

O APOIO DA INTELIGÊNCIA ESTRATÉGICA NA PREVENÇÃO E NO COMBATE AO TERRORISMO E À VIOLÊNCIA EXTREMISTA TRANSNACIONAL: REFLEXOS PARA O BRASIL

Tenente-Coronel Jonas de Oliveira Santos Filho

O Tenente-Coronel de Infantaria Jonas serve no Estado-Maior do Exército como analista de operações especiais da Divisão de Doutrina e Pesquisa do Centro de Doutrina do Exército. Foi declarado aspirante-a-oficial em 1992, tendo concluído o Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais em 2000 e o Curso de Comando e Estado-Maior em 2008. É operador de forças especiais, foi instrutor na Academia Militar das Agulhas Negras e oficial de Estado-Maior da Brigada de Operações Especiais (atual Comando de Operações Especiais) do Exército Brasileiro. Realizou o Curso Superior de Inteligência Estratégica na Escola Superior de Guerra em 2014. Foi nomeado Comandante do 32º Batalhão de Infantaria Leve (BIL), sediado em Petrópolis, RJ. (capjonasfesp@uol.com.br).



“O preço da liberdade é a eterna vigilância”.

(Thomas Jefferson)

O terrorismo não é fenômeno exclusivo dos dias atuais. Sua história é secular, com numerosas variações de ideologia, estilo, escopo, violência e proporções. Como se não bastassem os confrontos armados ao longo da convivência entre nações, a história de nossa civilização ainda foi obrigada a assistir a outras explosões de barbárie no convívio dos povos, nutridas pelo fanatismo político, religioso ou étnico.

O que antes não passava de focos localizados dessas manifestações radicais convertem-se hoje numa ameaça global e interligada, desconhecendo fronteiras

políticas e quaisquer outras limitações previsíveis pela mente humana. O terrorismo, aliado à violência extremista transnacional, assume a condição de principal ameaça à paz mundial e por isso mobiliza atenções e preocupações de todos os países envolvidos na causa comum da segurança internacional. Como analisa Pinheiro, “o terrorismo transnacional contemporâneo é, indiscutivelmente, a maior ameaça à paz e à segurança internacional no século XXI, não existindo mais lugar imune a esta ameaça em qualquer nação do planeta.”

As organizações terroristas dos dias atuais operacionalizaram seu potencial destrutivo em larga escala e, segundo previsões de alguns especialistas, estariam a um passo do acesso a artefatos nucleares, além de armas químicas e biológicas, ou seja, próximos de possuírem armas de destruição em massa.

“Isso vai além do que vimos antes”, disse há poucas semanas o Secretário de Defesa dos Estados Unidos, Chuck Hagel, referindo-se ao Estado Islâmico (EI), anteriormente conhecido como Estado Islâmico do Iraque e da Síria (Isis, na sigla em inglês). Segundo Hagel, o EI não seria um grupo terrorista, mas um projeto de Estado com armas sofisticadas, uma ideologia totalitária e recursos abundantes obtidos por meio de financiamento externo, o que permitiria ao grupo continuar sua ofensiva e lançar as bases de seu califado (AGUIRRE, 2014).



Execuções do Estado Islâmico do Iraque e da Síria (ISIS).

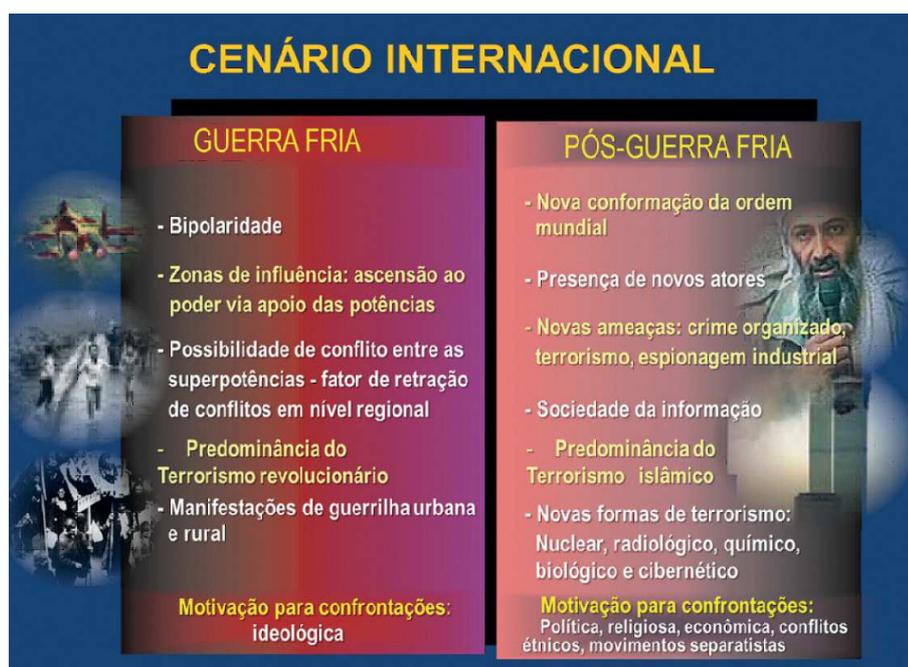
A própria Organização das Nações Unidas (ONU) já expressiu sua preocupação a respeito em termos muito severos, lançando ao mundo um alerta contundente sobre a probabilidade de atentados catastróficos. Tal procedimento se justificou plenamente, particularmente após os atentados de 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos da América (EUA), para não falar de outros atos de violência de menor escala e nos homens e mulheres-bomba, que passaram a ser utilizados como reação de última instância aos métodos de ação de forças adversárias.

Nesse contexto, no permanente monitoramento do ambiente externo ao País, a inteligência estratégica constitui os “olhos” e os “ouvidos” do Estado, atuando diretamente na defesa dos interesses da nação. Tendo a nobre tarefa de identificar as fontes de potenciais ameaças [1] aos interesses nacionais, cuja origem possa situar-se no conflito de interesses com outros Estados, oponentes, grupos hostis ou potenciais adversários, a inteligência estratégica torna-se valioso instrumento de assessoria para as decisões de nível estratégico, em particular, na prevenção e no combate ao terrorismo e à violência extremista transnacional, objeto do presente

artigo.

O AMBIENTE GEOESTRATÉGICO

A evolução no ambiente geoestratégico global vem alterando gradativamente a relação de poder entre os Estados. Como resultado, provoca instabilidades e incertezas, gera conflitos locais e regionais com características distintas do passado e insere novos atores no contexto dos conflitos, inclusive não estatais. Na caracterização do atual ambiente



Fonte: Palestra do Gen Álvaro, proferida ao CSIE/2014.

operacional, um dos principais componentes a ser considerado no nível estratégico tem sido a assimetria, associada a um elevado grau de imprevisibilidade das ameaças, o que torna cada vez mais difícil a correta identificação, caracterização e localização das ameaças e riscos. A crescente proeminência de agentes causadores de instabilidade, especialmente grupos transnacionais ou insurgentes, com ou sem apoio político e material de outros atores globais, ampliou o caráter difuso das ameaças a serem enfrentadas com o emprego de forças investidas de responsabilidades na área de segurança e defesa.

