

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CC(FN) FELIPE CARVALHO DE VASCONCELLOS

TERRORISMO: UMA ABORDAGEM

o Estado brasileiro no enfrentamento a esse fenômeno.

Rio de Janeiro

2020

CC(FN) FELIPE CARVALHO DE VASCONCELLOS

## TERRORISMO: UMA ABORDAGEM

o Estado brasileiro no enfrentamento a esse fenômeno.

Dissertação apresentada à Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para a conclusão do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores.

Orientador: CMG(RM1) Claudio Muniz Jobim

Escola de Guerra Naval

Rio de Janeiro

2020

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente agradeço a Deus por todas as bênçãos e graças concedidas a mim e à minha família.

Aos meus pais Jorge e Eloisa, pelo amor e carinho incondicionais. Todos os sonhos e objetivos conquistados só foram possíveis graças a vocês.

Um agradecimento muito especial à minha querida e amada esposa Bruna, pelo amor e apoio dedicados ao longo de todos os momentos em que vivemos juntos.

Agradeço ainda aos meus queridos filhos Breno e Theo, por trazerem amor e felicidade ao nosso lar. Deus foi maravilhoso por colocá-los em nossas vidas.

Ao meu orientador CMG(RM1) Jobim, pelos ensinamentos, atenção e apoio transmitidos durante o desenvolvimento desta pesquisa.

Agradeço, finalmente, a todo corpo docente e discente da Escola de Guerra Naval.

## RESUMO

O fenômeno do terrorismo é identificado como um dos mais complexos, ameaçadores e perigosos da vida em sociedade. Combatê-lo não é tarefa simples, principalmente em razão de várias motivações que levam organizações terroristas a se engajarem nesses atos. Neste novo milênio, as práticas terroristas ganharam status de ameaça internacional, e esse caráter transfronteiriço demonstra, portanto, que nenhum país está livre de sofrer atentados. Exemplo disso é o Brasil, que, ao alcançar projeção internacional nas últimas décadas, passou a ser incluído como potencial alvo de ações terroristas. O objetivo da pesquisa, portanto, é analisar a capacidade do Estado brasileiro de prevenir e reagir a ameaças terroristas, quando e se perpetradas e conflagradas em território nacional. A relevância do tema consiste em estimular a reflexão sobre perspectivas bem-sucedidas no enfrentamento preventivo e reativo ao terrorismo moderno. Para atingir esse objetivo, realizou-se uma pesquisa bibliográfica e documental, adotando-se um desenho exploratório de pesquisa, visando, sobretudo, oferecer uma visão panorâmica do combate a esse fenômeno por parte do Estado brasileiro. Usando a concepção teórica de Rapoport para delimitar o fenômeno no tempo, analisa-se a evolução do terrorismo nas últimas décadas. São estudadas as medidas antiterroristas e contraterroristas de que dispõem o país no combate ao terrorismo, levando-se em consideração o nível de risco global que o fenômeno atingiu na atualidade. Conclui-se que as redes terroristas estão cada vez mais sofisticadas. Essas células utilizam equipamentos de alto poderio de destruição e utilizam técnicas de persuasão para recrutar simpatizantes para a consecução de atos de terror, transformando-se, assim, em ameaça cada vez mais desafiadora a autoridades brasileiras no combate a esse problema que vitima sociedades em todo o mundo.

Palavras-chave: Fenômeno. Terrorismo. Rapoport. Antiterroristas. Contraterroristas.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1–	Total de mortes pelo terrorismo por país de 2017 a 2018 .....	56
Figura 2 –	Mortes por terrorismo entre 1998 e 2018 .....	57
Figura 3 –	<i>The Global Risks Landscape 2017</i> .....	60
Figura 4 –	<i>The Global Risks Landscape 2018</i> .....	61
Figura 5 –	<i>The Global Risks Landscape 2019</i> .....	62
Figura 6 –	<i>The Global Risks Landscape 2020</i> .....	63
Figura 7 –	Matriz de vulnerabilidade e seus quadrantes estratégicos.....	64

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Pontuação da América do Sul, classificação e mudança na pontuação .....	58
Tabela 2 – <i>Global Terrorism Index</i> 2019 .....	59

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

EB –	Exército Brasileiro
ETA –	<i>Euskadi Ta Askatasuna</i>
EUA –	Estados Unidos da América
FAB	Força Aérea Brasileira
FARC –	Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
FFAA	Forças Armadas
GAFI –	Grupo de Ação Financeira Internacional contra a Lavagem de Dinheiro
GRR	<i>Global Risk Report</i>
IRA –	<i>Irish Republican Army</i>
ISIS –	<i>Islamic State of Iraqui and Syria</i>
MB	Marinha do Brasil
OLP –	Organização para Libertação da Palestina
ONU –	Organização das Nações Unidas
RAF –	<i>Rote Armee Fraktion</i>
URSS –	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	8
<b>2</b>	<b>A TEORIA DAS QUATRO ONDAS: UMA A BORDAGEM</b> .....	10
2.1	A primeira onda .....	11
2.2	A segunda onda .....	13
2.3	A terceira onda .....	16
2.4	A quarta onda .....	19
2.5	Conclusões parciais .....	22
<b>3</b>	<b>ANTITERRORISMO</b> .....	24
3.1	O perfil do terrorista .....	24
3.2	A lei brasileira antiterrorismo .....	28
3.3	Atividades de inteligência .....	33
3.4	Conclusões parciais .....	36
<b>4</b>	<b>CONTRATERRORISMO</b> .....	39
4.1	Modelos de combate ao terrorismo .....	40
4.2	Respostas ao terrorismo .....	44
4.3	Conclusões parciais .....	48
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	49
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	53
	<b>ANEXOS</b> .....	56

# 1 INTRODUÇÃO

O terrorismo internacional apresenta uma evolução no novo milênio, principalmente por alcançar resultados contundentes e, além disso, provocar convulsão social em razão de seus atos, causando instabilidade e insegurança na comunidade internacional. A natureza indiscriminada dessas atividades, transformou todos os Estados em alvos potenciais de atentados terroristas. De forma geral, as ações terroristas buscam explorar as fragilidades de determinada sociedade, com objetivo de provocar efeitos psicológicos tais como terror e insegurança, objetivando, notadamente, enfraquecer politicamente os Estados nacionais.

Essa maior visibilidade do terrorismo, especificamente nas últimas décadas, também pode causar preocupações à sociedade brasileira, principalmente pelo protagonismo regional e, ainda, pela contínua busca por maior representatividade em organismos multilaterais. Ademais, a inexistência de atentados terroristas internacionais no Brasil, pode levar ao erro lógico de se pensar que eles não ocorrerão, porque não ocorreram no passado, e isso pode ser perigoso. Para fugir dessa armadilha cognitiva, o Estado brasileiro deve buscar o aprimoramento de instrumentos de combate ao terrorismo, tanto sob o enfoque preventivo quanto ofensivo, de caráter repressivo.

O presente trabalho propõe-se, portanto, a analisar o terrorismo como método, permitindo fornecer uma abordagem desse fenômeno e, ainda, compreender quais são as medidas antiterroristas e contraterroristas de que dispõe o Estado brasileiro no combate a essa atividade atentatória à ordem social. A opção, para isso, foi utilizar o desenho exploratório de pesquisa, de modo a oferecer uma melhor visão da ameaça terrorista na atual conjuntura brasileira.

A pesquisa será estruturada em cinco capítulos. Após esta Introdução, será apresentada, no segundo capítulo, a concepção teórica das Quatro Ondas do Terrorismo

Moderno de David Rapoport (1929 - )<sup>1</sup>, visando limitar o campo de abordagem ao longo da história, evidenciando o desenvolvimento do terrorismo em breve histórico das últimas décadas.

No capítulo seguinte, abordaremos temas que influenciam diretamente a forma preventiva de combate ao terrorismo. Para isso, será apresentada uma análise do perfil psicossocial de terroristas, com o objetivo de verificar se é possível identificar semelhanças individuais entre integrantes de redes que utilizam o terrorismo como instrumento político para influenciar sociedades e autoridades. Importante registrar que, embora existam muitos tipos de matrizes terroristas, observaremos o fenômeno apenas como método, fugindo de matrizes específicas. Ainda, trataremos sobre a lei brasileira antiterrorista, considerada um marco no que diz respeito ao tema, ressaltando os aspectos positivos e negativos que caracterizam essa nova legislação. Por último, discorreremos acerca da importância da atividade de inteligência na prevenção a atentados terroristas.

O quarto capítulo é dedicado a medidas contraterroristas, dando ênfase aos modelos de combate e resposta ao terrorismo por parte do Estado, a fim de reduzir consequências provocadas por atos terroristas a sociedades. Buscaremos, nesse contexto, entender como e de que maneira a intensidade da reação do Estado brasileiro a uma hipotética agressão terrorista deverá atender a valores dessa sociedade, de forma a preservá-los. Acrescido a esses, abordaremos o atual nível de ameaça terrorista no mundo, que se encontra em franca queda, apresentando alguns índices afetos exclusivamente ao Brasil, com a finalidade de demonstrar que os atentados em território nacional embora estejam em baixa, são uma ameaça real.

Finalmente, concluindo o estudo, são apresentadas as conclusões e considerações acerca do fenômeno terrorismo, fundamentados sob a perspectiva brasileira, pretendendo estimular a reflexão e o debate sobre esse problema grave da modernidade e o impacto dele em nossa sociedade.

---

<sup>1</sup> David Rapoport é professor emérito de ciência política na Universidade da Califórnia, Los Angeles, e editor fundador da revista Terrorismo e Violência Política.

## **2 A TEORIA DAS QUATRO ONDAS: UMA ABORDAGEM**

Neste capítulo, usaremos uma abordagem segundo a concepção teórica desenvolvida por Rapoport (2013), que após analisar a evolução do terrorismo, publicou a teoria denominada As Quatro Ondas do Terrorismo Moderno. Sua tese constitui-se um marco entre os trabalhos sobre o terrorismo atual, principalmente pela forma inovadora adotada pelo autor no estudo das transformações do terrorismo ao longo do tempo.

O terrorismo, no conceito moderno, foi classificado por Rapoport (2013) em quatro fases, intituladas de ondas, que são períodos da história marcados pela ascensão e declínio de grupos terroristas que possuíam características, motivações e objetivos afins. Para o pesquisador estadunidense, o mundo moderno já viveu quatro ondas de terrorismo e cada um desses ciclos de terror dura em média quarenta anos.

A apresentação dessa teoria acerca do terrorismo faz-se necessária para melhor compreensão desse fenômeno tão complexo e desafiador. Abarcar as modificações ocorridas no decorrer das quatro ondas, permite diferenciá-lo de outros tipos de fenômenos mais ortodoxos, que também utilizam a força, como por exemplo o crime organizado. Essa análise fornecerá no decurso do trabalho, uma visão geral de como o terrorismo evoluiu ao longo do tempo, até se tornar nos dias de hoje uma ameaça à paz e segurança internacionais.

O capítulo está subdividido em cinco seções. A primeira aborda alguns conceitos da onda anarquista do terrorismo moderno, a segunda, por sua vez, trata da onda nacionalista e anticolonialista, a terceira, destacadamente, descreve a onda das organizações de esquerda revolucionárias, a quarta prioriza caracterizar a onda de grupos extremistas de inspiração islâmica e a quinta e última seção finaliza ao contemplar conclusões parciais.

## 2.1 A primeira onda

O terrorismo é um fenômeno social histórico que apresenta muita complexidade. Em razão disso, foram encontradas, ao longo da pesquisa, várias definições acerca do tema. Embora não haja consenso acerca da definição de terrorismo, o conceito de Eugênio Diniz é o que mais atende aos interesses deste estudo:

O emprego do terror contra um determinado público, cuja meta é induzir (e não compelir nem dissuadir) num outro público (que pode, mas não precisa coincidir com o primeiro) um determinado comportamento, cujo resultado esperado é alterar a relação de forças em favor do ator que emprega o terrorismo, permitindo-lhe no futuro, alcançar seu objetivo político – qualquer que seja esse. (DINIZ, 2002, p. 13).

Essa definição mais consistente, por sua vez, permitirá melhor compreensão inicial do fenômeno e, adicionalmente, fundamentará o entendimento acerca da evolução do estudo até encontrar soluções que apontem para a prevenção e respostas a essa ameaça. Ao adotar a definição de Diniz (2002), o estudo tratará a respeito da primeira onda do terrorismo moderno. Na concepção de Rapoport (2013), essa onda inicia-se na Rússia, no fim do século XIX e perdura até 1920, sendo chamada de Onda Anarquista (GONÇALVES; REIS, 2017).

Essa primeira onda emergiu em período marcado por grande desenvolvimento no setor de meio de transportes e de comunicação. Os jornais e rádios da época ofereciam publicidade aos atos terroristas. Com isso, as informações acerca de atentados passaram a ser conhecidas rapidamente. Além disso, o crescimento da malha viária e o advento da ferrovia contribuíram para que os anarquistas pudessem se deslocar mais facilmente, com o intuito de divulgar esses atos e recrutar rebeldes (RAPOPORT, 2013).

Durante esse período, havia três linhas de terrorismo que possuíam *modus operandi* distintos: os Nacionalistas, os Anarquistas e os Revolucionários Russos.

Os Nacionalistas faziam parte de grupos que empregavam o terrorismo para

reivindicar a independência e a autodeterminação de seus povos. Os integrantes visavam atacar líderes e governantes de grandes potências. A ideologia desses grupos nacionalistas se espalhou rapidamente, provocando uma sequência de movimentos separatistas no planeta.

