

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

Paulo Ricardo de Oliveira Dias*
Eraldo Francisco dos Santos Filho**

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, este artigo foi desenvolvido 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 relacionados ao terrorismo 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 article 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 related to terrorism 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.

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).

* Capitão da Arma de Artilharia. Bacharel em Ciências Militares pela Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN) em 2008. Mestre em Ciências Militares pela Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (AMAN) em 2017.

** Coronel da Arma de Infantaria. Bacharel em Ciências Militares pela Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN) em 1976. Mestre em Ciências Militares pela Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (AMAN) em 1985. Doutor em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado-Maior (ECEME) em 1992.

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

Na segunda metade do século XX, a segurança nacional viu-se ameaçada pela atuação de grupos dissidentes do Partido Comunista Brasileiro (PCB) que, 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 estatal, 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, verifica-se a premente necessidade de condução de um planejamento estratégico que possa avaliar o ambiente de segurança brasileiro, identificando vulnerabilidades e ameaças, e que delinear 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 a crises.

Urge, então, a necessidade de criação de instrumentos legais que estabeleçam diretivas 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 segurança nacional possam ser enfrentadas com o máximo de eficiência.

Dentro do desafio de prevenir e combater o terrorismo, particularizando-se 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).

Portanto, no sentido de orientar o presente trabalho de pesquisa, foi formulado 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 verificar a necessidade 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 vulnerabilidades à segurança nacional brasileira intimamente ligadas à atividade terrorista internacional; e
- c) 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.

1.3 JUSTIFICATIVAS E CONTRIBUIÇÕES

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 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 (BRASIL, 2012).

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).

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 METODOLOGIA

Para colher subsídios que permitissem formular uma possível solução para o problema, o delineamento desta pesquisa contemplou leitura analítica e fichamento

das fontes, entrevistas com especialistas, argumentação e discussão de resultados.

Quanto à forma de abordagem do problema, utilizaram-se, principalmente, os conceitos de pesquisa **qualitativa**, tendo em vista a natureza dissertativa dos questionamentos apresentados e a experiência profissional dos entrevistados.

Quanto ao objetivo geral, foi empregada a modalidade **descritiva**, tendo em vista que se presta a aumentar os conhecimentos sobre as características e magnitude do problema proposto.

2.1 REVISÃO DE LITERATURA

Iniciamos o delineamento da pesquisa com a definição de termos e conceitos, a fim de viabilizar a solução do problema de pesquisa, sendo baseada em uma revisão de literatura no período de Set/2001 a Jul/2017. Essa delimitação baseou-se na produção científica, em matéria de terrorismo, originada a partir dos atentados terroristas do 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos da América (EUA), considerado um marco para o terrorismo internacional contemporâneo.

Foram realizadas pesquisas nas seguintes fontes de busca: bibliotecas e livrarias convencionais, lançando mão de livros que abordassem a temática apresentada no presente estudo; bases de dados, contidas no sítio eletrônico *Global Terrorism Database*^a; e Pesquisas mediante o emprego de sistema de buscas, com especial ênfase no sítio eletrônico *Google*^b.

Como estratégia para a busca de dados foram utilizados, dentre muitos outros, os termos descritores: em francês, *stratégie nationale antiterrorisme, le terrorisme international, action contre le terrorisme*; em inglês, *national strategy for counterterrorism, global terrorism database, international terrorism*; em espanhol, *estrategia nacional para la prevención y combate al terrorismo*; e em português, *Estratégia Nacional de Defesa e terrorismo internacional contemporâneo*.

a. Critério de inclusão:

- Textos em português, inglês, espanhol ou francês;
- Textos com data de publicação mais atuais;
- Textos que remetessem às possibilidades e limitações da prevenção e combate ao terrorismo internacional; e
- Entrevistas com especialistas.

b. Critério de exclusão:

- 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;
- 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;
- Estudos com método de pesquisa de difícil definição ou altamente implícito; e
- Textos de autores notadamente tendenciosos para posicionamentos políticos ou desprovidos de embasamento empírico.

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

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

2.2 COLETA DE DADOS

Na sequência do aprofundamento teórico a respeito do assunto, o delineamento da pesquisa contemplou a coleta de dados pelos seguintes meios: coleta documental e entrevistas.

2.2.1 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.