O conceito de segurança é fundamentalmente contestado, para o qual existem diversas interpretações. Alguns autores a definem como a ausência de ameaça a recursos vitais. Outros, como uma condição da exclusiva responsabilidade dos órgãos de soberania de um Estado, acerca da qual não é possível afirmar, com certeza absoluta, se existe ou não, mas apenas existe em níveis relativos. Outros, ainda, como uma função primordial do Estado ou como uma noção central da conjuntura internacional fundamentalmente anárquica.

Apesar da pluralidade de explicações que têm sido evidenciadas, a concepção de segurança que tem sido mais frequentemente referenciada em estudos, no passado recente, é a explorada pela ONU, usualmente mencionada em estudos elaborados internacionalmente. A ONU, segundo seu então Secretário-Geral em 2005, Kofi Annan, observa que, na idade contemporânea, qualquer análise do termo segurança deve ser fundamentada em dois fatores a seguir descritos.

Por um lado, a aceitação de que sentimentos de segurança ou insegurança estão intimamente associados à natureza das ameaças [2] enfrentadas por um indivíduo, nação ou comunidade de Estados. Sendo as ameaças enfrentadas pelos diferentes países na conjuntura internacional amplamente díspares, é difícil assegurar a cooperação

entre os Estados na resolução de crises de segurança.

Por outro, o reconhecimento de que, embora sejam diferentes, as ameaças que hoje caracterizam a comunidade internacional estão profundamente interligadas, por isso sua resolução exige um esforço coletivo e coordenado de todas as nações no sentido de aumentar a segurança global.

À semelhança da segurança, defesa é também um conceito contestado que tem originado um número diverso de interpretações. Para alguns autores, é a capacidade de um Estado ou de uma aliança de países de reduzir as probabilidades de um ataque à sua integridade territorial por meio da promoção de medidas que dissuadam outros Estados ou alianças de adotarem tal tipo de comportamento. Para outros, é a capacidade de resistir a ataques, sendo a função primordial do Estado, assumindo uma importância ainda mais acentuada em situações de crise.

Como aconteceu ao conceito de segurança, é problemático tentar conciliar as diferentes interpretações para o termo defesa. Contudo, alguns especialistas, como Cardoso (1981, p. 23) interpretam que defesa é a manutenção de um estado de segurança, isto é, o conjunto de meios e medidas disponíveis para a proteção dos recursos considerados vitais para a integridade e estabilidade de um indivíduo, grupo, Estado ou grupo de Estados, sejam esses recursos de caráter militar, político, econômico, social ou cultural. Quando interpretado desse modo, o conceito de segurança está estreitamente associado a duas noções distintas:

- natureza da ameaça, isto é, se o perigo gerado para os recursos vitais é de origem natural, como, por exemplo, calamidades ecológicas, ou de origem humana, como, por exemplo, proliferação nuclear; e

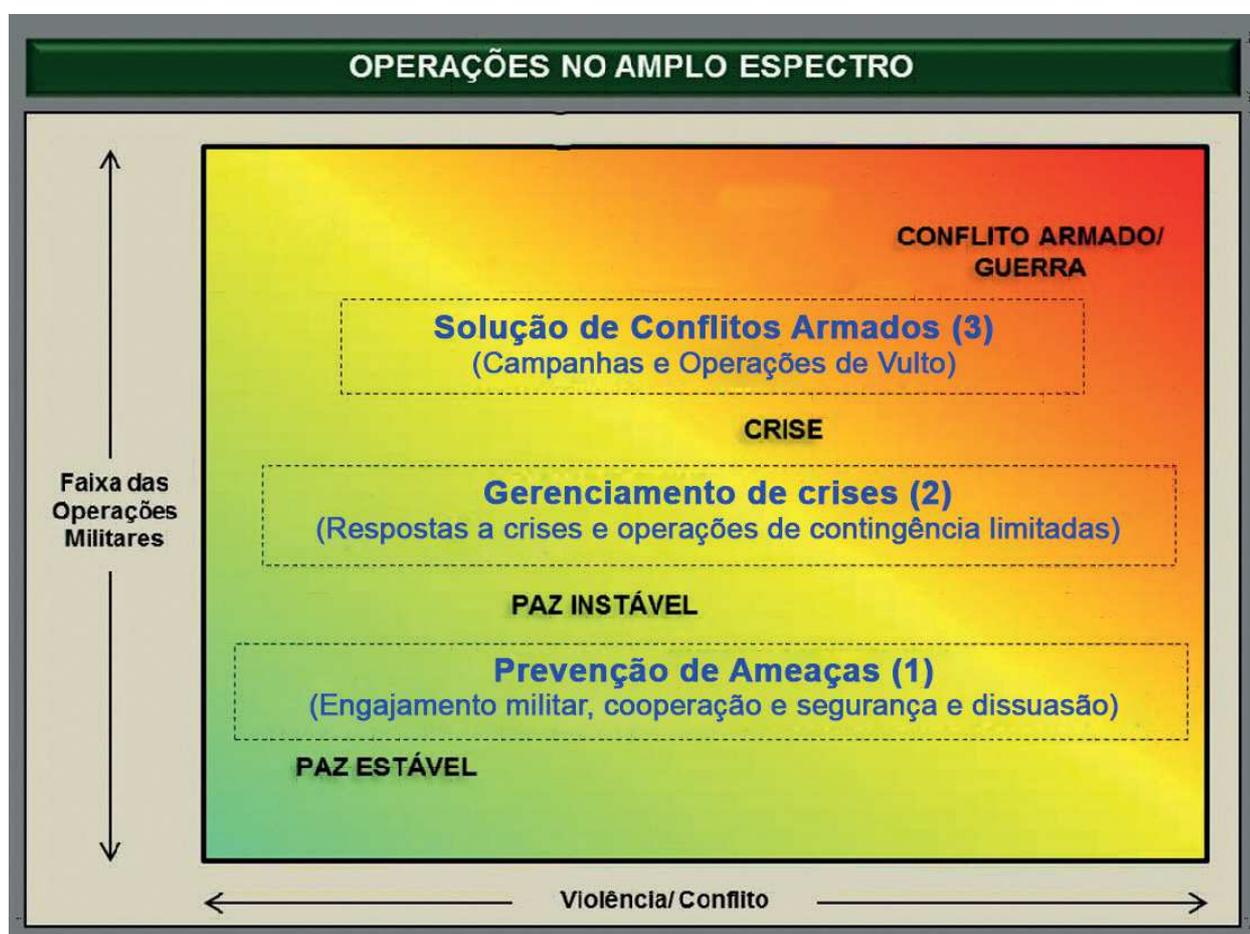
- avaliação de capacidades [3], isto é, a percepção, pelos atores políticos, da sua capacidade de proteger os recursos considerados vitais relativamente à

capacidade da ameaça enfrentada causar danos nesses mesmos recursos.