As ações terroristas praticadas por grupos nacionalistas pretendiam desestabilizar autoridades governamentais a fim de que, assim, fosse possível alcançar objetivos políticos. Dentre os muitos grupos separatistas existentes nessa época, destaque-se o movimento denominado Jovem Bósnia. Esse grupo terrorista era constituído basicamente por estudantes que lutavam em prol da independência da Bósnia-Herzegovina. O atentado (1914) que culminou com a morte do herdeiro do trono do império austro-húngaro, Arquiduque Francisco Ferdinando, e a esposa dele, considerado o estopim da Primeira Guerra Mundial (1914 - 1918), foi praticado pelo jovem sérvio Gravilo Princip, integrante do movimento Jovem Bósnia (GONÇALVES; REIS, 2017).

Uma outra corrente que praticava o terrorismo nesse período eram os Anarquistas. Eles se valiam de ataques violentos com o objetivo de enfraquecer o Estado. Assim como os Nacionalistas, os Anarquistas também tinham como alvo a eliminação de monarcas e agentes públicos. Essa linha de violência terrorista buscava realizar ações diretas sobre vítimas, evitando provocar mortes de inocentes. Dessa maneira, visavam obter apoio das massas para organizar revolução que provocasse o esfacelamento do Estado.

Por sua vez, os Revolucionários Russos agiam com a finalidade de estabelecer o sistema socialista na Rússia. O Partido Socialista Revolucionário e o Partido Bolchevique foram as mais importantes organizações revolucionárias russas. O primeiro empregava violência no interior do país com o propósito de provocar insatisfação nas massas que levasse a uma revolta popular contra o regime czarista. Os bolcheviques, por sua vez, eram críticos dos métodos empregados pelo rival, entretanto também recorriam à violência com a intenção de conseguir recursos para financiar as atividades (GONÇALVES; REIS, 2017).

De acordo com Rapoport (2013), uma característica marcante dessa primeira onda foi o uso de explosivos para a consecução de atentados. O grande risco ocasionado por manuseio do explosivo passava a imagem de que os terroristas eram corajosos, aliado a isso, o elevado poder de destruição perpetrado em ataques os diferenciavam de criminosos comuns.

Os Nacionalistas, Anarquistas e Revolucionários Russos autointitulavam-se terroristas com muito orgulho. De fato, durante a primeira onda, eles praticaram assassinatos de autoridades políticas em série, e esses atos de violência se espalharam pelo mundo rapidamente em consequência da evolução dos meios de comunicação no período. Em pouco tempo, espalharam-se pelo planeta movimentos semelhantes, inspirados na ideologia de terroristas da primeira onda.

Percebem-se características comuns aos três grupos da primeira onda, porém com objetivos distintos. Os Nacionalistas lutavam pela criação de um Estado para sua nação. Os Anarquistas visavam destruir o Estado para estabelecer a anarquia, Os Revolucionários Russos, por sua vez, queriam mudar o *status quo* por meio da ditadura do proletariado.

Observa-se que a primeira onda de terrorismo provocou maior preocupação em parte dos Estados em combater esse tipo de ameaça. Segundo Rapoport (2013), o auge dos atentados ocorreu nos anos de 1890, quando presidentes, monarcas e primeiros-ministros foram assassinados. Foi nessa época que vários países desenvolveram unidades policiais próprias ao combate a esse tipo de ataque. Destarte, os Governos procuraram impedir ou ao menos reduzir futuros atentados contra seus líderes, tentando não repetir os erros cometidos no período que ficou conhecido como “A Era de Ouro dos Assassinatos”.

## **2.2 A segunda onda**

A segunda onda do terrorismo foi denominada Anticolonialista. Começou após a

Primeira Guerra Mundial e estendeu-se até a década de 1970. Tratou-se de período marcado por surgimento de diversos movimentos por independência de colônias controladas por metrópoles europeias vencedoras da Grande Guerra. Os revoltosos reivindicavam a criação de um Estado independente, baseados no princípio da autodeterminação dos povos, defendido pela recém-criada ONU (RAPOPORT, 2013).

As potências europeias estavam seriamente fragilizadas em razão de consequências da guerra e, em alguns casos, não conseguiam resistir ao ímpeto de forças coloniais. Algumas colônias conquistaram a independência sem maiores conflitos, entretanto outros movimentos emancipacionistas enfrentaram forte resistência das metrópoles. Convém registrar que no mundo bipolar<sup>2</sup> no pós-Segunda Guerra (1939 - 1944), tanto EUA quanto a ex-URSS eram favoráveis à emancipação de colônias, e exerceram forte pressão para o fim do imperialismo europeu (GONÇALVES; REIS, 2017).

Importante registrar que as organizações separatistas dessa onda empregavam táticas terroristas diferentes das utilizadas durante a primeira onda. A prática da guerrilha provocava sérias dificuldades a autoridades locais que não detinham preparo adequado para responder a ataques. Diferentemente da primeira onda, os revoltosos não demonstravam orgulho da denominação terroristas. De fato, a expressão tornou-se pejorativa e era normalmente empregada para designar agentes de metrópoles que combatiam movimentos coloniais de independência.

Por vezes, os atos perpetrados por organizações que lutavam por independência provocavam reações exageradas e desproporcionais por parte de polícias e Forças Armadas. Com isso, aos poucos, os grupos nacionalistas angariavam o apoio do restante da população local, atraindo maior número de adeptos à causa terrorista.

---

<sup>2</sup> Uma realidade geopolítica mundial, na qual o equilíbrio de poder internacional estabelecido pelas antigas potências coloniais europeias – França e Grã-Bretanha – deu lugar a um mundo bipolarizado, dominado por Estados Unidos e União Soviética (MAGNOLI, 2006, p. 417).

Uma outra particularidade desses grupos terroristas era que os ataques visavam principalmente a policiais e as famílias deles. Em algumas ações, os terroristas chegavam a divulgar alertas para a população local com o intuito de reduzir o número de mortes de civis. Essa prática diminuiu o número de mortes provocadas por ações terroristas se comparadas ao da primeira onda. Na segunda onda também ocorreram menos assassinatos de autoridades políticas.

Segundo Rapoport (2013) as lutas anticoloniais surgidas no contexto da segunda onda se caracterizaram por ataques terroristas tanto em terras coloniais quanto na própria metrópole. Assim, atos de terror ocorriam não somente em regiões de ocupação colonial, mas também em grandes cidades europeias. Como consequência, o terrorismo exerceu importância significativa na consolidação e independência de novos Estados, principalmente no Oriente Médio e na região norte da África.

O movimento anticolonial contou com o apoio financeiro de diversos grupos étnicos espalhados pelo globo em virtude da diáspora<sup>3</sup>. Por esse motivo, o número de roubos a bancos diminuiu se comparado com o da primeira onda. Além da contribuição financeira, esses grupos dispersos em diferentes partes do mundo também exerceram pressão política para que países não envolvidos diretamente na disputa tomassem parte da contenda em favor da independência da colônia. Cite-se, por exemplo, o apoio de países árabes favoráveis à independência da Argélia.

Foi durante a segunda onda que organismos supranacionais começaram a desempenhar papel importante no cenário do terrorismo. Mencione-se, a propósito, que o posicionamento das Nações Unidas em favor da autodeterminação dos povos legitimou indiretamente práticas terroristas utilizadas por insurgentes. Assim que as colônias se tornavam independentes, imediatamente ingressavam como membros da ONU, com direito de

---

<sup>3</sup> O termo diáspora refere-se ao afastamento dos povos de seus países de origem por motivos religiosos ou habitacionais.

participação em reuniões da assembleia geral. Esses novos Estados defendiam que a disputa por independência das colônias era legítima e que a população apenas respondia a opressores que controlavam os territórios ocupados. Com essa postura, as ex-colônias impediam que os atos praticados no processo de descolonização fossem tratados como ações terroristas (GONÇALVES; REIS, 2017).

A seguir, as características mais importantes da terceira onda do terrorismo moderno.

### **2.3 A terceira onda**

A Guerra do Vietnã (1964-1975) exerceu forte influência na terceira onda do terrorismo internacional. O sucesso dos guerrilheiros vietnamitas que utilizavam técnicas rudimentares sobre as bem equipadas forças militares estadunidenses, que nunca haviam sido vencidas em um conflito regular, motivou vários grupos ideológicos ao redor do mundo, especialmente na América Latina e Europa (GONÇALVES; REIS, 2017).

Durante a terceira onda observa-se, portanto, uma série de atentados praticados por movimentos radicais que defendiam doutrinas de esquerda. Esses grupos pregavam a ideologia marxista como forma de mudança do sistema político-econômico vigente. Havia constantemente protestos e movimentações, por vezes com uso de violência, contra o chamado imperialismo ocidental. Por esse motivo, Rapoport (2013) designou essa onda de a “Nova Onda de Esquerda”.

Cabe destacar que, durante esse período, o mundo se encontrava no contexto da Guerra Fria<sup>4</sup> (1947 – 1991). Os EUA preocupados com a expansão do socialismo em direção

---

<sup>4</sup> Período histórico que durou do fim da II Guerra Mundial até a fragmentação da União Soviética, que ficou caracterizado por tensões e crises envolvendo os Estados Unidos da América e URSS em razão da disputa ideológica entre o capitalismo ocidental e o socialismo soviético.

ao ocidente, defendia a chamada política de contenção<sup>5</sup>. Aproveitando-se do cenário caótico em alguns países, a então URSS motivou e patrocinou alguns movimentos terroristas ocidentais. Ainda no que concerne ao ideal soviético, importante foi a contribuição ao recrutar jovens e estudantes, principalmente em países subdesenvolvidos, para o movimento rebelde na luta contra o sistema capitalista em busca da implantação do socialismo.

Conforme afirmam Gonçalves e Reis (2017), as mulheres tiveram participação relevante em organizações terroristas da terceira onda. Essa é uma característica comum à onda anarquista, que também contou com o destaque do papel feminino no planejamento e execução de atentados. A tática empregada na primeira onda de assassinatos seletivos de políticos influentes retorna de maneira significativa durante a “Nova Onda de Esquerda”. No entanto, enquanto os terroristas da onda “Anarquista” buscavam assassinar as autoridades apenas por serem representantes políticos, os atentados da terceira onda constituíam-se em caráter punitivo. Então, caso alguma reivindicação terrorista fosse frustrada por um governo, os grupos esquerdistas buscavam vingança por meio de tentativas de homicídio aos principais governantes da época.

Diferentemente da onda anterior, os alvos de ataques terroristas da terceira onda deixaram de ser os agentes de segurança pública, e miravam em indivíduos com relevância popular. Assim, os revoltosos conseguiam atrair a atenção da mídia e, conseqüentemente, obter publicidade para divulgar a causa e conquistar seguidores. O sequestro de atletas da delegação de Israel por integrantes da OLP, durante as Olimpíadas de Munique, em 1972, é um exemplo de como os terroristas buscavam chamar a atenção para os seus atos (GONÇALVES; REIS, 2017).

Dentro dessa mesma temática, o número de sequestros de autoridades e de

---

<sup>5</sup> Doutrina fundamental da política externa americana baseada nos interesses geoestratégicos dos Estados Unidos e que tinha como objetivo conter o expansionismo dos ideais soviéticos durante a Guerra Fria (MINGST, 2014, p. 64).

aeronaves de linhas internacionais aumentou consideravelmente. Os sequestradores, nessas ocasiões, exigiam em troca para o resgate de reféns, a libertação de algum terrorista preso ou mesmo valores que seriam utilizados para financiar atividades daquela organização (RAPOPORT, 2013).

Um outro fato que chamou a atenção dessa terceira onda foi a capacidade de expansão do terror ao redor do mundo. Em nenhuma outra fase houve internacionalização do terrorismo tão grande quanto nessa. Em alguns casos, ocorreram ataques contra alvos fora do próprio território de grupos terroristas. Não raro, campos de treinamento foram construídos em países que incentivavam o terrorismo contra o ocidente, e organizações de esquerda ganharam força, principalmente por apoio e treinamentos realizados em Cuba, ex-União Soviética e China.

Conforme afirma Rapoport (2013), o brasileiro Carlos Marighella foi o principal doutrinador de grupos de esquerda da terceira onda. Suas técnicas e táticas de guerrilha foram compiladas no Minimanual do Guerrilheiro Urbano, que detalhava especialmente as atividades de contrainteligência, e que fora amplamente utilizado por demais organizações terroristas da Terra.

Por todos esses aspectos, houve maior interação entre os diferentes grupos terroristas, tanto para o treinamento e desenvolvimento de táticas de guerrilhas de Marighella, quanto para planejamento e execução de atentados propriamente ditos. Em razão disso, inúmeras vezes houve o apoio mútuo comprovadamente entre o IRA e as FARC, bem como o IRA e o ETA (GONÇALVES; REIS, 2017).

Ressalte-se, no entanto, que, durante a terceira onda, os principais organismos internacionais, especialmente as Nações Unidas, passaram a se posicionar de maneira mais contundente em relação a ataques terroristas. A mudança de postura da ONU, passando a condenar de forma veemente os atos de terror, foi um passo importante para que houvesse

esforço global no combate a esse fenômeno.

Na próxima subseção, trataremos dos principais pontos da quarta onda do terrorismo moderno.

## 2.4 A quarta onda

O ano de 1979 apresenta relevância considerável no estudo de Rapoport (2013), uma vez que foi marcado por três acontecimentos que provocaram mudança significativa na concepção e prática do terrorismo internacional. Esses fatos deram origem, por sua vez, à quarta onda desse fenômeno, cuja característica marcante é o fundamentalismo islâmico.

O primeiro evento foi a Revolução Iraniana. Uma enorme insurreição popular derrubou a monarquia pró-ocidente do Xá Mohammad Reza Pahlavi, que pregava a ocidentalização dos costumes iranianos, e instaurou um Estado teocrático, composto por maioria xiita, sob o comando do Aiatolá Ruhollah Musavi Khomeini. O Irã, portanto, foi declarado República islâmica, e encerrou, imediatamente, o alinhamento com o ocidente e, principalmente, rompeu relações com os EUA (COGGIOLA, 2008).