2.2.2 Entrevistas

Com a finalidade de ampliar o conhecimento teórico e identificar experiências relevantes, foram realizadas entrevistas com os seguintes especialistas, em ordem cronológica de execução:

Nome	Justificativa
MÁRCIO PAULO BUZANELLI – Comandante de Inteligência	Ex-Diretor do Núcleo do Centro de Coordenação das Atividades de Prevenção e Combate ao Terrorismo, do GSI.
ALESSANDRO SOUZA SOARES – Maj PMMT	Mestre em Ciências do Combate ao Crime Organizado e Terrorismo pela <i>University College of London</i> (2012), lotado na Secretaria Adjunta de Inteligência do Mato Grosso.
ÁLVARO DE SOUZA PINHEIRO – Gen Bda EB	Analista militar especialista em Operações Especiais, Guerra Irregular, Combate ao Terrorismo e à Violência Extremista.
MARCELO EDUARDO DE SOUZA CONCEIÇÃO – Cap EB	Experiência como analista de Segurança da Informação no Centro de Desenvolvimento de Sistemas.
PABLO GIACOMINI CASTILHO – Cap EB	Especialista em Defesa Química, Biológica, Radiológica e Nuclear, pela Escola de Instrução Especializada.

QUADRO 1 – Quadro de Especialistas entrevistados

Fonte: O autor

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

De modo a buscar uma resposta ao problema de pesquisa proposto, partiu-se da premissa que, antes de mais nada, seria necessário que se levantassem questionamentos sobre as vulnerabilidades à segurança nacional, em matéria de terrorismo internacional, de modo que as respostas a essas perguntas embasassem conclusões acerca da real influência de uma ENPCT para as atividades de enfrentamento ao terrorismo no Brasil.

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, sem a intenção de esgotar o assunto, podem-se apresentar algumas vulnerabilidades à segurança nacional que se relacionam intimamente 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.

Quanto à questão fronteiriça, em um Estado de dimensões continentais e com uma dezena de países limítrofes, as linhas de fronteira jamais deixarão 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 aponta 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.

Naquela região, verificou-se que já houve, pelo menos, 19 prisões de 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).

No que se refere aos movimentos sociais e as diversas ONGs, verificou-se que a sua influência às atividades de enfrentamento ao terrorismo pode se manifestar 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 apontou, 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 sociopolítico

nacional, transparecendo, nas entrelinhas, a possibilidade de emprego deliberado da força como forma de manifestação.

No que se refere ao crime organizado, verifica-se que essa atividade marginal tem a capacidade de oportunizar uma ação terrorista de distintas maneiras, dentre as quais, destaca-se o financiamento e o suporte logístico às células terroristas.

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).

No que se refere ao pensamento de defesa brasileiro, a “Teoria da Inexistência de Risco Iminente”, do cientista político Eliézer Rizzo de Oliveira (2000 apud FIALHO, 2002), 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 frisa 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 prevenção e combate ao terrorismo (PCT).

Outro entrevistado, igualmente, discorre sobre o fato e salienta que a segurança dos grandes eventos que ocorreram recentemente no Brasil, ficou extremamente comprometida em razão da negação da ameaça terrorista.

No que se refere ao ciberespaço, percebe-se 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.

Nos últimos anos, 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, “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).

Sobre o ciberespaço, um dos entrevistados afirmou que este 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, principalmente tendo em vista as limitações orçamentárias atuais.

Outro entrevistado acrescenta que o ciberterrorismo é uma realidade. Portanto, 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, verifica-se o quão arriscado pode ser o estabelecimento de uma política de “portas abertas” no que se refere ao terrorismo.

Em 2011, na União Europeia, relatórios da Europol davam conta do elevado risco de que a crise de refugiados oriundos do Oriente Médio, resultante da Primavera Árabe, pudesse ter como consequência o aumento de atentados terroristas em solo europeu.

Tais preocupações apresentadas no relatório de 2011, não muito tempo depois, 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. **Estado Islâmico (EI) 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. EI 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).

Uma vez que se colocam em relevo as vulnerabilidades apresentadas anteriormente, percebe-se, então, a necessidade premente de uma ENPCT que se preste a cobrir tais lacunas, que põem em xeque a segurança nacional e a estabilidade institucional brasileira.

Desse modo, objetivando verificar qual a influência de uma ENPCT para a condução de atividades de antiterrorismo e contraterrorismo no Brasil, foram conduzidos estudos e discussões sobre os fundamentos jurídicos para o enfrentamento do terrorismo no Brasil; e sobre a capacitação e a suficiência dos meios que mobíliam o arcabouço institucional brasileiro em matéria de PCT.