Para efeito da Política Nacional de Defesa (PND) do Brasil, são adotados os seguintes conceitos:

I – segurança é a condição que permite ao País preservar sua soberania e integridade territorial, promover seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças, e garantir aos cidadãos o exercício de seus direitos e deveres constitucionais; e

II – defesa nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase no campo militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas. Portanto, o contexto estratégico contemporâneo exige que os Estados estejam preparados para empregar uma diversificada combinação de vetores militares e civis na prevenção de ameaças (1), no gerenciamento de crises (2) e/ou na solução de conflitos armados (3).



Fonte: Manual de Fundamentos EB20-MF-10.103 OPERAÇÕES.

Da análise do ambiente contemporâneo, no qual forças convencionais e irregulares, combatentes e população civil, destruição física e guerra de informação estão cerradamente interligados, é possível delinear o contexto estratégico no qual ocorre a prevenção e o combate ao terrorismo e à violência extremista

transnacional. De um modo geral, os principais desafios são os seguintes: instabilidade dos Estados; desrespeito a normas internacionais; existência de redes extremistas transnacionais, organizadas e violentas; e proliferação de armas de destruição em massa e de avançadas tecnologias.

A PREVENÇÃO E O COMBATE AO TERRORISMO E À VIOLÊNCIA EXTREMISTA TRANSNACIONAL: REFLEXOS NO BRASIL

Na história recente, as formas de se contrapor às ameaças têm-se diversificado consideravelmente. Como praxe, os instrumentos do Poder Nacional, em particular a expressão militar, orientava sua articulação e preparo para combater ameaças identificadas por um possível Estado agressor. As mudanças experimentadas pelas sociedades, com reflexos na forma de fazer política e o surgimento de nova configuração geopolítica, conduzem a horizontes mais incertos e complexos para planejar a segurança e a defesa.

Essas mudanças vêm alterando gradativamente as relações de poder, provocando instabilidades e incertezas e suscitando o aparecimento de conflitos locais e regionais e a inserção, no contexto dos conflitos, de novos atores, estatais e não estatais, particularmente aqueles que se engajam na violência armada.

Cada vez mais, conflitos exigem soluções complexas, adquirem dimensão internacional e envolvem atores com interesses diversos. Assim, além das ameaças potenciais que demandam tropas aptas às operações de alta intensidade, descortinam-se ameaças concretas que exigem dos Estados a geração de capacidades para o combate ao terrorismo e ao narcotráfico, proteção das sociedades contra proliferação de armas e agentes de destruição em massa, a participação em missões de manutenção e/ou imposição da paz sob a égide de organismos internacionais e o controle de contingentes populacionais ou de recursos escassos (energia, água ou alimentos). Relacionados a esses aspectos, estão conjugadas as tecnologias da informação e comunicações (TIC), a degradação ambiental e a migração populacional massiva, que induzem o surgimento de novas formas de violência.

Os significativos atentados terroristas

ocorridos nos últimos anos alteraram profundamente o desenho da almejada tranquilidade global. Está comprovado que o terrorismo saltou dos rincões longínquos do Oriente Médio para ser um vetor decisório do futuro da Humanidade. Expressivas lideranças, de diferentes matizes ideológicos, clamam em favor de uma cruzada internacional contra o terror, com o objetivo de somar novas forças de poder.

Para tratar do tema terrorismo, inicialmente torna-se necessário defini-lo. Entretanto, diante das variáveis que envolvem o tema, tais como a natureza do alvo, se combatente ou civil; autoria da ação, se estatal ou não estatal; objetivos da ação, se religioso, político ou diverso, na comunidade internacional, o alcance de uma definição unânime tem sido uma das maiores dificuldades.

“O choque dos ataques de 11 de setembro de 2001 contra as Torres Gêmeas em Nova York e o Pentágono em Washington D.C., nos EUA, colocou na ordem do dia os problemas relativos à ambiguidade da noção de terrorismo”. (PELLET, 2003, p.9).

O impacto da ação terrorista de setembro de 2001 provocou na comunidade internacional uma ambígua sensação de perplexidade, insegurança, medo e revolta. A força das imagens revelou o inacreditável. O mundo ligado em rede assistia chocado ao despertar sombrio de um novo século cuja violência passou a ter autor desconhecido e alvo difuso. Dentro desta lógica perversa, o sucesso de uma guerra é diretamente proporcional ao dano civil, ao espetáculo e à morte de inocentes. (BRANT, 2003, p. 1)

E, de fato, ainda não há um consenso acerca da definição do termo nem mesmo na ONU, não havendo nenhuma convenção internacional definindo o termo. Considera-se difícil chegar a uma definição consensual acerca dessa concepção, uma vez que são

envolvidos conceitos políticos, ideológicos, militares e religiosos.

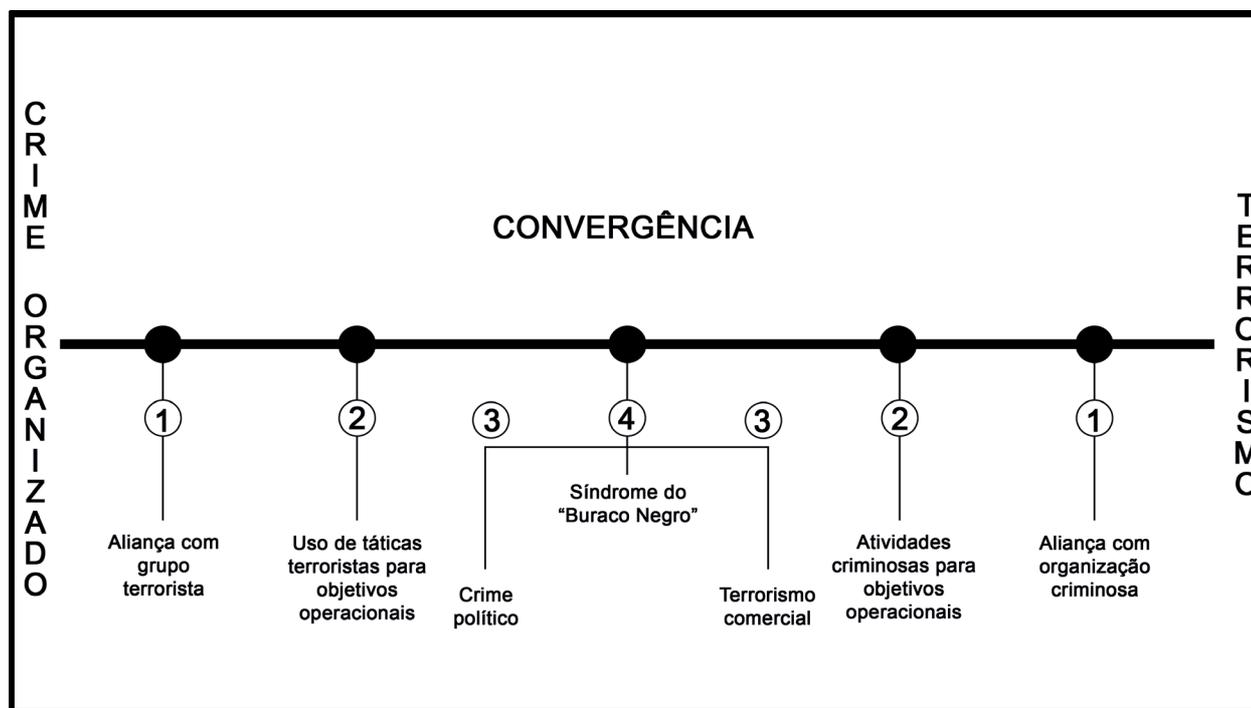
Durante anos, a ONU vem tentando definir quem seria terrorista e o que representa um ato de terror, controvérsias essas que têm postergado a adoção de uma nova convenção sobre terrorismo que incorporaria elementos-chave de instrumentos legais já existentes, permitindo que as nações busquem um tratado internacional que vise a lutar contra este.