Após a Revolução Islâmica de 1979, o Irã passou a financiar organizações terroristas, contribuindo para a estruturação de grupos terroristas e estimulou a prática do terrorismo. Organizações como *Hamas*, *Jihad Islâmica* e *Hezbollah* foram apoiadas por Teerã. O governo iraniano, de fato, utilizou-se do terrorismo com forma de realizar política externa. Os alvos principais eram EUA e Israel, chamados, respectivamente, de Grande Satã e Pequeno Satã (GONÇALVES; REIS, 2017).

O outro acontecimento relevante foi o atentado à Grande Mesquita (1979) na cidade de Meca, considerada sagrada para o Islã, assim como Medina e Jerusalém. Um grupo extremista islâmico invadiu a Mesquita, e durante duas semanas manteve várias pessoas reféns.

As negociações, entretanto, não avançaram, e forças especiais invadiram o templo sagrado. O resultado do confronto foi trágico, com centenas de mortos e feridos dentre terroristas, policiais e reféns (RAPOPORT, 2013).

Conforme referenciam Gonçalves e Reis (2017), o atentado à Mesquita Sagrada demonstrou o perfil fundamentalista do islamismo, que se caracteriza por ações violentas contra aqueles considerados infiéis, com a finalidade de promover o islã. Esse ataque evidenciou a heterogeneidade dos islâmicos, haja vista que existiam várias correntes e ideais que, por vezes, geravam confrontos. O terrorismo, além disso, passa a ser utilizado como ferramenta numa guerra religiosa que deseja expandir a lei islâmica. Esse ideal servirá de origem de vários atentados durante a quarta onda do terrorismo moderno.

O terceiro evento a marcar esse ano foi a invasão do Afeganistão por tropas da União Soviética (1979). As mudanças impostas pelo governo pró-soviético do Afeganistão desagradaram parte da população, formada por maioria muçulmana. O resultado dessas medidas impopulares foi a revolta de diferentes grupos e tribos étnicas afegãs denominados *mujahedins*. Esses guerrilheiros recebiam suporte financeiro e armas de outros países, dentre eles a Arábia Saudita e o Paquistão. Em plena Guerra Fria, os EUA prestaram importante apoio, com armas, dinheiro e treinamento para os guerrilheiros afegãos. Cabe mencionar que nesse momento, Osama Bin Laden lutava juntamente com os *mujahedins* e era considerado aliado dos EUA.

Após dez anos de um sangrento conflito que exauriram esforços de Moscou, as tropas soviéticas se retiraram de solo afegão. Importante ressaltar que o chamado “Vietnã Soviético”, que contribuiu sobremaneira para o esfacelamento da antiga URSS, marcou a formação dos *jihadistas*, que defendiam a luta violenta em defesa da comunidade muçulmana, e por essa causa, seriam responsáveis por atrocidades realizadas em pleno século XXI.

Como visto, a religião islâmica é a força inspiradora dos grupos extremistas da

quarta onda do terrorismo moderno. Evidencia-se mudança relevante em atentados ocorridos durante essa onda, caracterizados, notadamente, por emprego indiscriminado de violência em larga escala e por aleatoriedade de alvos. Os ataques provocam letalidade alta e geralmente são perpetrados em alvos civis, em razão de menor risco envolvido na ação e, também, da enorme projeção midiática (GONÇALVES; REIS, 2017).

A utilização de “homens-bomba” para a consecução de ataques perpetrou-se em surpreendente inovação tática, amplamente empregada por grupos extremistas de orientação islâmica. Esse recurso suicida se espalhou rapidamente nas demais organizações terroristas islâmicas, que habilmente recrutavam cada vez mais voluntários para esses atos. Os suicidas, de maneira geral, possuíam alguns traços comuns de personalidade. Essa evidência fazia com que se buscasse em redes sociais pessoas com os mesmos perfis. Muitos deles eram jovens que não conseguiam ser aceitos em suas próprias comunidades e buscavam no terrorismo uma forma irracional de vingança.

A internacionalização dessa modalidade de terrorismo ocorreu de forma intensa no mundo. Em alguns casos apenas uma pessoa executava a ação terrorista. A atuação dos “lobos solitários”, como são chamados, constituiu-se em uma ferramenta empregada para espalhar o terror. Por agirem isolados nas ações e com um suporte logístico mínimo, perfaziam-se em dificuldade adicional ao trabalho de autoridades de segurança e de policiais a fim de evitar consequências graves e fatais.

Observa-se, principalmente no século XXI, um aumento dos *Foreign Fighters* na prática do terrorismo. Esses combatentes abandonam os países de origem para integrarem grupos radicais islâmicos como o ISIS, Boko Haram, Al Qaeda, dentre outros. O que chama a atenção é que muitos deles nasceram em países ocidentais, inclusive do Brasil. São pessoas influenciadas e motivadas por diferentes razões, que, muitas vezes, retornam aos países de origem, após receberem treinamentos, para que cumpram missões, na maioria das vezes, em

solo europeu (GONÇALVES; REIS, 2017).

Diante dos aspectos analisados, é possível identificar que a quarta onda apresentou ao mundo ações com emprego de crueldade extremada. Aqueles considerados infiéis são severamente punidos em praça pública. Os movimentos dessa onda, ademais, visam organizar o Estado de acordo com os preceitos da religião islâmica, além de defenderem de maneira contundente uma guerra santa global contra os EUA e aliados.

## **2.5 Conclusões parciais**

Neste capítulo, houve destaque à evolução do terrorismo ao longo das últimas décadas, segundo o modelo teórico das Quatro Ondas do Terrorismo Moderno de Rapoport (2013).

Foram analisadas, em primeiro lugar, as principais características da onda Anarquista, que impulsionada por benefícios trazidos pela Revolução Industrial, propagou-se rapidamente da Rússia para outros continentes. As dezenas de mortes de figuras políticas simbolizaram os maiores alvos dessa primeira onda que vigorou por cerca de quatro décadas, num período que ficou conhecido como “A Era de Ouro dos Assassinatos”.

Dando continuidade, abordamos alguns preceitos da segunda onda. Destacamos seu caráter insurgente com forte sentimento separatista que ofereceu condições propícias para disputas anticoloniais violentas. O emprego do terrorismo foi o instrumento escolhido por movimentos separatistas para enfraquecer politicamente a metrópole e conquistar independência.

Depois foi a vez da “Nova Onda de Esquerda”. As táticas de guerrilha, elaboradas pelo brasileiro Carlos Marighella, foram exportadas do Brasil para várias regiões do planeta. A mulher desempenhou papel de destaque, ao participar frequentemente do planejamento e

execução de atentados terroristas. A ideologia marxista que regia os grupos esquerdistas, pregava o combate ao capitalismo e ao imperialismo estadunidense.

Chega-se à última onda, que perdura até os dias atuais, notadamente influenciada pelo extremismo islâmico. A crueldade empregada por grupos radicais determinou mudança expressiva na atuação do terrorismo. Os fundamentalistas islâmicos buscam causar o máximo de danos a inimigos e realizam execuções em massa de todos aqueles considerados infiéis ao Islã.

Estudar para conhecer a evolução do terrorismo e as modificações dessa prática ao longo da história é de extrema importância para os Estados que enfrentam esse fenômeno. As forças policiais e militares devem acompanhar o movimento de uma possível e futura quinta onda, tecnologicamente mais sofisticada. Isso porque a história recente demonstra que as ondas anteriores se retraíram e foram substituídas por uma outra ainda mais desafiadora. A prevenção e a resposta ao terrorismo, portanto, devem ser empregadas de acordo com os procedimentos utilizados por terroristas, que, como visto, estão sempre em desenvolvimento.

No próximo capítulo, serão estudadas as medidas de antiterrorismo que podem ser empregadas pelo Estado brasileiro no combate preventivo a ataques terroristas.

### **3 ANTITERRORISMO**

Após os atentados de 11 de setembro de 2001, nos quais o terrorismo atacou as Torres Gêmeas e o Pentágono, nos Estados Unidos da América, os grupos terroristas passaram a ser vistos como ameaças globais, fortalecendo a necessidade de cooperação internacional para combater esse fenômeno. Aumenta, pois, a cobrança e a pressão internacional para que os Estados, efetivamente, invistam na repressão ao terrorismo transfronteiriço.

Neste capítulo, portanto, vamos analisar a importância desse tema na agenda internacional e a ampliação de medidas de prevenção a essa ameaça adotadas pelo Estado brasileiro. A primeira seção revela o perfil terrorista, na segunda, detalhes da lei antiterror do país, na terceira, a atividade de inteligência no combate a ataques terroristas e na quarta, as conclusões parciais.

#### **3.1 O perfil do terrorista**

O terrorismo, atualmente, é percebido como ameaça à paz e à segurança internacional, principalmente pela globalização desse fenômeno, ao assumir caráter transnacional de organização e atuação. As atividades terroristas, assim, exigem soluções que devem ser empreendidas por nações e organismos multilaterais, por meio de acordos internacionais.

Crenshaw (1981) aponta que a falta de empenho de governos em impedir o terrorismo é uma das principais causas do insucesso de Estados no combate a esse problema. A autora, a propósito, afirma que a falta de política de prevenção eficiente por setores policiais e de inteligência, possibilita a proliferação de organizações terroristas. Ela também considera que a existência de reclamações concretas de uma minoria que se sente discriminada é uma causa

direta do terrorismo internacional. A partir de então, esse subgrupo se une em torno de um movimento social com o intuito de reivindicar direitos iguais ou até mesmo a criação de um Estado. Assim, o uso de práticas terroristas passa a ser um recurso empregado por facções extremistas, semelhantes a movimentos nacionalistas identificados na segunda onda de Rapoport (2013).

Corroborando com essa ideia, é possível constatar que, não raro, surgem movimentos nacionalistas separatistas que se valem de práticas terroristas a fim de promoverem suas causas. Durante o período colonial, diversos grupos insurgentes aderiram ao terrorismo. Isso não significa que minorias insatisfeitas sempre empregarão o terror para alcançar objetivos. Nem todos indivíduos que se sentem injustiçados, portanto, recorrem a ações terroristas em nome de reaver direitos, e nem sempre aqueles que utilizam o terrorismo, o fazem por questões sociais ou econômicas. Há casos, como no Japão<sup>6</sup> e na Alemanha Ocidental<sup>7</sup>, que ameaças terroristas foram praticadas por privilegiados e não por oprimidos.

Sob o mesmo ponto de vista, Degaut (2014) entende que os grupos terroristas fazem uso de uma gama de artifícios para a consecução de atos violentos, em busca de propósitos variados. As conclusões desse autor conduzem a entendimento de que o terrorismo é percebido em graus desiguais de ameaça por sociedades e por autoridades governamentais. Por essa razão, ele acredita que conhecer o inimigo é fator fundamental para o sucesso de determinado programa antiterrorista. Degaut (2014) justifica essa assertiva ao analisar atitudes tomadas no passado que resultaram em operações fracassadas, principalmente pelo desconhecimento atinente a objetivos e estratégias de terroristas.

Acrescente-se a esse tema a percepção que os revoltosos têm de que a discriminação

<sup>6</sup> A seita japonesa *Aum Shinrikyo* foi responsável por um atentado terrorista com gás sarin no metrô de Tokyo em 1995. O movimento religioso era composto por cidadãos formados nas melhores universidades da alta classe japonesa, daí advém o apelido de religião da elite.

<sup>7</sup> O Grupo terrorista RAF praticou uma série de ataques na antiga Alemanha Ocidental com o objetivo de desestabilizar o regime capitalista vigente e provocar uma revolução socialista.

que sofrem é injusta. O sentimento de injustiça pode ser mais central se comparado a percepções de privação, para que terroristas decidam empreender atitudes violentas como forma de reaver direitos e atingir ideais. Não se deve desconsiderar, no entanto, a sensação de privação reclamada por terroristas. Essas duas variáveis, quais sejam, injustiça e privação, são percepções preponderantes e muito exploradas por grupos terroristas, que apontam o governo como o principal responsável pelo sofrimento popular.

Outro aspecto a ser considerado é a forte influência que líderes carismáticos exercem sobre aqueles que se sentem frustrados e insatisfeitos. É sob essas circunstâncias que os mentores terroristas encontram terreno propício para disseminar ideais e recrutar voluntários para movimentos extremistas. Fundamentado em discurso ideológico e vingativo, as lamentações são transformadas em fanatismo, que, por sua vez, objetiva provocar medo e terror por meio de atentados. Por tudo isso, a presença de um líder é essencial para a formação de determinada organização terrorista, pois ele é capaz de transformar todas as queixas e reclamações em ações políticas violentas (CEPIK, 2010).

Em adição, Cepik (2010) critica a imagem preconcebida que a sociedade possui de líderes de grupos terroristas, argumentando:

Assim, apesar da complexidade e diversidade de comportamentos e motivações, os ideólogos, mentores e chefes de agrupamentos terroristas não são – com poucas exceções – fanáticos irracionais à busca de metas inalcançáveis, imagem que, frequentemente, a imprensa e os destinatários de atentados tentam transmitir à população. Estereótipos como esses apenas subestimam o potencial e as capacidades dessas entidades, aumentam o desconhecimento sobre o fenômeno e impedem a tomada efetiva e consensual de contramedidas (CEPIK, 2010, n.p.).

Essa explicação não se aplica a todos os integrantes de organizações terroristas. Fatores psicológicos, sociais e religiosos afetam diretamente o comportamento mais radical de alguns terroristas. Nesse sentido, muitos pesquisadores buscam traçar um perfil específico do terrorista, porém esse objetivo ainda não foi atingido e não se chega a um consenso entre os

estudiosos. O entendimento de que grupos terroristas eram compostos por pessoas desempregadas e sem esperança de vida não se confirma em realidade.

