Ordem Financeira, planejando, coordenando e realizando atividades repressivas ao financiamento do terrorismo internacional.

¹³ O Comando Conjunto de Operações Especiais (C Cj Op Esp) é uma estrutura ainda inexistente no Ministério da Defesa do Brasil. Sua criação seria fundamental na busca por táticas, técnicas e procedimentos padronizados entre as tropas de operações especiais das Forças Singulares brasileiras, assegurando a interoperabilidade e a padronização de equipamento, planejamento e conduta nas operações especiais.

4. Órgãos e instituições colaboradoras:

a. Órgãos de Segurança Pública (OSP): cooperarão com os esforços de PCT, executando tarefas de natureza subsidiária aos diferentes eixos de atuação da PCT, bem como executando a primeira intervenção em situações de crise. Poderão, ainda, realizar operações especiais de contraterrorismo, de natureza reativa, mediante a certificação de capacidades das forças policiais de operações especiais; e

b. Setor Privado, Terceiro Setor e Outras Instituições de Governo: poderão cooperar com os esforços de PCT mediante o seu emprego em tarefas de natureza específica, como Ciência e Tecnologia; Hotelaria e Turismo; Infraestrutura e Desenvolvimento etc.