A tarefa de definição que, necessariamente, envolve a transformação do “terrorismo” em termo analítico útil em vez de ferramenta polêmica, tem de ser considerada à luz da relação entre linguagem e política (WHITAKER, 2005).

Como o terrorismo tem efetividade política quando o resultado da ação se difunde, a comunicação exerce o papel de criar, na opinião pública nacional

e internacional, a sensação de pavor generalizado, de impotência de vítima indefesa e de perplexidade diante da insegurança. Assim, a publicidade oxigena a disseminação do horror e, simultaneamente, mobiliza mentes em apoio à causa dos terroristas. Em quaisquer circunstâncias, não se deve perder de vista a natureza criminosa da atividade que se baseia em apoio logístico suprido por contrabando de armas e de munições, financiado por fluxo financeiro ilegal, conhecido como “lavagem de dinheiro”.

Outro aspecto bem marcante do terrorismo é sua frequente ligação com o crime organizado. Como exemplos desta tendência, há os vínculos entre a *Al Qaeda* e o tráfico internacional de ópio de origem afegã, entre os separatistas chechenos e a máfia russa, entre forças guerrilheiras e os cartéis de drogas da Colômbia ou entre o crime organizado de outros países latino-americanos com esses mesmos cartéis.



Convergência entre o crime organizado e o terrorismo. Fonte: Makarenko (2004).

Os grupos terroristas estão se associando ao crime organizado e ambos os atores aproveitam-se das estruturas individuais e passam a atuar conjuntamente, buscando

países onde a estrutura político-social encontra-se instável, conseguindo dessa maneira se infiltrar nesses estados e, por meio de uma simbiose, se fortalecer.

A emergência do chamado “novo terrorismo internacional”, caracterizado pela maior imprevisibilidade e violência, e as medidas de segurança adotadas pelos países diretamente atingidos pelo fenômeno têm produzido importantes modificações na cena internacional e nas relações entre países, com marcantes reflexos para o Brasil.

O Brasil, hoje, como potência reconhecidamente emergente, tem a sua estatura político-estratégica no cenário internacional incrementada a cada dia, inclusive, com explícita candidatura à ocupação de um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, em função de uma possível reforma na Carta Magna desse organismo internacional.

O Brasil possui características que, à primeira vista, o colocam distante das motivações favoráveis ao interesse dos grupos terroristas. O país é tolerante frente à grande diversidade racial, cultural e religiosa presente em seu território; possui como política a não intervenção em assuntos de outros Estados; defende e exercita a política de solução pacífica de controvérsias; e está afastado geograficamente dos focos de tensão, origem da causa terrorista.

Entretanto, diante da disposição dos grupos radicais em produzir atentados indiscriminados e atacar seus inimigos onde quer que se encontrem, o território nacional, por abrigar alvos preferenciais e sediar grandes eventos com participação de representações estrangeiras, não pode ser ignorado como provável palco de ações terroristas. Soma-se a essa condição o fato de os países considerados como alvos preferenciais adotarem medidas rigorosas de segurança, o que dificulta a atuação dos grupos terroristas, que passariam a espreitar

como alternativa outros locais cujo nível de segurança permita o alcance de seus objetivos.

A percepção de que o terrorismo é – e que permanecerá sendo – um fator exótico ao quadro nacional soa ingênua e equivocada, não sobrevivendo a um exame mais acurado. A lógica – se é que há alguma – do “novo terrorismo”, produzido por pequenas células, com vínculos associativos pouco convencionais e de difícil detecção, demonstra que nenhum país está livre de sua presença e ação destruidora.

A Política Nacional de Defesa (PND) destaca que o Brasil considera que o terrorismo internacional constitui risco à

paz e à segurança mundiais. Condena enfaticamente suas ações e implementa as resoluções pertinentes da ONU, reconhecendo a necessidade de que as nações trabalhem em conjunto no sentido de prevenir e combater as ameaças terroristas. O Estado brasileiro tem enfrentado o problema, orientando suas ações pelos

O território brasileiro, por abrigar alvos preferenciais e sediar grandes eventos com participação de representações estrangeiras, não pode ser ignorado como provável palco de ações terroristas.

princípios abaixo:

- repúdio a todas as formas e manifestações de terrorismo (Art. 4º da Constituição Federal/88);
- solidariedade aos Estados afetados e as vítimas desse crime;
- participação nos esforços da comunidade internacional para combatê-lo;
- uso de meios compatíveis com a Carta da ONU e normas do Direito Internacional (direitos humanos, humanitário e dos refugiados);
- estrito respeito ao devido processo legal;
- eliminação das causas profundas do mal (desequilíbrios e injustiças globais);
- promoção do desenvolvimento econômico e social, dos valores democráticos,

da tolerância religiosa e do diálogo entre civilizações;

- incremento da assistência jurídica recíproca e da cooperação em matéria de inteligência (policial, militar, estratégica e financeira);

- inexistência de vínculos automáticos e necessários entre terrorismo e crime organizado transnacional; e

- oposição a qualquer tentativa de relacionar terrorismo com fluxos migratórios.

Segundo Buzanelli (2010, p. 27), ao se considerar um potencial atentado terrorista no Brasil, embora se julgue relativamente baixa a probabilidade de ocorrência, toda ação de prevenção aconselha a possibilidade de sua real materialização. Nesse sentido, Buzanelli (2010, p. 44 – 49) elencou situações, no território nacional, de interesse do presente trabalho, que poderiam envolver o Brasil na questão do terrorismo:

- atentado contra alvos tradicionais do terrorismo;

- atentado por ocasião de grandes eventos;

- atentado contra autoridades estrangeiras em visita;

- atentado contra autoridades nacionais, no caso da busca pelo autor de notoriedade súbita;

- atentado ou sabotagem contra infraestrutura crítica e recursos essenciais, incluído o terrorismo cibernético;

- atentado contra instalações e meios de transporte, abastecimento ou lazer;

- utilização do território nacional como área de homizio, trânsito, recrutamento e captação de recursos; e

- reflexos das medidas antiterroristas adotadas pelos países centrais.