De fato, convém registrar que muitos integrantes de organizações terroristas são instruídos, casados e pertencentes à classe média em suas sociedades. A ideia de que os terroristas sofrem de algum tipo de distúrbio psicológico também não se concretiza. Corroborando com isso, o emprego de mulheres e de crianças em ataques terroristas registra aumento nos anos mais recentes, dificultando sobremaneira o trabalho de identificação de características comuns entre os terroristas.

Ao analisar o perfil psicológico de terroristas, Crenshaw (1981) destaca que o comportamento terrorista, normalmente, não pode ser justificado apenas por características pessoais, uma vez que o terrorismo, em sua essência, caracteriza-se por ser atividade em grupo. Logo, exceto no caso dos lobos solitários<sup>8</sup>, a identificação existente entre os integrantes de movimentos terroristas, o compartilhamento da mesma ideologia e a sensação de pertencimento a determinado grupo influenciam mais significativamente do que a condição psicológica individual. Isso ocorre porque o comportamento em grupo molda a atitude de demais integrantes da organização.

Seguindo esse raciocínio, conclui-se que esse sentimento de pertencimento a um grupo maior, torna o terrorista mais confiante e ousado em seus atos, por assumir riscos que possivelmente não aceitaria, caso agisse sozinho. O grupo, assim, torna-se tão unido, que seus integrantes colocam os interesses coletivos acima dos individuais, propiciando escalada de violência e, não de forma rara, com atentados que acabam com a própria vida dos perpetradores, em prol de objetivo maior para a organização terrorista.

Um outro fator a ser considerado é a distinção entre terrorista e criminoso. Não em termos jurídico-criminal, mas em sentido mais amplo, de tentar descobrir os reais interesses por

---

<sup>8</sup> São indivíduos que buscam objetivos terroristas islâmicos sozinhos, motivados por razões pessoais ou pela crença de que fazem parte de um grupo ideológico (HOFFMAN, 2006).

trás de atentados. Para entender o terrorismo, não se deve estudar apenas as características e os objetivos de um assassino, por exemplo, pois ele busca, quase sempre, usurpar a riqueza e os bens materiais de vítimas. Assassinos, portanto, raramente pretendem enfrentar o Estado ou derrubá-lo, pois dependem de uma sociedade estruturada para que possam aproveitar-se dela. Diferentemente disso, os terroristas lutam por uma causa que para eles é justa, e têm como objetivos causar dano e pânico à sociedade em geral, e, se possível, destruí-la. Distingui-los, então, faz-se extremamente necessário para que o Estado saiba quem é o verdadeiro adversário, de forma a não se confundir ao adotar estratégias de combate equivocadas (DEGAUT, 2014).

Apresenta-se, a seguir, síntese de pontos positivos e negativos do maior marco legislativo brasileiro no combate ao terrorismo: a lei antiterrorismo nº 13.260/2016.

### **3.2 A lei brasileira antiterrorismo**

A primeira lei antiterrorismo (LAT) do Brasil entrou em vigor no dia 16 de março de 2016 e foi considerada um grande marco para o combate ao terrorismo no país. A lei nº 13.260/2016 aborda de maneira inédita e detalhada o fenômeno, caracterizando disposições investigatórias e processuais, disciplinando e reformulando alguns conceitos referentes ao terrorismo.

Primeiramente, merece destaque relembrar o momento que o país vivia por ocasião da publicação da referida lei. Havia pressão por parte da comunidade internacional para que o Brasil enrijecesse a legislação antiterror, por sediar grandes eventos internacionais, o que sempre aumenta a possibilidade de o país ser alvo do terrorismo internacional. Os organismos internacionais compartilhavam dessa preocupação, principalmente com a aproximação do evento de maior importância que o Estado brasileiro sediaria, isto é, a olimpíada e paraolimpíada de 2016. Sob essas circunstâncias, o projeto de lei antiterrorismo foi elaborado

e tramitado sob regime de urgência no Congresso Nacional.

Em segundo lugar, precisamos destacar que, antes de existir lei própria contra o terrorismo, o direito brasileiro já o mencionava em suas legislações. A Constituição Federal de 1988 preconiza quais são os princípios que devem reger as relações internacionais brasileiras, e o repúdio ao terrorismo, como um deles, está presente no inciso VIII, do art. 4º. Além disso, a Carta Magna também menciona o terrorismo ao classificá-lo como crime inafiançável e insuscetível de graça ou anistia, respondendo por ele os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-lo, omitiram-se. Por tudo isso, fica claro o posicionamento brasileiro quanto à repulsa ao terrorismo (GONÇALVES; REIS, 2017).

Ainda no contexto do ordenamento jurídico brasileiro, a lei de crimes hediondos de 1990, tipifica o terrorismo como crime hediondo e, em concordância com o previsto na Lei Maior, não lhe sendo suscetível anistia, graça, indulto e fiança. Ademais, a lei de segurança nacional (LSN), sancionada em 1983, também discorre sobre o assunto, ao estabelecer pena de três a dez anos de prisão por prática de atos terroristas. De acordo com Gonçalves e Reis (2017), no entanto, o poder público demonstra hesitação quanto à aplicação da LSN, em razão da sua redação ter sido minutada em pleno regime militar.

Outra lei brasileira que menciona o terrorismo é a que trata de organizações criminosas. A Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013, em seu inciso II do § 2º do art. 1º, cuja redação foi alterada pela LAT, assegura a aplicação, inclusive sobre as organizações terroristas, entendidas como aquelas voltadas para a prática de atos de terrorismo definidos na lei antiterror brasileira. Antes da alteração, o inciso trazia a expressão organizações terroristas internacionais e a modificação para simplesmente organizações terroristas, embora possa parecer irrisória, à luz do direito, consolidou-se em marco normativo, uma vez que poucas organizações terroristas no mundo poderiam ser enquadradas na legislação anterior, justamente por falta de definição consensual de organizações terroristas internacionais por organismos multilaterais e a

comunidade como um todo (GONÇALVES; REIS, 2017).

Antes de a lei antiterror ser sancionada, esses atos eram enquadrados como crimes hediondos, e os grupos terroristas eram combatidos da mesma forma que as organizações criminosas. Aliás, o estatuto penal brasileiro condenava as práticas do terrorismo, como passíveis de prisão com penas semelhantes às dos crimes comuns. Porém, de acordo com a visão de Gonçalves e Reis (2017), as práticas terroristas não poderiam ser comparadas a nenhum delito prescrito nas leis do país, e tampouco associadas e tratadas igualmente a crimes comuns.

Aqueles que defendiam a ideia de que o Brasil não precisava de lei específica para o combate ao terrorismo acabaram convencidos pela necessidade de produzir soluções jurídicas mais contundentes no enfrentamento dessa modalidade de crime e também por aspectos políticos e ideológicos. Registre-se a dificuldade encontrada por autoridades públicas em lidar com o tema, em virtude da pouca experiência que os profissionais possuíam sobre o terrorismo. Não havia, afinal, e talvez ainda não haja, percepção por parte da sociedade brasileira de que o terrorismo é, de fato, ameaça real ao país.

A LAT preencheu lacuna no ordenamento jurídico brasileiro, visto que regulamentou algumas disposições processuais e investigatórias, além de conceituar alguns termos atinentes ao terrorismo. Embora a própria Constituição Federal expressamente consagre o repúdio ao terrorismo como princípio que rege as relações internacionais brasileiras, não apresenta qualquer definição sobre o terrorismo. Em que pese não haver consenso entre os especialistas sobre a definição a respeito do termo, a LAT apresenta conceito sobre o terrorismo e o tipifica, além de criminalizar a promoção, o financiamento e as ações preparatórias de atos terroristas (FRANCE, 2017).

Os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos da América, provocaram reação mundial devido à ousadia e à perícia daquelas ações, resultando em

preocupação maior de Estados. As autoridades passaram, a partir dali, a conceder importância ainda maior a combater esse fenômeno. Houve, em consequência, incremento de tratados e normas produzidos por organizações internacionais com a finalidade de enrijecer as legislações nacionais contra o terrorismo, e fortalecer a cooperação judiciária internacional. O Brasil, como signatário de instrumentos internacionais, inclusive no âmbito da ONU, passou a sofrer pressão internacional para que atuasse com maior vigor contra o terrorismo. Nesse sentido, cabe relatar que o GAFI<sup>9</sup> alegava que as autoridades brasileiras não priorizavam como deveria o combate ao terror, argumentando que o Brasil, como país-membro, não estava seguindo as recomendações emanadas por aquele órgão. Como lembra France (2017), os tratados e acordos internacionais acerca do terrorismo, influenciaram consideravelmente para a aprovação de legislação antiterrorismo no Brasil.

Embora a publicação da LAT tenha representado um avanço contra as ameaças terroristas, a nova lei apresentava algumas falhas. A lei antiterrorismo não contemplou, inicialmente, a motivação política como uma das razões possíveis à prática do terrorismo. O art. 2º da LAT lista a xenofobia, discriminação e o preconceito de raça, cor, etnia e religião como razões para a prática do terrorismo, porém, ao deixar de fora os motivos políticos, vai na contramão do entendimento internacional (GONÇALVES; REIS, 2017).

Sob o mesmo ponto de vista, Laqueur (1997) expõe que o terrorismo é um fenômeno com fins políticos, que usa da violência, ou sua ameaça, para promover a mudança do *status quo*. Na mesma direção, Hoffman (2006, p. 43) acrescenta que as agressões terroristas promovem a “exploração do medo por meio da violência, na busca por uma mudança política”. Observa-se, dessa maneira, que a não inclusão da motivação política como um dos motivos para a realização de ataques terroristas vai de encontro ao pensamento de dois dos maiores

---

<sup>9</sup> O grupo de ação financeira Internacional contra lavagem de dinheiro vem uniformizando o combate à lavagem de dinheiro no mundo, e as recomendações desse organismo internacional exigem a criminalização do terrorismo e de seu financiamento (GONÇALVES; REIS, 2017, p. 66).

especialistas no segmento do terrorismo internacional, além de contrariar a definição do termo terrorismo de Diniz (2002) utilizada nesta pesquisa.

Gonçalves e Reis (2017) criticam a retirada intencional da motivação política para a tipificação de atos terroristas, pois alegam que isso foi tentativa de proteger os movimentos sociais e impedir que essas ações fossem consideradas atos de terrorismo. Na maneira de ver desses autores, a exclusão de motivos políticos deixa margem para que movimentos sociais ou sindicais perpetrem atos com uso da força, com o intuito de causar pânico na sociedade ou provocar instabilidade no Estado, sem que isso, contudo, seja caracterizado como ato terrorista.

Por sua vez, France (2017) afirma que a crítica mais severa feita por aqueles que defendiam lei antiterrorismo mais abrangente também se refere à ausência de motivação política e ideológica na redação da LAT. Seguindo o raciocínio do autor, caso um meliante cometa um atentado de caráter político contra uma autoridade estrangeira em visita oficial ao Brasil, o assassino não será enquadrado na lei antiterror, pois, como fora frisado, a motivação política não está incluída como forma de ato terrorista em nossa legislação antiterrorismo.

Em relação aos pontos positivos da LAT, destaca-se a diversas definições de atos terroristas, o que é produtor em termos de aplicação da lei. Ademais, a caracterização de mecanismos cibernéticos como forma de atos terroristas é considerada inovação no que diz respeito à legislação antiterrorismo. Tudo isso com o intuito de desestimular que organizações radicais vissem no país uma via de fomento do terrorismo.

Outro ponto a ser destacado na nova legislação foi a inclusão de atos preparatórios de terrorismo como passíveis de punição. Esse recurso, previsto no art. 5º, incrementa a capacidade de o Estado brasileiro combater preventivamente os ataques terroristas, visto que inibe a iniciativa daqueles que não se dispõem a praticar o ataque propriamente dito, mas que optam somente por participar do planejamento e preparativos da ação. Com isso, quem é responsável por recrutar e treinar terroristas, bem como os que fornecem apoio logístico na

execução do atentado, serão condenados a cumprir pena equivalente ao delito consumado, com redução de um quarto ou metade (GONÇALVES; REIS, 2017).

Um exemplo da aplicação desse dispositivo foi a ação que a Polícia Federal realizou meses antes do início dos Jogos Olímpicos de 2016, resultando nas primeiras prisões no país com base na LAT. Na denominada Operação Hashtag<sup>10</sup>, os policiais prenderam dez brasileiros, suspeitos de envolvimento com o grupo terrorista ISIS, que estariam planejando ataques terroristas durante a competição. De acordo com os investigadores do setor de inteligência, os suspeitos se relacionavam por meio de redes sociais e aplicativos de conversa, haviam se convertido há pouco tempo ao islamismo e pretendiam fortalecer uma célula terrorista ligada ao Estado Islâmico em território nacional.

Tal qual fora preconizado nas ondas do terrorismo de Rapoport (2013), o fenômeno terrorista evolui ao longo dos anos, portanto as legislações antiterror devem se adequar às características terroristas dominantes. Embora a atual LAT tenha sido uma inovação em nossa legislação, ela deverá acompanhar as modificações de ameaças terroristas para que possa responder eficazmente ao terrorismo em território nacional. Além disso, convém frisar a importante contribuição dos órgãos nacionais de atividades de inteligência, por ocasião da produção de conhecimentos necessários para identificação e dissolução de eventuais células terroristas em solo brasileiro.

Dessa forma, serão apresentadas, na próxima subseção, as atividades de inteligência no âmbito de combate preventivo ao terrorismo.

### **3.3 Atividades de inteligência**

<sup>10</sup> COUTINHO, Felipe; ESCOSTEGUY, Diego. Polícia Federal prende célula do Estado Islâmico que planejava atentado na Olimpíada. *Época*, 21 jul. 2016. Disponível em: <https://epoca.globo.com/tempo/noticia/2016/07/pf-prende-celula-do-estado-islamico-que-planejava-atentado-na-rio-2016.html>. Acesso em: 1 jul. 2020.