Os fundamentos jurídicos têm estreita ligação com a forma como as atividades de enfrentamento ao terrorismo são conduzidas por um Estado, 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.

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.

Segundo um dos entrevistados, a recente 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.

Excetuando-se os aspectos penais e processuais penais, 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.

Um dos entrevistados 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.

Sendo assim, uma ENPCT revela-se como um possível marco regulatório, que promova, dentre outras coisas, a orientação eficiente de um órgão central que se destine à coordenação das atividades de enfrentamento ao terrorismo, ensejando o estabelecimento de um sistema integrado de prevenção e combate ao terrorismo.

No que se refere à capacitação dos recursos humanos que se destinam à PCT, verifica-se que a condução dessas atividades demanda uma grande quantidade de capacidades que exigem, em sua maioria, alto grau de especialização de seu pessoal.

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.

A edição de uma ENPCT poderia representar uma grande oportunidade de incremento no nível de proficiência dos quadros que compõem o arcabouço de segurança nacional, conforme, unanimemente, atestam os entrevistados que contribuíram com o presente trabalho.

As principais vantagens existentes na edição de uma estratégia nacional residem no fato de que esse documento poderia se constituir em 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.

No que se refere à suficiência de meios materiais, verifica-se 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.

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 prevenção e combate ao terrorismo (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.

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 fronteiro, tão fundamental para a luta contra os ilícitos transfronteiriços e, por consequência, para a luta contra o terrorismo internacional.

Dentro deste mesmo assunto, o relatório final da CPI da Espionagem (2014) descortinou a falta de investimento nacional em matéria de meios de inteligência que mobilizem o aparato institucional brasileiro, apontando para 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.

Segundo os especialistas entrevistados, a edição de uma ENPCT, mais uma vez, representaria, então, uma grande oportunidade de fomento a pesquisa e desenvolvimento de produtos de defesa e de incremento ao aparelhamento estatal no que tange ao enfrentamento ao terrorismo.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quanto às questões de estudo e objetivos propostos no início deste trabalho, conclui-se que a presente investigação atendeu ao pretendido, apresentando as vulnerabilidades à segurança nacional conexas com o terrorismo internacional, de modo a justificar a necessidade de uma ENPCT e analisar a sua influência na condução de atividades de PCT.

A revisão de literatura possibilitou concluir que o pensamento estratégico de defesa deve ser voltado para a cobertura das vulnerabilidades nacionais, de modo que se possa impedir que as ações terroristas sejam perpetradas. Para tanto, faz-se mister a edição de uma estratégia nacional que se preste a regular e coordenar as estruturas que são demandadas para o enfrentamento ao terrorismo, dando a devida eficiência a um sistema integrado de prevenção e combate a essa ameaça.

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.

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.

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.

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.

Recomenda-se, assim, que se estimulem as atividades conjuntas entre os órgãos e agências de segurança nacional e, ainda, atividades combinadas com outros órgãos de segurança internacionais, com especial ênfase para aqueles que são pertencentes aos países limítrofes, fortalecendo a sinergia e integração em âmbitos nacional e regional.

Conclui-se, então, que o desenvolvimento de uma ENPCT terá influências positivas sobre as atividades de antiterrorismo e contraterrorismo no Brasil, 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.

REFERÊNCIAS

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-helena/>>. Acesso em: 11 out. 2016.

BRASIL. Exército Brasileiro. **EB20-MF-10.102**: Doutrina Militar Terrestre. 1. ed. Brasília, DF, 2014.

_____. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, DF, 2012.

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_polbraco,611759/pcc-brasileiro-tem-parceria-com-o-hezbollah.shtml>. Acesso em: 07 set. 2017.

COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DA ESPIONAGEM. **Relatório final**. Brasília, DF, 2014. 301 p.

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.

EUROPEAN POLICE OFFICE. **European Union Terrorism Situation And Trend Report 2017**. Haia, Holanda, 2011. 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.

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.

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.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR COUNTER-TERRORISM. **Assessing the terrorism threat in the tri-border area of Brazil, Paraguay and Argentina**. Herzliya, Israel. 2013.

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.

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.

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.

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.

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.

Apucarana-PR, 23 de maio de 2016. 2016c.

_____. **Infantaria Mecanizada. Experimentação Doutrinária. QC/QDM Proposta (17 Dez 2013).** Apresentação de slides existente no Banco de Dados do Centro de Instrução de Blindados. 2013d.