Além dessas possibilidades, prossegue o autor, há ainda características no Brasil que favorecem a opção por atentados no território nacional.

Um estudo de situação, mesmo sumário, indica que existem facilidades para atuação do terrorismo no Brasil: território amplo; rios de penetração; fronteiras permeáveis; dificuldades para o exercício de fiscalização e controle; ausência de antecedentes

históricos; falta de compreensão do fenômeno terrorista; e dificuldade de percebê-lo como uma ameaça real, mesmo dentro do próprio Estado (BUZANELLI 2010, p. 49).

Apesar de não termos um conceito unificado em relação ao terrorismo, existe um consenso global de que as ações de prevenção e o combate ao terrorismo são desenvolvidas em ambiente interagências, em três níveis (estratégico, operacional e tático) e nas vertentes: apoio de inteligência [4], antiterrorismo [5], contraterrorismo [6] e administração de consequências [7].

A política de combate ao terrorismo deve integrar medidas em todas as expressões do Poder Nacional e pode ser concebida segundo duas vertentes: antiterrorismo (medidas defensivas de caráter preventivo) e contraterrorismo (medidas ofensivas de caráter repressivo). Normalmente, envolve ações para gerenciar e/ou neutralizar os quatro vetores que conduzem às ações terroristas: motivação, *momentum*, liderança e finanças, sendo os dois últimos os mais vulneráveis e acessíveis.

Alguns teóricos defendem que o combate ao terrorismo, para ser eficiente, tem que ser realizado a partir de ações militares. *Caleb Carr* afirma que, hoje, existe a necessidade de uma ação militar constante e que esta atitude é a única opção para se combater o terrorismo. Segundo esse escritor norte-americano:

A resposta bem-sucedida à ameaça terrorista, portanto, não está em repetidas análises dos movimentos terroristas contemporâneos tomados individualmente, nem em tentativas legalistas de condenar seu comportamento em tribunais internacionais, nem em políticas e medidas reacionárias que punem as populações civis tanto quanto os terroristas que operam em seu meio. Em vez disso, está na formulação de uma estratégia abrangente e progressiva que possa tratar todas as ameaças terroristas com as únicas medidas coercitivas capazes de afetar ou moderar o comportamento terrorista: ofensivas militares preventivas destinadas a fazer com que não só terroristas, mas também Estados que abrigam, proveem e de alguma forma ajudam esses indivíduos experimentem a mesma insegurança constante que tentam impor a suas vítimas. (CARR, 2002, p. 25).

Porém, a visão mais aceita e, provavelmente, a mais coerente com a premissa da necessidade do respeito aos Direitos Humanos no cenário internacional é a expressa pela ONU. Na Assembleia Geral das Nações Unidas, de 30 de agosto de 2002, no debate sobre a necessidade de se reforçar a prevenção contra o terrorismo, foi exposto que este somente pode ser erradicado por meio da participação de todos os membros da comunidade internacional em um esforço compreendido globalmente, sob os auspícios das Nações Unidas, uma vez que a luta contra tais atos ilegais se tornou uma questão de grande prioridade desde os ataques desferidos contra os EUA em 11 de setembro de 2001.

Afirmou-se, também, que não se pode associar o fenômeno do terrorismo a qualquer religião, nacionalidade ou etnia. Para o seu combate é necessário que haja o posicionamento de toda a comunidade internacional de forma a não ser aceita qualquer justificativa para a retirada da vida de civis.

Em recente relatório anual sobre o terrorismo global, o governo norte-americano expõe que as perdas na cúpula da *Al Qaeda* no Paquistão e no Afeganistão “aceleraram” a descentralização da rede, a partir de 2013. Isso resultou no surgimento de grupos autônomos e afiliados mais agressivos, principalmente no Iêmen, na Síria, no Iraque, no noroeste da África e na Somália.

Em 2013, de acordo com as conclusões do referido relatório, os países latino-americanos apresentaram melhoria modesta em sua estrutura antiterrorista e na segurança de suas fronteiras. As organizações criminosas transnacionais continuam a impor ameaça mais significativa à região do que o terrorismo com base em várias nações. A maior parte dos

países fez esforços para investigar possíveis conexões com organizações terroristas.

Ainda, segundo o relatório, a influência do Irã no hemisfério ocidental continua sendo uma preocupação para o governo norte-americano. No entanto, em razão de fortes restrições impostas ao país tanto pelos EUA como pela União Europeia (UE), Teerã não conseguiu expandir seus laços econômicos e políticos na América Latina. A Tríplice Fronteira, entre Argentina, Brasil e Paraguai, continua um importante eixo regional de armas, narcóticos, tráfico humano, falsificação, bens pirateados e lavagem de dinheiro – potenciais fontes de financiamento para organizações terroristas.

Em nível mundial, há pelo menos uma década, particularmente após os fatídicos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 nos EUA, que se compreende que a interação e coordenação interagências são essenciais para o êxito na prevenção de ameaças, no gerenciamento de crises e na solução de conflitos, em particular na prevenção e no combate ao terrorismo e à violência extremista transnacional.

Segundo *Rapport* (2004), os acontecimentos de 11 de setembro de 2001 o tornaram o dia mais destrutivo na sangrenta história do terrorismo, um acontecimento sem precedentes, que iniciou uma segunda guerra ao terror pelos norte-americanos, após 100 anos do assassinato do seu Presidente McKinley por um anarquista.

Essa interação vai além da simples associação ou combinação de vetores militares e civis. Trata-se de reconhecer o que são, de fato, os ganhos de escala e escopo das especializações e capacidades de cada um deles para a implementação de diversificadas tarefas. Esse reconhecimento é que permitiria saber como integrar suas ações num todo sistêmico bem maior que as partes.

Não se pode associar o fenômeno do terrorismo a qualquer religião, nacionalidade ou etnia. Para o seu combate é necessário que haja o posicionamento de toda a comunidade internacional de forma a não ser aceita qualquer justificativa para a retirada da vida de civis.

No Brasil, as organizações que possuem atribuições legais para enfrentar as ameaças e riscos, com repercussão nos campos da segurança e defesa, têm demonstrado limitações de gerar de forma satisfatória as capacidades requeridas pelos desafios que se apresentam no amplo espectro dos conflitos. No tocante às ameaças relacionadas ao terrorismo e à ameaça extremista transnacional, há evidente necessidade de desenvolvimento e conjugação de esforços, a fim de que, quando determinado, em estreita colaboração interagências, essas organizações participem de operações antiterrorismo e contraterrorismo, a fim de mitigar tais ameaças no território nacional.

O APOIO DA INTELIGÊNCIA ESTRATÉGICA NA PREVENÇÃO E NO COMBATE AO TERRORISMO E À VIOLÊNCIA EXTREMISTA TRANSNACIONAL

Se a política externa é o escudo da república, como disse Walter Lippmann, as informações estratégicas são aquilo que coloca o escudo na hora e no lugar exatos. São também aquilo que está sempre pronto para orientar a espada. (KENT, 1967).