Nas Relações Internacionais, a atividade de inteligência sempre foi um recurso de grande valia na assessoria de líderes por ocasião de tomadas de decisão de Estados. Conhecer as potencialidades e deficiências do interlocutor internacional era fundamental para a adoção de estratégia mais assertiva durante as negociações. Esse raciocínio pode ser adaptado ao combate ao terrorismo, haja vista que a inteligência tem a capacidade de produzir conhecimentos sobre os aspectos do ambiente social e político vigente, de modo a mapear possíveis indivíduos com motivações terroristas.

O mundo pós-11 de setembro sofreu severas mudanças no segmento de inteligência. Os atentados revelaram uma surpreendente ineficiência estadunidense na prevenção aos ataques, muito devido à deficiência na produção de conhecimento de inteligência. Nessa nova realidade, os Estados procuraram aprimorar capacidades de inteligência a fim de confrontar e prevalecer diante de atos de violência. Foram realizadas, em muitos países, reformas e transformações significativas em setores de segurança, resultando muitas vezes na constituição de forças e agências especializadas no setor de inteligência, como no caso do Brasil, com a criação da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN).

Reitere-se, a propósito, que o monitoramento de indivíduos que apresentem alinhamento com ideologias radicais é fundamental para evitar que grupos terroristas possam recrutá-los. Além do mais, o acompanhamento desses possíveis alvos pode proporcionar informações valiosas quanto a causas e motivações das organizações terroristas, assim como as possíveis conexões com outros terroristas internacionais.

Existe, no Brasil, a Política Nacional de Inteligência (BRASIL, 2016a) como documento de mais alto nível no âmbito da atividade de inteligência, que estabelece, dentre outras, diretrizes e áreas de atuação de órgãos executores do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN). Esse documento define a atividade de inteligência da seguinte forma:

Exercício permanente de ações especializadas, voltadas para a produção e difusão de conhecimentos, com vistas ao assessoramento das autoridades governamentais nos respectivos níveis e áreas de atribuição, para o planejamento, a execução, o acompanhamento e a avaliação das políticas de Estado. A atividade de Inteligência divide-se, fundamentalmente, em dois grandes ramos:

I – Inteligência: atividade que objetiva produzir e difundir conhecimentos às autoridades competentes, relativos a fatos e situações que ocorram dentro e fora do território nacional, de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório, a ação governamental e a salvaguarda da sociedade e do Estado;

II – Contraineligência: atividade que objetiva prevenir, detectar, obstruir e neutralizar a Inteligência adversa e as ações que constituam ameaça à salvaguarda de dados, conhecimentos, pessoas, áreas e instalações de interesse da sociedade e do Estado (BRASIL, 2016a).

Ainda sobre esse tema, o professor da Universidade de Colúmbia, Lowenthal (2006), destaca que a inteligência é um processo de coleta e análise de informações de importância para a segurança nacional, que servirá de assessoria e subsídios para os tomadores de decisão. O autor ainda ressalta que, apesar de haver certa relação entre a política e a inteligência, as duas não podem ser confundidas, visto que a segunda deve servir de base e apoio para as tomadas de decisões de governantes. Ainda segundo Lowenthal (2006), os órgãos de inteligência, além de prestarem assessoria no processo decisório, devem também fornecer experiência em longo prazo, resguardar tudo aquilo que for sensível para o Estado e, especialmente, evitar surpresas estratégicas.

Em relação à PNI, torna-se importante destacar que o documento define que a inteligência é atividade exclusiva do Estado, não devendo ser usufruída em favor de classes políticas ou ideológicas. Também cabe à inteligência, o acompanhamento e a avaliação de cenários nacional e internacional, com o objetivo de antever possíveis ameaças que possam pôr em risco os interesses nacionais. Um trabalho de inteligência eficiente fornecerá conhecimentos antecipados ao Estado, proporcionando a decisores melhores respostas a adversidades futuras (BRASIL, 2016a).

Outro tema relevante que a PNI destaca, diz respeito ao aumento do uso da atividade de inteligência contra atividades ilegais, como violência em larga escala, crimes financeiros, o terrorismo e seu financiamento. Essas atividades apresentam graves perigos às nações, que

buscam na cooperação internacional soluções para enfrentar esses problemas. Nesse sentido, observamos que a evolução do Brasil no cenário internacional, sobretudo nos segmentos econômico, comercial e social, atrai a atenção de organizações terroristas, aumentando o risco de o país ser alvo de atentados (BRASIL, 2016a).

O Estado brasileiro, no que tange ao enfrentamento ao terrorismo, condena veementemente esses atos, acata todas as resoluções do CSNU atinentes ao fenômeno e é signatário dos principais tratados e acordos internacionais sobre o assunto. A PNI destaca a necessidade de coordenação efetiva entre órgãos de inteligência nacionais e internacionais, juntamente com agências de defesa e de segurança pública dos demais países, para que sejam minimizados os riscos de agressões terroristas em território nacional.

As ameaças terroristas, listadas pela Política Nacional de Inteligência (BRASIL, 2016a) como uma grave ameaça à paz e à segurança dos Estados, devem ser motivo de acompanhamento constante de órgãos de inteligência nacional, a fim de evitar a consecução daquelas ações que visem assolar a ordem pública e o funcionamento de instituições vitais brasileiras.

### **3.4 Conclusões parciais**

Foram expostas algumas medidas de enfrentamento ao terrorismo do Estado brasileiro sob o enfoque preventivo. Os aspectos estruturais e organizacionais do antiterrorismo no Brasil foram descritos de forma breve, sobre os quais foi possível constatar a forma como o país se posiciona diante dos perigos do terrorismo. O tema é considerado ameaça à paz e à segurança internacional, tanto assim que merece atenção especial e acompanhamento sistemático por parte de órgãos que compõem o SISBIN, especialmente por estar prevista na Política Nacional de Inteligência (BRASIL, 2016a) como uma ameaça ao Estado brasileiro.

Houve, em seguida, análise sobre as características dos terroristas, a fim de identificar um possível perfil padrão comum entre eles. Concluiu-se, porém, que há heterogeneidade considerável em termos sociais, econômicos, culturais e psicológicos entre os integrantes de organizações terroristas, impossibilitando a definição de perfil específico desses indivíduos. Tal fato, torna o trabalho de identificá-los ainda mais difícil, ressaltando cada vez mais a necessidade de atividade de inteligência.

Realizou-se análise das legislações brasileiras no que tange ao terrorismo até a publicação da primeira lei brasileira exclusiva para a prevenção e combate ao fenômeno. A lei antiterror foi um passo importante a fim de que o país seja capaz de enfrentar essa ameaça da modernidade, uma vez que estabeleceu medidas judiciais punitivas para os casos de financiamento de atos terroristas, ações preparatórias e preconceito religioso.

Em relação a este último, consideramos que foi um acerto do legislador incluir a motivação religiosa como ato de terrorismo, uma vez que está consoante com a onda religiosa, ora em vigor, conforme explicado no segundo capítulo. Reafirme-se, entretanto, a necessidade de contínua atualização da legislação brasileira de combate ao terrorismo para que seja possível acompanhar a evolução desse problema e fazer frente de maneira efetiva a suas variações.

A não tipificação da motivação política como ato de terror está na contramão de todas as definições vistas nesta pesquisa, e na leitura deste autor, é uma lacuna na lei antiterrorismo brasileira, pois, ao longo da história, constata-se diversos atentados que foram praticados com motivações políticas. Como foi apresentado no segundo capítulo, durante a primeira onda do terrorismo internacional, as autoridades públicas e políticos influentes eram os principais alvos de ataques terroristas. A exclusão da motivação política contraria e desconsidera, portanto, os acontecimentos históricos, perfazendo-se, assim, em desacordo com o que foi produzido por esta pesquisa.

Discorreu-se, ainda, a respeito da atividade de inteligência na prevenção ao

terrorismo. Concluiu-se que ela pode ser fundamental na produção de conhecimentos estratégicos para combater o terrorismo e os respectivos financiamentos. Em um mundo globalizado e interdependente, torna-se imperiosa a integração da inteligência do Estado brasileiro com outros sistemas, em nível global, para o compartilhamento de informações e monitoramento das principais ameaças ao país.

Serão analisadas, a seguir, as medidas de contraterrorismo de que dispõe o Estado brasileiro para combater o fenômeno, caso ele se concretize em território nacional.

## 4 CONTRATERRORISMO

Ao longo das últimas décadas, o Brasil almeja ser protagonista entre os países em desenvolvimento, e, dessa maneira, posicionar-se como líder regional em suas reivindicações nas organizações multilaterais. Dessa forma, os grandes eventos<sup>11</sup> ocorridos em nosso país durante a segunda década dos anos 2000, contribuíram para atingir essa meta, pois resultaram em projeção maior do país no cenário internacional.

Essa maior visibilidade brasileira, porém, chamou a atenção de organizações terroristas, que viram no Brasil a possibilidade de ferir diretamente os valores do mundo ocidental. Acrescente-se a isso, a característica transfronteiriça assumida pelo terrorismo moderno, reforçando a ameaça de ataques em território brasileiro.

Torna-se imperioso, diante dessas evidências, o preparo das forças de resposta ao terrorismo, pois, em caso de falha da prevenção a ataques, deverão entrar em cena as ações contraterroristas brasileiras. Nesse sentido, o objetivo desta seção é promover visão geral sobre as medidas reativas de combate ao terrorismo, de modo a estimular reflexões sobre os métodos e meios de repressão a esse problema.

Este capítulo está fracionado, portanto, em três partes. A primeira apresenta algumas considerações sobre os modelos de combate ao terrorismo. A segunda parte discute as formas de respostas ao terrorismo. Por fim, com base em análises desses dois tópicos, são deduzidas, na terceira parte, algumas conclusões parciais.

<sup>11</sup> Os Jogos Mundiais Militares de 2011, o congresso Rio+20 da ONU, em 2012, a Copa das Confederações em 2013, a Jornada Mundial da Juventude, em 2013, a Copa do Mundo da FIFA, em 2014 e os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016. Disponível em: <https://exame.com/brasil/acabou-a-festa-brasil-encerra-ciclo-de-megaeventos/>. Acesso em: 8 jul. 2020.

#### 4.1 Modelos de combate ao terrorismo

Há o entendimento sedimentado de que toda ação terrorista deve ter uma resposta, para que os perpetradores não fiquem impunes, e para que o Estado demonstre poder e autoridade para enfrentar e subjugar grupos que o desafiam. A forma de resposta empregada por cada Estado, entretanto, pode variar, haja vista que alguns optam por responder utilizando o poderio militar, equiparando-se a situações de guerra. Há países, no entanto, que enxergam os ataques sob a perspectiva criminal, e preferem responder por meio de emprego de forças policiais e de segurança pública. Há, também, os que empregam o modelo de resposta híbrido, com o emprego das Forças Armadas e de forças de segurança interna (GONÇALVES; REIS, 2017).

Por sua vez, Degaut (2014) também considera que o terrorismo pode ser analisado por três abordagens diferentes. O primeiro ponto de vista descreve o fenômeno terrorista sob a ótica militar, que deve ser combatido com as mesmas técnicas e táticas militares que são empregadas em guerra contra um inimigo. A segunda perspectiva enxerga o terrorismo como um tipo de crime, cujo enfrentamento deve ser feito por forças policiais tradicionais. A terceira abordagem considera o fenômeno como uma doença, ressaltando suas causas e sintomas. O autor afirma que as três abordagens não são mutuamente exclusivas, e cada uma indica uma estratégia diferente para combater essa ameaça.

Conforme a reflexão de Gonçalves e Reis (2017), esses modelos de resposta ao terrorismo poderão ser empregados tanto antes quanto durante ou mesmo após o incidente terrorista. Caso as ações ocorram antes da concretização de ataques terroristas, receberão o nome de medidas antiterroristas. Se as respostas forem tomadas, no entanto, durante ou após a perpetuação dos atentados, serão denominadas medidas de contraterrorismo.

À sua maneira, Degaut (2014) também compartilha desse entendimento. Para o

autor, o antiterrorismo é de natureza preventiva, e, por isso, engloba medidas defensivas para evitar a realização de agressões terroristas. O contraterrorismo, por sua vez, é entendido como recurso ofensivo e retaliatório, com o intuito de reprimir, com o uso da força, os ataques terroristas.

Os autores Gonçalves e Reis (2017) alertam que, dentro de uma escala de violência, o terrorismo está situado no meio da criminalidade comum, sendo essa a forma mais branda de violência, e, a guerra, a mais extrema da escala. Essa classificação permite compreender quais são as maneiras de contrapor, eficazmente, a atos terroristas. Por conseguinte, o enquadramento de práticas terroristas, de acordo com essa escala, vai direcionar a um tipo de resposta por parte dos Estados.

Em casos em que a ameaça terrorista é percebida como prática que se aproxima de crime, por exemplo, exige, muitas vezes, que Estados empreguem forças nacionais de segurança como resposta e utilizem o sistema judiciário para condenar executores de atentados. Há situações, no entanto, nas quais as ações terroristas são tão graves, que exigem, por parte de autoridades de segurança, repressão mais contundente, com o emprego, até, de força similar a situações de guerra.

Mencione-se, a propósito dessa escala, que o mecanismo de resposta por Estados não é absoluto, e, assim, pode apresentar, basicamente, três tipos para reprimir agressões terroristas, a saber: o modelo de guerra, o modelo de justiça criminal e o modelo misto. Por certo, os Estados que adotam o modelo de guerra são aqueles com maior número de vítimas do terrorismo. Nesse caso, os grupos terroristas possuem capacidade muito acima de forças policiais, e a única forma de combatê-los é empregando o poderio militar de que o país dispõe. Há, também, os Estados que optam por utilizar o modelo de justiça criminal, basicamente por sofrerem com problemas de ordem interna que não apresentam significativa ameaça à sua segurança territorial. Por último, o modelo misto é aquele que se fundamenta nos dois modelos

anteriores concomitantemente. (GONÇALVES; REIS, 2017).