Portaria 023-EME, de 13 de maio de 1999. **Aprova os Requisitos Operacionais Básicos nº 09/99 Viatura Blindada Transporte de Pessoal Média, de Rodas (VBTP – MR).** Brasília, 1999.

_____. Portaria 144-EME/Res, de 27 de setembro de 2012. **Aprova as Condicionantes Doutrinárias e Operacionais Nr 007/2012, Sistema de Comando e Controle das Viaturas Blindadas.** Brasília, 2012.

_____. Portaria 332-EME, de 16 de dezembro de 2015. **Aprova os Requisitos Operacionais Básicos do Sistema de Comando e Controle da Viatura Blindada de Transporte de Pessoal - SC2 VBTP (EB20-ROB- 04.008), 1ª Edição.** Brasília, 2015d.

_____. Portaria 161-EME, de 13 de agosto de 2013. **Aprova os Requisitos Operacionais Básicos do Sistema de Comando e Controle da Viatura Blindada de Transporte de Pessoal - SC2 VBTP (EB20-ROB- 04.001), 1ª Edição.** Brasília, 2013.

_____. **Brigada de Infantaria Mecanizada - Estudos das Forças no Mundo.** Apresentação de slides existente no Banco de Dados do Centro de Doutrina do Exército. Autoria desconhecida. 2016.

Manual do Gerenciador do Campo de Batalha versão 0.1.1. Brasília, 2015f.

_____. **Sistema de Comando e Controle para FBMR (SisC² FBMR).** Apresentação de slides. 36 slides. 26/06/2012. Brasília, 2012b.

_____. Diretoria de Fabricação. Projeto FBMR Guarani. **Relatório Técnico Nr 04/13 – FBMR Guarani. Integração e Testes de Campo do Sistema de Comando e Controle das Viaturas Blindadas de Transporte de Pessoal Médias de Rodas Guarani (SisC²/Guarani).** Rio de Janeiro, 2013c.

_____. **Manual de Campanha (MINUTA) O Batalhão de Infantaria Mecanizado. C 7-21.** 2013b.

IMBEL. **Histórico sobre o Sistema de Comunicação para a Viatura Blindada de Transporte de Pessoal-Média de Rodas.** Relatório, 18p. Maio/2011.

JUNIOR, José Marcelino dos Santos. **A Implantação de Unidades de Infantaria Mecanizada no Exército Brasileiro (Uma Proposta).** Trabalho de Conclusão de Curso (especialização). ESAO, Rio de Janeiro, 2008.

LAVINAS, Flavio Conde. **Infantaria Mecanizada: A Companhia de Fuzileiros Mecanizada – Uma Proposta de Estruturação para o Exército Brasileiro.**

Trabalho de Conclusão de Curso (especialização). ESAO, Rio de Janeiro, 2006.

OLIVEIRA, Rodrigo Penalva de. **A Viatura Blindada de Transporte de Pessoal das Subunidades de Infantaria Mecanizada do Exército Brasileiro: Uma Proposta.** Trabalho de Conclusão de Curso (especialização). ESAO, Rio de Janeiro, 2007.

PASPUEL, Wilson Danilo Godoy. **Proposta para Estruturação de uma Companhia de Infantaria Mecanizada no Exército do Equador.** Trabalho de Conclusão de Curso (especialização). ESAO, Rio de Janeiro, 2009..

SANTOS, Antônio Carlos Ruas – Cel R1, Coordenador do Projeto SisC². **Projeto Básico do SisC² da VBTP-MR Guarani (Minuta).** Rio de Janeiro, 2011.

SOTAS, o Intercomunicador do Exército Brasileiro. Produção Henrique Marchina Combo Filmes. Roteiro: Henrique Marchina (Combo Filmes), Claudia Van Hall (Thales Group), Marc Verges Grau (Thales Group), Cap Com Alan Diego Flach (EsCom), 3º Sgt Com Emanuel Ferreira Mendes (Cia C2). Intérprete: 3º Sgt Com Emanuel Ferreira Mendes (Cia C2). Combo Filmes: São Paulo-SP, 2016. 1 Pen Drive com 7 arquivos de vídeo (7 capítulos).

STOPA, Marcos Antonio. **Infantaria Mecanizada: A evolução do combate e a Companhia de Fuzileiro Mecanizada: uma proposta.** Trabalho de Conclusão de Curso (especialização). ESAO, Rio de Janeiro, 2006.

THALES. **Treinamento SOTAS M2/IP Brasil. Módulo: Operação Básica.** Apresentação de slides, 46 p. 2014.