Uma das atribuições do Estado é prover a segurança e a defesa necessárias para que a sociedade possa alcançar os seus objetivos. Cabe ao Estado garantir condições para que o País não corra risco de uma agressão externa, nem esteja exposto a pressões políticas ou imposições econômicas insuportáveis, e seja capaz de, livremente, dedicar-se ao próprio desenvolvimento e ao progresso (Livro Branco de Defesa, 2012, p. 22).

Sendo uma atividade de responsabilidade exclusiva do Estado, a inteligência estratégica tem como característica o desenvolvimento de ações especializadas e complexas. O principal objetivo dessas ações é identificar, coletar, analisar e interpretar dados e informações nas mais variadas áreas do conhecimento e dos assuntos de interesses do Estado que a desenvolve. Esse tipo de inteligência é classificada como estratégica devido ao fato

de servir como suporte direto e fundamental nas decisões políticas e estratégicas de mais alto nível do Estado.

Na prevenção e no combate ao terrorismo e à violência extremista transnacional, deve-se ter a ideia de que a informação é um “ativo estratégico”, pois, além de servir como importante vetor operacional e tático, é uma poderosa alavanca capaz de alterar decisões de alto nível por parte do oponente. É a chamada “estratégia do conhecimento” que prioriza a exploração de quatro funções-chave no que diz respeito ao conhecimento: adquirir, processar, distribuir e proteger informações.

Devido à crescente intangibilidade do ambiente contemporâneo, o apoio de inteligência estratégica na prevenção e no combate ao terrorismo e à violência extremista transnacional deve priorizar a valorização das “fontes abertas” e um monitoramento dos “fatores de conhecimento”, tais como: opiniões religiosas do oponente, sua cultura, nível de instrução e treinamento, fontes de informações, dentre outros. Deve-se, ainda, atribuir ênfase ao emprego de fontes humanas, armadas com sofisticadas tecnologias (inclusive cibernética) e à utilização de analistas *experts* – especialistas regionais, linguistas e outros. Segundo *Lowenthal* (2006), “o primeiro e mais importante objetivo de qualquer comunidade de inteligência é rastrear ameaças, forças, eventos e desenvolvimentos que coloquem em risco a existência da nação.”

Outra relevante característica que a inteligência estratégica contemporânea deve observar na prevenção e no combate ao terrorismo e à violência extremista transnacional é a importância da conectividade, uma vez que os dados, após processados, tornando-se informações e, desde que analisadas tornando-se conhecimento, de nada valem nas mãos erradas e no momento inoportuno.

Há necessidade de maneiras de distribuir dados e/ou informações de acordo com as exigências, uma vez que a natureza das redes de comunicações pressupõe hipóteses estratégicas, muitas vezes, mantidas em segredo e que a capacidade de trocar informações pela rede permite que especialistas possam relacionar todos os conhecimentos. Diversos analistas que estudaram o 11 de setembro relatam que a falta de comunicação entre as diversas agências americanas teria sido a principal falha de segurança que permitiu o sucesso do ataque às Torres Gêmeas pela *Al-Qaeda*. A necessidade de integração foi um dos grandes aprendizados americanos com a tragédia que vitimou milhares de pessoas de várias nacionalidades.

Deve-se atentar para a exatidão na busca de dados negados devendo concentrar-se, prioritariamente, na qualidade das informações – extremamente precisas (separando o “trigo” do “joio”) – e abranger, dentre outros, aspectos militares, políticos, psicossociais, científico-tecnológicos, econômicos, diplomáticos, utilizando-se de avançadas técnicas computadorizadas para obtê-las.

A inteligência estratégica deve valorizar a possibilidade de que o oponente ou potenciais adversários podem utilizar informações enganosas, a desinformação, a propaganda, a verdade (quando atende aos seus interesses) e uma poderosa imagem nos meios de divulgação, conhecimento junto de anticonhecimento.

Nesse contexto, torna-se fundamental a atuação metodologicamente integrada de capacidades relacionadas à informação, em conjunto com outros vetores, que seja capaz de informar e influenciar grupos e indivíduos, bem como afetar o ciclo decisório de oponentes ou potenciais adversários, ao mesmo tempo protegendo o nosso – é a busca pela superioridade de informações.

O apoio de inteligência estratégica

pode contribuir significativamente para evitar o terrorismo e a violência extremista transnacional dentro do território nacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O fim da bipolaridade, as mudanças experimentadas pelas sociedades, com reflexos na forma de fazer política, e o surgimento de nova configuração geopolítica conduzem a tarefa de planejar segurança e defesa a horizontes mais incertos e complexos.

Essas mudanças vêm alterando gradativamente as relações de poder, provocando instabilidades e incertezas e suscitando o aparecimento de enfrentamentos locais e regionais com a inserção de novos atores – estatais e não estatais – no contexto dos conflitos. Além disso, os aspectos não militares passaram a assumir, em algumas situações, proeminência na solução da maioria dos conflitos e apontaram para a necessidade de geração de novas capacidades.

Considerando a análise do presente artigo, é complexo argumentar que os conceitos segurança e defesa não constituem um único domínio, ou, pelo menos, estão muito intimamente associados. Embora possam existir diferenças entre as noções em nível teórico, em termos práticos a cumplicidade que se verifica entre a construção de um estado de segurança e a sua manutenção por meio dos mecanismos disponíveis às nações é tão íntima e inegável que compromete qualquer tentativa de separação dos conceitos.

Sumariamente, do mesmo modo que é impossível conceber uma estratégia de defesa que não tenha como objetivo fundamental a criação ou manutenção de condições de segurança, é problemático imaginar um estado de segurança sem os meios e medidas de defesa para preservá-lo.

A expressão militar não é mais capaz, por si só, de restaurar ou manter a paz estável. É responsável, entretanto, por proporcionar um ambiente seguro para que as demais expressões (política, econômica, psicossocial e

científico-tecnológica) possam ser aplicadas, ressaltando a relevância da integração das forças militares com os vetores civis. Assim, as operações em ambiente interagências parecem surgir como a pedra angular do novo cenário de segurança e defesa, permitindo às forças militares e às agências civis compartilharem metas e congregar esforços, de forma sinérgica, em ações que abrangem impositivamente todas as expressões do Poder Nacional.

Não há dúvida de que o terrorismo e a ameaça extremista, esse horror sem

fronteiras, precisam ser enfrentados, detidos e rechaçados em cada espaço do planeta. Essas ameaças são a negação da civilização e do humanismo e também a imolação indiscriminada e cruel de inocentes. Há quem afirme, ainda, ser a massificação de assassinatos a regressão do homem aos seus instintos mais primitivos e ferozes.