Quanto ao emprego do modelo de guerra como resposta ao terrorismo, convém explicar que adotá-lo como política de combate ao terrorismo pode apresentar sérios riscos à estabilidade política de um país. Essa constatação se deve à possibilidade de o Estado reagir à ameaça terrorista de forma desproporcional, criando condições, assim, para a instalação de regime totalitário que pratique violações a direitos humanos fundamentais. Esse modelo, portanto, possui vantagens de assegurar à sociedade que o Estado é forte o suficiente para subjugar qualquer movimento terrorista em seu território e, conseqüentemente, angariar a confiança da população. O uso legítimo das Forças Armadas pelo Estado no combate ao terrorismo, portanto, é instrumento extremo e só deve ser considerado no limite imposto por circunstâncias, quando, em situação extrema, houver ameaça de dissolução do poder estatal.

O chamado modelo de justiça criminal é aquele que emprega aparatos de segurança policial em confronto a atos terroristas. Sob esse ângulo, os terroristas são percebidos como criminosos e sujeitos, por isso, a investigações policiais e a decisões de sistemas de justiça criminal. Prescreve-se esse emprego em situações nas quais autoridades públicas estão em condições de enfrentar o problema. Esse é o tipo de modelo de combate ao terror que preza pela observância e respeito dos direitos humanos. Por esse motivo, quase sempre, a modalidade de resposta é escolhida por sociedades contemporâneas como forma de assegurar o estado democrático de direito. Este, a propósito, é o modelo de combate ao terrorismo utilizado pelo Brasil, tal qual previsto na lei antiterror, que enaltece a atuação de forças policiais na prevenção e resposta à ameaça terrorista, sobretudo a evidenciar a participação da Divisão Antiterrorismo da Polícia Federal e do Departamento de Contraterrorismo da Agência Brasileira de Inteligência.

Ainda no que concerne a mecanismos de resposta que dispõem os Estados para o enfrentamento ao terror, o modelo misto é aquele que emprega tanto as Forças Armadas quanto

o aparato de segurança e criminal estatal. A escolha para o tipo de resposta dependerá do ímpeto de ações terroristas. Em casos mais impetuosos e que, por isso, exigirem reação incisiva de autoridades públicas, o poder militar passa a ser o principal recurso para conter a violência terrorista. Entretanto, se a ameaça terrorista estiver na esfera de competência de forças de segurança pública, os Estados devem optar por modelo de resposta da justiça criminal. Embora essa divisão pareça ser simples, na prática observam-se muitas dificuldades para a adoção do modelo misto, visto que a falta de coordenação adequada entre as forças, normalmente resulta em sistema de defesa desestruturado e ineficiente.

Sobre esse assunto, Degaut (2014) destaca que a adoção de medidas de repressão indiscriminada por autoridades públicas não é estratégia mais apropriada para se contrapor ao terrorismo. Respostas mais agressivas, quando empreendidas em sociedades totalitárias, são mais facilmente aceitas e não geram tantas polêmicas. Em democracias, contudo, essas medidas opressoras não são toleradas por violarem princípios morais e humanitários.

Sedeberg (2003) destaca três perspectivas de resposta ao terrorismo, que são empregadas de acordo com a percepção de cada país diante da ameaça. O primeiro enfoque alega que, caso o terror seja apenas doméstico, o enfrentamento será por meio das Forças Armadas, mas se o terrorismo for organizado e concebido por células que ultrapassem as fronteiras nacionais, a resposta será efetivada, principalmente, por meio de medidas políticas e diplomáticas, no qual o emprego da força somente acontecerá em casos de necessidade extrema. O segundo enfoque observa o fenômeno como crime, cuja confrontação deve ser feita com o emprego de forças policiais, tanto de forma repressiva, respondendo aos ataques com recursos de segurança, quanto da forma preventiva, por meio da realização de inquéritos e processos judiciais para punir terroristas. A terceira percepção analisa o terrorismo como espécie de doença que deve ser tratada para a obtenção de cura, ou seja, busca-se diagnosticar e entender as razões, propósitos, motivações e *modus operandi* da causa terrorista para adotar o tratamento

apropriado.

Em síntese, a escolha do modelo de combate ao terrorismo dependerá de um conhecimento preciso da capacidade que um país tem de responder a atentados com efetividade. É equivocado considerar que determinado modelo bem-sucedido em um Estado, obterá o mesmo resultado em um outro. O êxito será obtido por avaliação de condições internas de cada país, levando em conta aspectos como o grau de violência praticado por terroristas, o impacto causado por essas ações, habilidade e destreza de forças militares em prevenir e reprimir atos de terror, dentre outros. Somente após análise pormenorizada dessas características será possível selecionar a melhor forma de responder ao terrorismo.

Assim, comecemos a discorrer sobre a estrutura estatal de resposta ao terrorismo.

## 4.2 Respostas ao terrorismo

Veremos agora os métodos de resposta ao terrorismo que podem ser utilizados pelo poder militar brasileiro contra ações ilegais praticadas por redes terroristas. Ressalte-se que os números de mortes no mundo causadas pelo terrorismo apresentaram queda pelo quarto ano consecutivo, conforme relatado no *Global Terrorism Index*<sup>12</sup> (INSTITUTE FOR ECONOMICS & PEACE, 2019). Em sua sétima edição, o índice apresentou um pico em 2014, quando reportou a maior quantidade de vítimas fatais devido, principalmente, às ações terroristas dos grupos Boko Haram e ISIS.

A redução do número de mortes a partir desse pico registrado em 2014, deve-se também a operações militares bem-sucedidas contra organizações terroristas internacionais,

<sup>12</sup> O GTI é um relatório anual emitido pelo Instituto de Economia e Paz, que fornece resumo abrangente das principais tendências e padrões globais do terrorismo. O índice classifica 163 países de acordo com o impacto do terrorismo sobre eles. Os indicadores incluem o número de incidentes, fatalidades, lesões e danos à propriedade em decorrência do terrorismo. Disponível em: <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2019/11/GTI-2019web.pdf>. Acesso em: 9 jul. 2020.

perfazendo-se em queda de 15,2% do total de óbitos, entre 2017 e 2018 (Anexo A). Esse resultado reflete a redução no impacto do terrorismo nos cinco continentes, pois, conforme aponta o último GTI, as mortes por terrorismo estão agora 52% menores do que o ápice ocorrido há seis anos (Anexo B), além de ter sido registrada melhora na pontuação do GTI em 98 países.

Embora as atividades do terrorismo tenham diminuído e apresentem tendência atual de queda substancial em número de mortos, o GTI reforça que o terrorismo continua sendo uma ameaça à paz e à segurança internacionais, e se configura cada vez mais como fenômeno transfronteiriço. Tanto que constatamos uma piora nos números, se comparado ao ano anterior, de seis dos onze países da América do Sul, tendo o Brasil a segunda maior deterioração dentre eles (Anexo C).

Sob esse aspecto, em 2018, o índice registrou três mortes<sup>13</sup> por terrorismo no Brasil, sendo essa a pior colocação desde 2002, o que resultou na 73ª posição no *ranking*<sup>14</sup> do GTI de 2019, caracterizando, assim, piora em 17 posições em relação à classificação anterior (Anexo D). Entretanto, impende mencionar que o modelo adotado pelo GTI considera, por exemplo, uma explosão de caixa eletrônico com uso de artefato explosivo como um atentado terrorista, quando na prática se trata de um ato praticado pelo crime organizado. Portanto, uma ação pode ser enquadrada em nossa legislação como crime, e, segundo os critérios do GTI, ser caracterizada como um atentado terrorista.

A esse respeito, podemos mencionar um outro índice que corrobora com o conteúdo acima exposto. Trata-se de um relatório publicado anualmente pela ONU, para assessorar o Fórum Econômico Mundial em Davos, denominado *Global Risk Report* (Anexos E, F, G e H). Esse documento contempla um estudo qualitativo e quantitativo de riscos globais, com o intuito

<sup>13</sup> As três mortes por terrorismo registradas pelo GTI referem-se aos assassinatos da vereadora Marielle Franco, do motorista dela e de outro homem que se pensava ser testemunha dos assassinatos (IEP, 2019).

<sup>14</sup> O GTI possui pontuação composta que fornece classificação dos países de acordo com o nível de impacto do terrorismo sofrido por eles. O GTI pontua cada país em escala de zero a dez; onde zero representa nenhum impacto do terrorismo e dez representa o maior impacto mensurável do terrorismo. Os países são classificados em ordem decrescente, com as piores pontuações listadas primeiro no índice (IEP, 2019).

de fornecer dados que possam contribuir nas soluções sustentáveis e integradas para os desafios mais urgentes do mundo. Nesse diapasão, ao fazermos uma análise em relação ao GRR dos últimos quatro anos, registramos que os “ataques terroristas” vêm desde um quadrante, na matriz de vulnerabilidades (Anexo I), de alta probabilidade e alto impacto em 2017, até um quadrante de baixa probabilidade e baixo impacto em 2019, sendo que em 2020, ainda, se aprofundou mais na zona de conforto, a de menor probabilidade e impacto.

A análise dos dados extraídos do GTI e do GRR é relevante, pois possibilita compreender o contexto atual do terrorismo, bem como permite acompanhar tendências de organizações terroristas. O compartilhamento dessas informações auxilia na tomada de decisões políticas necessárias à contenção dessa barbárie, além de identificar a conjuntura de regiões que apresentam as piores evidências.

Outro detalhe importante em relação a atentados terroristas, devidamente ressaltado por Franco (2017), é que embora a maioria dos atos de terror aconteçam em lugares específicos, sobretudo naqueles que retratam a cultura do ocidente, os chamados países periféricos não estão a salvo de sofrerem danos físicos e materiais em consequência do terrorismo. E isso acontece, fundamentalmente, por dificuldades enfrentadas por organizações terroristas para realizar ataques em alvos principais, em virtude de reforço de aparatos de segurança. Estados nos quais existe menor percepção da ameaça terrorista, portanto, tornam-se alvos desses ataques. O Brasil, a propósito, pode ser incluído, visto que nos últimos anos desempenha papel preponderante entre países em desenvolvimento, além de estabelecer e manter alinhamento com as principais políticas ocidentais.

Em consequência desses aspectos, o Estado brasileiro deve estar preparado para responder proativamente, com o emprego de poder militar, a qualquer ato de terror em solo nacional. Nessa mesma sintonia, a Política Nacional de Defesa (PND) estabelece que o país possua capacidade de repelir o terrorismo por meio de operações de contraterrorismo. Além

disso, a PND prevê a necessidade de conscientizar a população brasileira quanto a assuntos de segurança nacional. Por sua vez, a Estratégia Nacional de Segurança (END) preconiza que a condução de operações de contraterrorismo deve ser de responsabilidade dos ministérios da Defesa e da Justiça e do Gabinete Institucional da Presidência da República (GSIPR).

Sabe-se de que o uso da força de modo desproporcional pode provocar retaliação pelos terroristas, resultando em escalada de violência. Empregar as FFAA nessas ações, portanto, deve ser decidida após reflexão minuciosa, e, preponderantemente, em situações excepcionais, conforme a assertiva a seguir:

Por outro lado, entende-se que o uso das Forças Armadas é uma ação reativa extrema que só deve ser empregada em situações limítrofes, quando houver risco de esfacelamento institucional e comprometimento da estabilidade do Estado. A utilização dessas Forças sem os devidos critérios pode provocar estabelecimento de estados de exceção, com possíveis perdas de direitos individuais e consequente enfraquecimento da democracia em detrimento da segurança (JOBIM, 2019, p. 35).

Degaut (2014) corrobora essa assertiva ao afirmar que as medidas coercitivas aplicadas pelo Estado, em resposta às agressões terroristas, devem observar o princípio da proporcionalidade, e somente deverão ser direcionadas aos verdadeiros responsáveis pela ação terrorista.

Ao observar essas posições, fica claro que as Forças de Operações Especiais da MB, do EB e da FAB, juntamente com os demais agentes de segurança estatal, devem ser dotadas de pessoal capacitado a operar em situações extremadas, com a prontidão necessária às demandas da situação e com adequado treinamento e preparo para que atuem de maneira exitosa contra organizações terroristas cada vez mais sofisticadas e detentoras de tecnologias avançadas.

Serão apresentadas, a seguir, as conclusões parciais das análises efetuadas sobre as medidas contraterroristas que deverão ser empregadas pelo Estado brasileiro.

### 4.3 Conclusões parciais

Este capítulo dedicou-se a alguns aspectos referentes a ações contraterroristas que poderão ser empregadas por forças brasileiras de segurança, em caso de atentados deflagrados em território nacional. É preciso pontuar que os modelos de resposta apresentados no decorrer do trabalho não apresentam solução única e isolada, visto que cada região do planeta é afetada de maneira diferente pelo fenômeno. Não se pode, pois, acreditar em um tipo de política contraterrorista aplicada de maneira bem-sucedida em determinada região como solução sob medida ao Brasil. Deve-se analisar especificamente a situação específica, com atenção à conjuntura social, política e econômica, além de identificar a recorrência de alguma ideologia radical.

O Brasil pode despertar a atenção de algumas organizações terroristas, notadamente por estabelecer alinhamento com as principais políticas ocidentais e ocupar lugar de destaque entre países em desenvolvimento. Acrescente-se a esse cenário a baixa mentalidade de segurança da maior parcela da população sobre a real ameaça do terrorismo internacional. Esses ingredientes somados proporcionam condições favoráveis ao surgimento de células terroristas em nosso território, que podem encontrar maior facilidade aqui em relação aos principais alvos.