Os dramáticos e sangrentos efeitos dos atentados de 11 de setembro de 2001, de fato, conseguiram inibir o julgamento crítico de outras ameaças, ficando nítido que se tem muito a aprimorar nas respostas



ao terrorismo. Multiplicaram-se as iniciativas de retaliação, principalmente por parte dos EUA e dos países da Comunidade Europeia: endurecimento da legislação, reforço da cooperação internacional antiterrorista, ações ostensivas ou encobertas, dentre outras.

Nesse contexto, o preço da capacidade de influência no cenário internacional é a ação, mas não apenas qualquer ação. Fica evidente que participar da comunidade mundial não pode ser apenas usufruir do que ela pode aportar de benefícios. Exige que se saiba contribuir. Isso determina, em larga margem, tanto a medida da ambição possível quanto suas formas.

O Brasil, mesmo distanciado do epicentro físico e ideológico do problema, não pode deixar de se prevenir diante do terrorismo. O Estado brasileiro deve assumir compromissos efetivos diante dessa ameaça potencial. Como argumenta Domício Proença Jr:

O tempo em que o Brasil podia tratar o exterior como uma externalidade já vinha se esvaindo, como areia numa ampulheta, há algum tempo. Os atentados de 11 de Setembro de 2001 e o que se seguiu a esta data determinou como que a anulação dos últimos grãos de vida que esta postura ainda podia esperar ter. Não é coincidência que uma parte ponderável daqueles que defendem tanto esta postura quanto a alienação brasileira em assuntos bélicos tenham tido seu período formativo no início e no auge da Guerra Fria. *Tempus fugit*: vive-se a guerra, a nova cruzada americana: é preciso seguir adiante da encruzilhada brasileira.

Embora o Brasil tenha a posição privilegiada de ser um dos poucos Estados que têm diante de si a possibilidade de ações concretas, isso não as faz obrigatórias. Existem outras formas de agir, a serem

identificadas em função das decisões que se tome à luz dos interesses que se queira privilegiar. Mas a questão principal, para além da ação que se venha a empreender, é a percepção de adesão à luta contra o terrorismo, que a maior potência do planeta expressa como sendo o elemento essencial de seu juízo sobre os demais Estados.

O primeiro requisito da ação é a construção da expressão adequadamente íntegra e plena dos interesses nacionais. Isto exige a constituição dos meios de negociação em termos plenos, multidimensionais e simultâneos, de qualidade e em quantidade adequadas. Dar conta do desafio instrumental dos estudos estratégicos é uma tarefa crucial deste processo, mas não é a única. Não é uma tarefa nem simples, nem fácil, nem natural: demanda competência, trabalho e continuidade.

No caso do Brasil, simultaneamente à tipificação do terrorismo, precisa-se dedicar maior apreço à viabilidade dessa previsão e suas consequências. Se o objetivo da lei é, antes de simplesmente punir a conduta, impedir que ela ocorra, é necessário entender o que motiva um terrorista, por mais difícil que isso possa provar ser, para daí agir adequadamente.

O entendimento e o conhecimento das motivações e capacitações de uma organização terrorista possibilitam uma sólida fundamentação na conduta de operações contraterrorismo bem-sucedidas, bem como o emprego de aproximações ativas, tanto direta quanto indireta, na confrontação com a ameaça. (Joint Publication JP 3-26, *COUNTERTERRORISM*, 13 November 2009, US Joint Chiefs of Staff).

Nesse contexto, as autoridades governamentais de mais alto nível decisório do País, sobretudo aquelas investidas de responsabilidades na área de segurança e defesa, não podem alienar-se com relação aos complexos problemas que envolvem a prevenção e o combate ao terrorismo e à

violência extremista transnacional. Em razão do contexto internacional tão complexo, a inteligência estratégica passa a desempenhar um importante papel no que diz respeito à redução do nível de incertezas, possibilitando o acompanhamento regular e permanente de cenários e a antecipação na obtenção e processamento de dados, na análise de informações e na produção de conhecimentos relacionados à prevenção e ao combate ao terrorismo e à violência extremista transnacional que, por sua natureza, indiquem a necessidade de emprego do Poder Nacional.

[...] as informações são constituídas de informes avaliados. São produzidas a fim de que os planejadores e formuladores da política possam tomar decisões efetivamente acertadas. Em sua maior parte, as informações estratégicas - o tipo de informações exigidas para ser usada em nível nacional e internacional - são utilizadas na elaboração de planejamento estratégico. CLAUSER & WEIR (1975, p. 34-35)

A capacidade de perceber, identificar, coletar, analisar e interpretar os dados e as informações existentes, transformando-as, com oportunidade, em conhecimentos úteis à tomada das decisões políticas e estratégicas constitui a essência da inteligência estratégica.

Assim, o poder de o Estado antecipar decisões complexas, obtendo vantagens comparativas frente a oponentes, grupos hostis ou potenciais adversários, relacionados ao terrorismo ou à ameaça extremista transnacional, significa a garantia da manutenção da soberania e dos interesses nacionais. Esta capacidade somente será viável se a nação mantiver os olhos e os ouvidos em condições saudáveis e em plenas condições de funcionamento, e isso é o que significa a existência de uma efetiva estrutura de inteligência estratégica.

Para alcançar efetividade na prevenção e no combate ao terrorismo e à violência extremista transnacional, é imprescindível que o País estabeleça uma política nacional

que oriente os esforços e que possibilite a integração dos órgãos integrantes do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN).

Esse sistema tem de ser capaz de conceber o exercício permanente de ações especializadas orientadas para a obtenção de dados, produção e difusão de conhecimentos, com vistas ao assessoramento de autoridades governamentais nos respectivos níveis e áreas de atuação, para o planejamento, a execução e o acompanhamento das políticas de Estado, ao mesmo tempo em que deve salvaguardar dados, conhecimentos, áreas, pessoas e meios de interesse da sociedade e do Estado.

Fica evidente que o esforço pela maior efetividade no monitoramento e nas ações de pronta resposta aos ilícitos transnacionais e domésticos deve ser aprimorado, o que, provavelmente, reforçaria a capacidade das organizações em cooperar na prevenção e no combate à ameaça do terrorismo e da violência extremista transnacional.

Portanto, após analisar a legislação, as estruturas e os mecanismos que conferem às organizações responsáveis pela segurança e defesa a capacidade de contribuir para a prevenção e o combate ao terrorismo e à violência extremista transnacional, duas palavras traduzem o significado final do estudo: interação e integração. A interação, que proporcionaria o conhecimento mútuo e das possibilidades e limitações dos vetores (militares e civis), e a integração, que pode oferecer complementaridade e qualidade do produto, que é a manutenção da soberania e da paz social.

Recomenda-se, ainda, o estímulo à necessária interação e integração interagências, por meio da criação, em curto prazo, no âmbito do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR), de um Centro Nacional de Prevenção e Combate ao Terrorismo, com a participação ativa de representantes dos Ministérios da Defesa e da Justiça, das Forças Armadas, da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) e

dos demais entes federais pertinentes.

Por fim, para prevenir e combater efetivamente o terrorismo e a violência extremista transnacional, o Estado brasileiro deveria conceber instrumentos legais, elaborar políticas, dispor de uma eficiente e eficaz inteligência estratégica e estabelecer

estruturas (antiterroristas e contraterroristas) ágeis, com recursos compatíveis e dotadas de modernos equipamentos, mantendo em elevado nível as capacitações das Forças de Operações Especiais (FOpEsp) das Forças Armadas e dos Órgãos de Segurança Pública (OSP) federais e estaduais.

NOTAS/REFERÊNCIAS

ANNAN, Koffi. **In Larger Freedom**, Report of the Secretary-General of the United Nations for decision by Heads of State and Government, 2005. Disponível em: <http://www.un.org/en/events/pastevents/in_larger_freedom.shtml>. Acesso em: 1 nov. 2014.

AGUIRRE, Mariano. **De onde vem o dinheiro que financia o Estado Islâmico?** Norwegian Peacebuilding Resource Centre (NOREF), 2014. Disponível em: <www.peacebuilding.no>. Acesso em: 26 ago. 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988.

_____. **Livro Branco de Defesa Nacional**. 2012.

_____. Ministério da Defesa. Estado-Maior do Exército. **EB20-MF-10.103 OPERAÇÕES**, 4ª Edição, 2014.

BRIGAGÃO, Clóvis, Domício Proença Júnior, Ademar Seabra da Cruz, Alfredo Valladao e Gabrielle Guimarães. **Paz e Terrorismo**. Textos do Seminário Desafios para a Política de Segurança Internacional: Missões de Paz da ONU, Europa e Américas. Editora Hucitec, 2004.

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

CARDOSO, Leonel. **Algumas reflexões sobre conceitos de Defesa**. Disponível em http://comum.rcaap.pt/bitstream/123456789/3480/1/NeD25_LeonelCardoso.pdf.

CARR, Caleb. **A assustadora história do terrorismo**. São Paulo: Ediouro, 2002. p. 25

GOMES, Francisco Manuel. **Segurança e Defesa: Um Único Domínio?** Disponível em <http://www.idn.gov.pt/publicacoes/nacaodefesa/>.

CLAUSER, Jerome K.; WEIR, Sandra M. **Metodologia de Pesquisa em Informações**. Washington, D.C.: Defense Intelligence School, 1975.

Jr, Joseph S. Nye. **O Futuro do Poder**. 1ª Edição, 2012. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Benvirá.

KENT, Sherman. **Informações Estratégicas**. Biblioteca do Exército Editora, 1967.

LOWENTHAL, MARK M. **Intelligence – From Secrets To Policy**. Third Edition, 2006.

MAKARENKO, Tamara. **The Crime–Terror Continuum: Tracing the Interplay between Transnational Organised Crime and Terrorism**, (2004), *Global Crime*: p. 131.

O Novo Relatório da CIA: como será o mundo amanhã/ The National Intelligence Council's; introdução de Herótodo Barbeiro; tradução e notas adicionais Cláudio Blanc: Geração Editorial, 2009. Título original: *Global trends 2025: a transformed world*.

PELLET, Sarah. **O Desafio da Comunidade Internacional frente ao Terrorismo: a ambiguidade da noção de terrorismo**. In: *Terrorismo e Direito: os impactos do terrorismo na Comunidade Internacional e no Brasil: as perspectivas político-jurídicas*. Coordenador, Leonardo Nemer Caldeira

Brant. 1ª Edição Rio de Janeiro: Forense, 2003. p.9.

PINHEIRO, Álvaro de Souza. **A Prevenção e o Combate ao Terrorismo no Século XXI**. Disponível em <http://www.eceme.ensino.eb.br/meiramattos/index.php/>. Acesso em: 16 abr. 2014.

_____. **Operacionalizando o comando e controle no combate ao terrorismo onze anos após o 9/11; reflexos no Brasil**. Disponível em <http://www.eceme.ensino.eb.br/portalcee>>. Acesso em: 21 maio. 2014.

PLATT, Washington. **A Produção de Informações Estratégicas**. Tradução: Maj Álvaro Galvão Pereira e Cap Heitor Aquino Ferreira. Biblioteca do Exército: Livraria AGIR Editora. Rio de Janeiro, 1967.

RAPOPORT, D.C. **The four waves of Modern Terrorism**. In A.K. Cronin and J.M. Ludes (eds) *Attacking Terrorist Elements of a grand strategy*, Georgetown University Press. Washington, 2004.

SHULSKY, Abram N. e SCHIMITT, Gary J. **Silent Warfare – Understanding the World of Intelligence**. 3ª Edição, 2002.

TOFFLER, Alvin e Heidi. **Guerra e Anti-Guerra – Sobrevivência na Aurora do Terceiro Milênio**. Biblioteca do Exército Editora. Tradução de Luiz Carlos do Nascimento Silva. Rio de Janeiro, 1995.

USA. Joint Chiefs of Staff. **Joint Publication JP 3-26, Counterterrorism**, Washington, DC, November 2009.

WHITTAKER, David J. **Terrorismo – Um Retrato**. Tradução: Joubert de Oliveira Brízida. Biblioteca do Exército Editora. Rio de Janeiro, 2005.

[1] Ameaças – são ações contrárias à pessoa, às instituições ou aos bens essenciais, existentes ou pretendidos. ESG – Vol I (BRASIL, 2013).

[2] Ameaça: é 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 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). Também podem ocorrer sob a forma de eventos não intencionais (naturais ou provocados pelo ser humano) – Manual de Fundamentos EB20-MF-10.103 OPERAÇÕES (4ª Edição/2014)

[3] Entende-se como capacidade a aptidão requerida a uma força ou organização militar, para que possa cumprir determinada missão ou tarefa. É obtida a partir de um conjunto de sete fatores determinantes, inter-relacionados e indissociáveis: Doutrina, Organização (e/ou processos), Adestramento, Material, Educação, Pessoal e Infraestrutura – que formam o acrônimo DOAMEPI. A geração de capacidades exige o atendimento de todos os fatores determinantes (Bases para a Transformação da Doutrina Militar Terrestre, 2013, Pg 21).

[4] Apoio de inteligência: cabe ao sistema de inteligência proceder à “análise da ameaça terrorista”, estudo permanentemente atualizado que consiste num processo de exame e avaliação contínua de todas as informações disponíveis, concernentes a potenciais atividades de grupos ou indivíduos que possam afetar os interesses nacionais.

[5] Antiterrorismo: conjunto de atividade 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.

[6] Contraterrorismo: conjunto de atividades que engloba 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.

[7] Administração de consequências: constitui-se em uma série de ações de resposta, visando a restaurar a capacitação antiterrorista. Inclui a preparação para minimizar as consequências de um atentado, inclusive com emprego de agentes OBRN. Consiste, ainda, na emissão de alertas e diretrizes à população, planejamento do atendimento a catástrofes, saúde pública, vigilância sanitária e outras medidas preparatórias.