Entende-se necessário, portanto, esclarecer a população brasileira a respeito de ameaças e perigos representados por organizações terroristas. De acordo com os autores que fundamentam esta pesquisa, o Estado brasileiro deve, sim, adotar o modelo de justiça criminal em resposta a possíveis ameaças de organizações terroristas. Esse modelo, a propósito, já foi implantado no país, com a previsão de emprego das FFAA para os casos extraordinários, que excedam a capacidade de agências especializadas em combater o terrorismo.

## 5 CONCLUSÃO

O presente trabalho analisou as características inerentes ao complexo fenômeno do terrorismo internacional, com o propósito de produzir conteúdo útil sobre o tema e, dessa maneira, contribuir com informações relevantes que auxiliem o Estado brasileiro no enfrentamento desse problema que existe no mundo e ameaça todos os países.

O tema é relevante, no cenário atual, no qual o país busca consolidar sua liderança regional, com o intuito de assumir posição de maior destaque, também, no sistema internacional. Essa realidade, conseqüentemente, desperta o interesse de grupos terroristas no Brasil, sobretudo pela possibilidade dessas organizações realizarem um atentado no país, com o agravante de termos uma baixa mentalidade de segurança, o que afeta a percepção sobre a ameaça citada.

Sabe-se que o terrorismo remonta a tempos imemoriais, mesmo que não estruturado como hoje em dia. O estudo, no entanto, priorizou analisar as últimas décadas de evolução do fenômeno, com o intuito de restringir o escopo da pesquisa e, principalmente, por entender que esse período proporcionaria informações mais expressivas sobre métodos contemporâneos empregados por terroristas. Assim, a fundamentação teórica das Quatro Ondas do Terrorismo Moderno do autor estadunidense David Rapoport, ofereceu conhecimentos inerentes ao desenvolvimento de um ciclo terrorista, o que permitiu entender melhor as origens, motivações e especificidades, ajudando, conseqüentemente, na construção de uma forma de resposta estatal mais apropriada para lidar com essa violência modernamente indiscriminada.

A pesquisa revelou, ainda, que uma onda terrorista apresenta um período de extensão, para em seguida retrair-se e ser substituída por outra com diferentes recursos e métodos. Verificou-se, ainda, que a quarta onda, ora em vigor, já estaria em fase de transição para uma próxima, que apresentará outros desafios para as próximas décadas. Acredita-se, pois,

cada vez mais, no emprego maciço de tecnologia, característica projetada por especialistas para uma possível quinta onda. Esse aparato tecnológico seria empregado tanto para recrutar simpatizantes a causa terrorista quanto para a execução de atentados. O Estado brasileiro deverá, portanto, acompanhar as mudanças a fim de implementar medidas preventivas e reativas à altura desses desafios.

Destaca-se, nesse contexto, o papel preponderante de medidas preventivas, antiterroristas, no enfrentamento ao terrorismo. Dessa forma, houve a tentativa, a princípio, de se esboçar um perfil comum de um terrorista. O objetivo então, seria identificar traços psicológicos e sociológicos comuns entre simpatizantes e membros efetivos de organizações terroristas para que servissem de referência no trabalho de monitoramento e acompanhamento de potenciais suspeitos. Esse propósito não foi totalmente alcançado, pois, verificamos que a causa terrorista atrai pessoas de características distintas, que dificultam a determinação de um perfil uniforme de terrorista.

Um outro aspecto relevante, no enfrentamento preventivo, diz respeito à aprovação da lei brasileira antiterrorismo, de número 13.260/2016 conhecida como LAT, que se constituiu em um avanço significativo para enfrentar, preventivamente, possíveis ataques terroristas em território nacional. Assim, passou a existir um marco legal específico, que permitiu ao sistema judicial brasileiro tomar decisões mais efetivas e de acordo com a gravidade do problema. A citada lei, passou a aglutinar em um só compêndio legal, elementos da legislação brasileira, antes dispersos em diversos artigos penais, enquadrando, inclusive, os atos preparatórios a um possível ataque terrorista.

Especificamente nesse sentido, destaque-se, ainda, que a inclusão na nova legislação, de atos preparatórios como passíveis de enquadramento legal, se constituiu em mais um importante instrumento dissuasório a possíveis atos terroristas. Aumentando assim, a capacidade preventiva do país para lidar com esse tipo específico de violência e desestimulando

qualquer iniciativa de apoio a práticas terroristas, seja material, financeira ou logística. Com respeito ao financiamento, é importante destacar que esse é mais um ponto positivo da legislação em tela, pois, ao prever punição a agentes que constroem mecanismos de financiamento ao terror, contribui para o “estrangulamento” financeiro das organizações terroristas e conseqüentemente para o seu enfraquecimento.

Em que pese a lei antiterror ter impulsionado medidas antiterroristas no Brasil, constata-se que a ausência de motivação política configura aspecto negativo relevante. Corroborando com essa observação, destacamos que ao longo deste trabalho, vimos que embora não haja um consenso definitivo sobre a definição do fenômeno terrorista, foi possível identificar que a motivação política esteve presente nas definições consideradas mais expressivas. Dessa forma, a pesquisa apontou, se tratar de um fenômeno que usa a violência com fins políticos. Em consonância com essa verificação, nos pareceu um equívoco, uma legislação antiterrorista não considerar as motivações políticas em seu texto, não obstante os avanços, já citados, que a legislação em tela apresentou.

Quanto a atividade de inteligência, enquanto atividade de Estado, percebe-se ser um processo crucial para a identificação de células terroristas no país. Outrossim, ela deve, dentre outras ações, produzir conhecimentos sobre vulnerabilidades e ameaças que essas organizações venham a representar para a segurança nacional. Assim, a inteligência deverá assessorar os agentes públicos que tem a responsabilidade de proteger a sociedade, especificamente nos processos decisórios que venham a definir políticas públicas preventivas ou reativas de enfrentamento ao terrorismo. Para que a atividade em lide seja efetiva na sua tarefa de assessorar o decisor político qualificado, é interessante que ela não seja contaminada pelo “varejo” da política ordinária, devendo atender aos interesses do Estado, embora sirva aos sucessivos governos.

A despeito dos modelos de combate ao terrorismo, evidenciamos peculiaridades

que permitiram verificar a não existência de um padrão a ser aplicado de maneira generalizada. Entretanto, o modelo de justiça criminal apresenta-se mais apropriado para o Brasil, por sermos um Estado democrático de direito, com instituições fortes e em pleno gozo de suas prerrogativas, e também, por possuímos, em tese, forças de segurança, em todos os escalões da federação, qualificadas para prevenir e combater eventuais ameaças terroristas.

Em vista dos argumentos apresentados, conclui-se que tanto as Forças Armadas quanto os demais órgãos de segurança nacional devem se manter capacitados para realizar ações de enfrentamento necessárias para prevenção e repressão a possíveis ataques terroristas. Devem, ainda, estar em condições de atuar prontamente em caso de agressão terrorista em território nacional. Soma-se a isso, a necessidade de um incremento na mentalidade de segurança da sociedade sobre a possibilidade de uma ameaça terrorista se realizar no país, o que pode ser feito por meio de programas de esclarecimento coordenados pelo governo federal, visando mitigar as deficiências nesse campo cognitivo e de percepção.

Ao concluir, consideramos importante ressaltar que a pesquisa ora apresentada, proporcionou, sobretudo, uma abordagem acerca da possibilidade de uma ameaça terrorista se realizar em meio a atual conjuntura brasileira. Ainda, buscou apontar medidas antiterroristas e contraterroristas que podem ser empregadas no seu enfrentamento. De fato, o terrorismo é uma ameaça internacional real, embora atualmente apresente uma probabilidade aquém de anos anteriores, considerando, para isso, os estudos de risco globais mais atuais. Entretanto, por ser um risco real, como anteriormente dito, ela não deve ser desprezada, pois, ao se realizar, poderá fazê-lo de forma abrupta e em consonância com as inovações tecnológicas de nossa era e dessa forma, produzir impactos profundos, independentemente de sua probabilidade atual. Sendo assim, um Estado consciente de suas responsabilidades na proteção da sociedade precisa estar preparado para enfrentá-la em todas as suas vertentes, tanto no campo da prevenção, quanto no da reação.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Estudos de segurança institucional e contrainteligência no âmbito do Ministério Público brasileiro**. Brasília, DF: CNMP, 2019. 162 p.
- BRASIL. Decreto 8.793, de 29 de junho de 2016. Fixa a Política Nacional de Inteligência. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 jun. 2016a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8793.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8793.htm). Acesso em: 21 maio 2020.
- BRASIL. Gabinete de Segurança Institucional. **Política Nacional de Defesa**. Brasília, DF, 2012.
- BRASIL. Lei 12.850, de 2 de agosto de 2013. Organizações Criminosas. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 3 ago. 2013. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm). Acesso em: 30 maio 2020.
- BRASIL. Lei 13.260, de 16 de março de 2016. Lei Antiterror. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 mar. 2016b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113260.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113260.htm). Acesso em: 11 maio 2020.
- BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, DF, 2008.
- CEPIK, Marco. Combate ao terrorismo e estado no Brasil: avaliação crítica e sugestões preliminares. *In*: HERZ, Mônica; AMARAL, Arthur B. (org.) **Terrorismo e relações internacionais: perspectivas e desafios para o século XXI**. Rio de Janeiro: Loyola e PUC-Rio, 2010. p. 121-145.
- CEPIK, Marco. **Terrorismo: estudos: semana 05**. 14 fev. 2018. Disponível em: <https://clippingcad.com.br/uploads/texto-cepik-semana-5-2.0.pdf>. Acesso em: 25 maio 2018.
- COGGIOLA, Osvaldo. **A revolução iraniana**. São Paulo: UNESP, 2008.
- CRENSHAW, M. The causes of terrorism. **Comparative Politics**, New York, v. 13, n. 4, p. 379-399, jul. 1981.
- CUNHA, Ciro Leal M. da. **Terrorismo internacional e política externa brasileira após o 11 de setembro**. Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010. 216 p.
- DEGAUT, M. **O desafio global do terrorismo: política e segurança em tempos de instabilidade**. Brasília, DF, 2014. *E-book*.
- DIAS, R. **Ciência política**. São Paulo: Atlas, 2013.

DILMA Rousseff foi a 36ª presidente do Brasil e a primeira mulher a ocupar o cargo mais alto da República. **O Globo**, Rio de Janeiro, 1 nov. 2010. Disponível em: <https://www.oglobo.globo.com/politica/dilma-a-primeira-mulher-presidnte-do-brasil-2931686>. Acesso em: 26 maio 2020.

DINIZ, E. Compreendendo o fenômeno do terrorismo. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ABCP, 3., 2002. Niterói, RJ. **Anais** [...]. Rio de Janeiro: ABCP, 2002. Disponível em: <https://ciberativismoeguerrea.files.wordpress.com/2016/09/diniz-do-o-fenomeno-do-terrorismo.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2020.

FRANCE, Guilherme J. Lei Antiterrorismo: siga a bula com atenção. **Revista Insight Inteligência**, [S. l.], p. 29-44, abr./jun. 2017.

FRANCO, André Luiz de Mello. O Exército Brasileiro como ferramenta no combate ao terrorismo internacional no Brasil. **ADN**, [Rio de Janeiro], p. 61-63, 1º quadrimestre 2017.

GONÇALVES, J. **Sed quis custodiet ipso custodes?** O controle da atividade de inteligência em regimes democráticos: os casos de Brasil e Canadá. 2008. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2008.

GONÇALVES, J.; REIS, M. **Terrorismo**: conhecimento e combate. Niterói, RJ: Impetus, 2017.

HOFFMAN, Bruce. **Inside the terrorism**. Nova York: Columbia University Press, 2006.

INSTITUTE FOR ECONOMICS & PEACE - IEP. Global terrorism index 2019: measuring the impact of terrorism. Sydney: IEP, 2019. Disponível em: <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2019/11/GTI-2019web.pdf>. Acesso em: 25 maio 2020.

JOBIM, Cláudio Muniz. A lógica Fuzzi em apoio ao processo de tomada de decisão: a prontidão das Forças Armadas e a ameaça terrorista. 219 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Marítimos) – Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2019.

LAQUEUR, W. **A history of terrorism**. Londres: Transaction Publishers, 1997.

LOWENTHAL, M. M. **Intelligence**: from secrets to policy. 3. ed. Washington, DC: CQ Press, 2006.

MAGNOLI, Demétrio (org.). **História das guerras**. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2006.

MINGST, Karen A. **Princípios de relações internacionais**. Tradução Cristiana de Assis Serra. 6. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

NYE JR., Joseph. **O paradoxo do poder americano**. São Paulo: UNESP, 2002.

RABELO, Ricardo Luiz da Cunha. **A evolução do terrorismo segundo a teoria das quatro ondas do terrorismo moderno**. 2017. 32 f. Ensaio (Ciências Militares) - Escola de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Escola Marechal Castelo Branco, Rio de Janeiro, 2017.

RAPOPORT, David C. “The Four Waves of Modern Terrorism.” *In*: HANHIMÄKI, Jussi M.; BLUMENAU, Bernhard (ed.). **An international history of terrorism: Western and Non-Western experiences.** United Kingdom: Routledge; 2013. p. 1- 44. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/286896869\\_The\\_four\\_waves\\_of\\_modern\\_terror\\_International\\_dimensions\\_and\\_consequences](https://www.researchgate.net/publication/286896869_The_four_waves_of_modern_terror_International_dimensions_and_consequences). Acesso em: 10 maio 2020.

RIBEIRO, Leonardo Martins. **A ascensão do terrorismo na Nova Ordem Mundial: corolários para o Brasil.** 2018. 96 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Ciências Militares) - Escola de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Escola Marechal Castelo Branco, Rio de Janeiro, 2018.

SANTIAGO, Emerson. Regime militar. **Infoescola**, [S. l.], [2020]. Disponível em: <https://www.infoescola.com/historia-do-brasil/regime-militar>. Acesso em: 26 maio 2020.

SEDEBERG, Peter C. Global terrorismo: problems of challenge and response. *In*: Charles W. Kegley Jr. (ed.). **The new global terrorismo: characteristics, causes, controls.** Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2003, p. 267-284.

UNITED NATIONS. Security Council. **Resolution 1373.** Adopted by the Security Council at its 4385th meeting, on 28 September 2001. 2001. Disponível em: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1373\(2001\)](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1373(2001)). Acesso em: 17 jun. 2020

WORLD ECONOMIC FORUM. **The Global Risks Report 2017.** 12. ed. Geneva: World Economic Forum, 2017. Disponível em: [http://www3.weforum.org/docs/GRR17\\_Report\\_web.pdf](http://www3.weforum.org/docs/GRR17_Report_web.pdf). Acesso em: 30 jul. 2020.

WORLD ECONOMIC FORUM. **The Global Risks Report 2018.** 13. ed. Geneva: World Economic Forum, 2018. Disponível em: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GRR18\\_Report.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GRR18_Report.pdf). Acesso em: 30 jul. 2020.

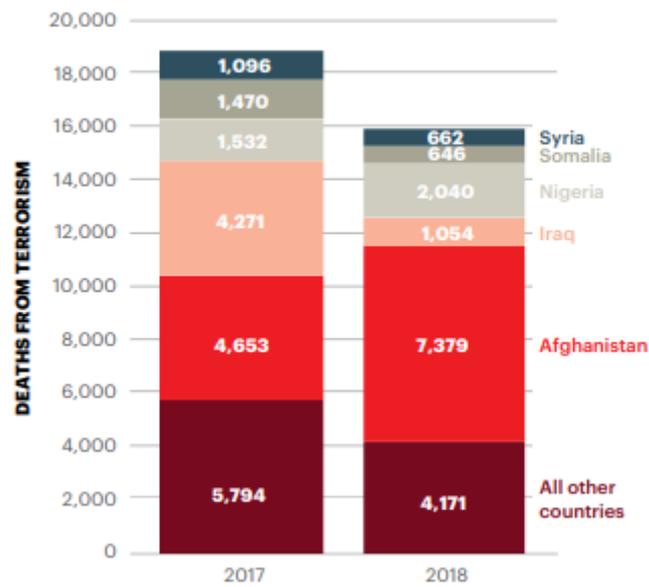
WORLD ECONOMIC FORUM. **The Global Risks Report 2019.** 14. ed. Geneva: World Economic Forum, 2019. Disponível em: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Global\\_Risks\\_Report\\_2019.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risks_Report_2019.pdf). Acesso em: 30 jul. 2020.

WORLD ECONOMIC FORUM. **The Global Risks Report 2020.** 15. ed. Geneva: World Economic Forum, 2020. Disponível em: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Global\\_Risk\\_Report\\_2020.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risk_Report_2020.pdf). Acesso em: 30 jul. 2020.

## ANEXO A

**Total terrorism deaths by country, 2017–2018**

Total deaths from terrorism fell 15.2 per cent from 2017 to 2018.



Source: START GTD, IEP Calculations

FIGURA 1 – Total de mortes pelo terrorismo por país de 2017 a 2018  
Fonte: IEP, 2019.

## ANEXO B

**Deaths from terrorism, 1998-2018**

Deaths from terrorism have decreased 52 per cent since their peak in 2014.

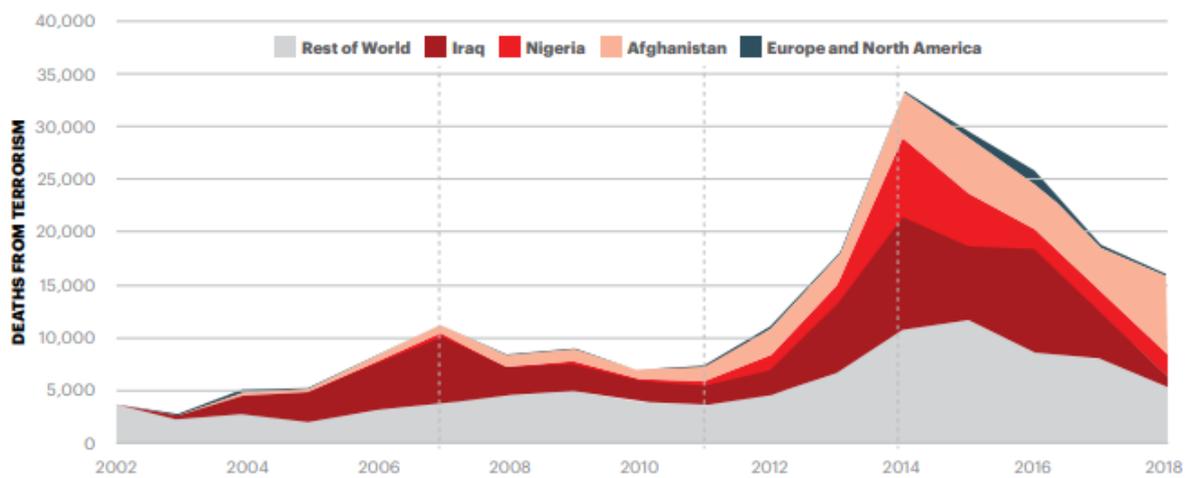


FIGURA 2 – Mortes por terrorismo entre 1998 e 2018  
Fonte: IEP, 2019.

## ANEXO C

TABELA 1

Pontuação dos países da América do Sul, classificação e mudança na pontuação

**South America GTI score, rank and change in score, 2002–2018**

COUNTRY	OVERALL SCORE	OVERALL RANK	CHANGE 2002-2018	CHANGE 2017-2018
Colombia	5.912	19	-1.127	0.301
Chile	4.123	46	3.558	0.669
Venezuela	4.101	47	2.527	0.436
Bolivia	3.387	58	3.387	3.387
Paraguay	3.119	62	2.610	-0.324
Peru	2.840	67	-0.772	-0.110
Brazil	2.530	73	1.783	1.142
Ecuador	2.455	76	0.714	0.984
Argentina	1.680	83	1.432	0.000
Uruguay	0.172	121	0.172	-0.172
Guyana	0.038	131	-0.081	-0.038
	<b>Regional Average</b>		<b>1.291</b>	<b>0.570</b>

Fonte: IEP, 2019.

## ANEXO D

TABELA 2

*Global Terrorism Index 2019*

RANK	COUNTRY	SCORE	RANK CHANGE	RANK	COUNTRY	SCORE	RANK CHANGE	RANK	COUNTRY	SCORE	RANK CHANGE
1	Afghanistan	9.603	↑ 1	28	United Kingdom	5.405	↔	56	Sweden	3.45	↓ 5
2	Iraq	9.241	↓ 1	29	Ethiopia	5.345	↓ 3	57	Algeria	3.409	↓ 3
3	Nigeria	8.597	↔	30	Saudi Arabia	5.238	↓ 1	58	Bolivia	3.387	↑ 80
4	Syria	8.006	↔	31	Bangladesh	5.208	↓ 6	59	Spain	3.354	↓ 9
5	Pakistan	7.889	↔	32	Palestine	5.177	↓ 1	60	Tanzania	3.272	↑ 1
6	Somalia	7.8	↑ 1	33	Burundi	5.102	↓ 1	61	Bahrain	3.201	↓ 8
7	India	7.518	↑ 1	34	Nepal	5.093	↓ 1	62	Paraguay	3.119	↓ 3
8	Yemen	7.259	↔	35	Indonesia	5.07	↑ 7	63	Italy	3.109	↑ 6
9	Philippines	7.137	↑ 1	36	France	5.008	↓ 6	64	Jordan	3.091	↓ 4
10	Democratic Republic of the Congo	7.039	↑ 1	37	Russia	4.9	↓ 3	65	Nicaragua	2.952	↑ 36
11	Egypt	6.794	↓ 2	38	Chad	4.762	↔	66	Rwanda	2.948	↑ 10
12	Libya	6.766	↑ 1	39	Iran	4.717	↑ 5	67	Peru	2.84	↓ 1
13	Mali	6.653	↑ 9	40	Israel	4.525	↑ 1	68	Zimbabwe	2.834	↑ 18
14	Central African Republic	6.622	↑ 1	41	South Africa	4.511	↑ 5	69	Ireland	2.692	↓ 4
15	Cameroon	6.62	↑ 1	42	China	4.465	↓ 6	70	Republic of the Congo	2.687	↓ 9
16	Turkey	6.533	↓ 4	43	Lebanon	4.395	↓ 8	71	Australia	2.645	↓ 3
17	South Sudan	6.316	↓ 3	44	Germany	4.254	↓ 5	72	Cote d' Ivoire	2.598	↓ 9
18	Thailand	6.029	↓ 1	45	Greece	4.167	↔	73	Brazil	2.53	↑ 17
19	Colombia	5.912	↑ 8	46	Chile	4.123	↑ 12	74	Malaysia	2.495	↓ 4
20	Sudan	5.807	↓ 2	47	Venezuela	4.101	↑ 8	75	Kuwait	2.487	↓ 11
21	Kenya	5.756	↓ 2	48	Mexico	4.08	↑ 8	76	Ecuador	2.455	↑ 12
22	United States of America	5.691	↓ 2	49	Uganda	3.957	↑ 3	77	Netherlands	2.347	↑ 1
23	Niger	5.596	↔	50	Tajikistan	3.947	↑ 24	78	Japan	2.291	↓ 11
24	Ukraine	5.547	↓ 3	51	Tunisia	3.938	↓ 4	79	Kosovo	2.255	↓ 8
25	Mozambique	5.542	↑ 15	52	Angola	3.784	↓ 9	80	Haiti	2.18	↑ 1
26	Myanmar	5.512	↓ 2	53	Belgium	3.636	↓ 5	81	Finland	2.026	↓ 8
27	Burkina Faso	5.418	↑ 10	54	Canada	3.591	↑ 3	82	Madagascar	1.957	↓ 10
				55	Sri Lanka	3.569	↓ 6				

Fonte: IEP, 2019.

ANEXO E

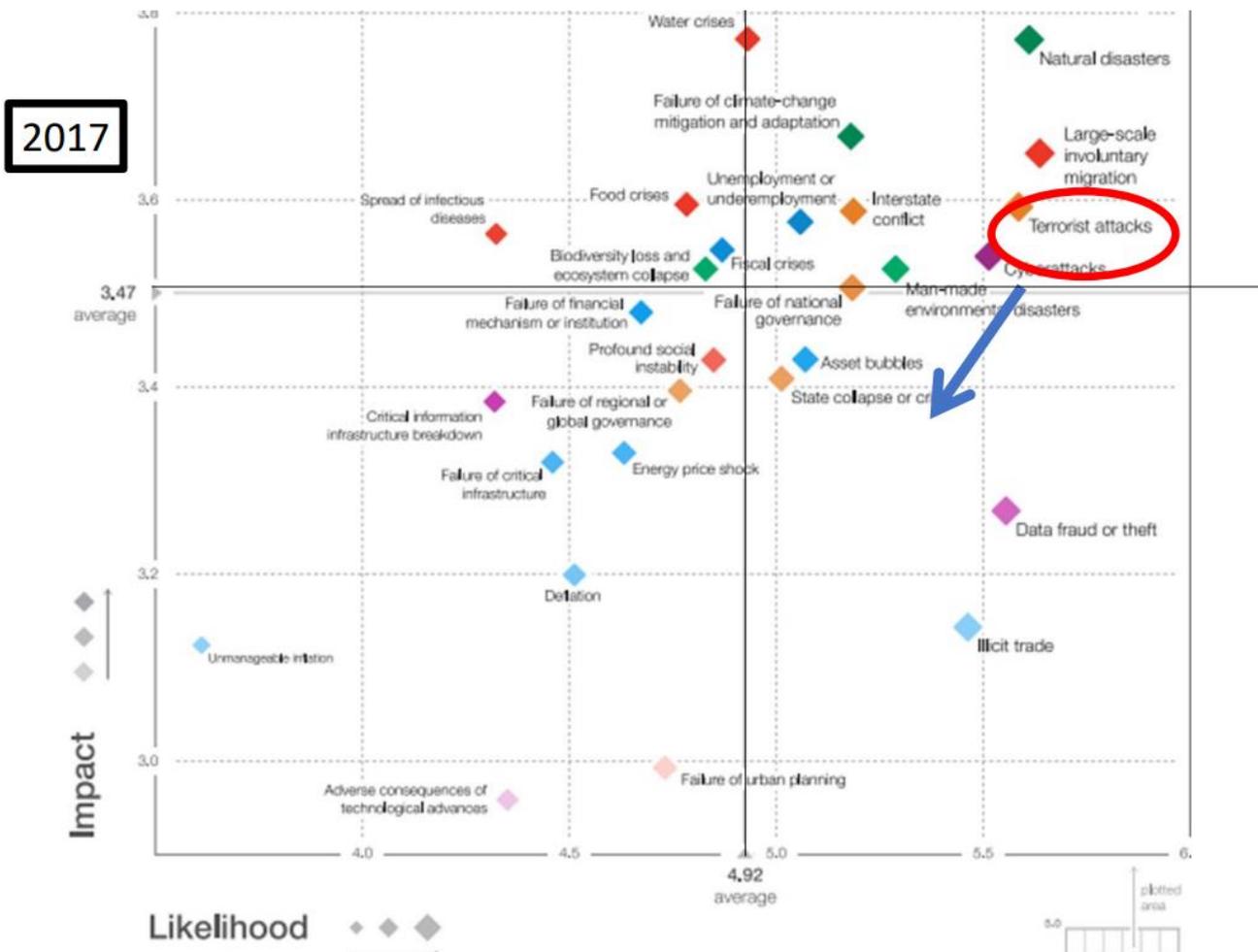


FIGURA 3 – The Global Risks Landscape 2017  
 Fonte: WORLD ECONOMIC FORUM, 2017.

ANEXO F

2018

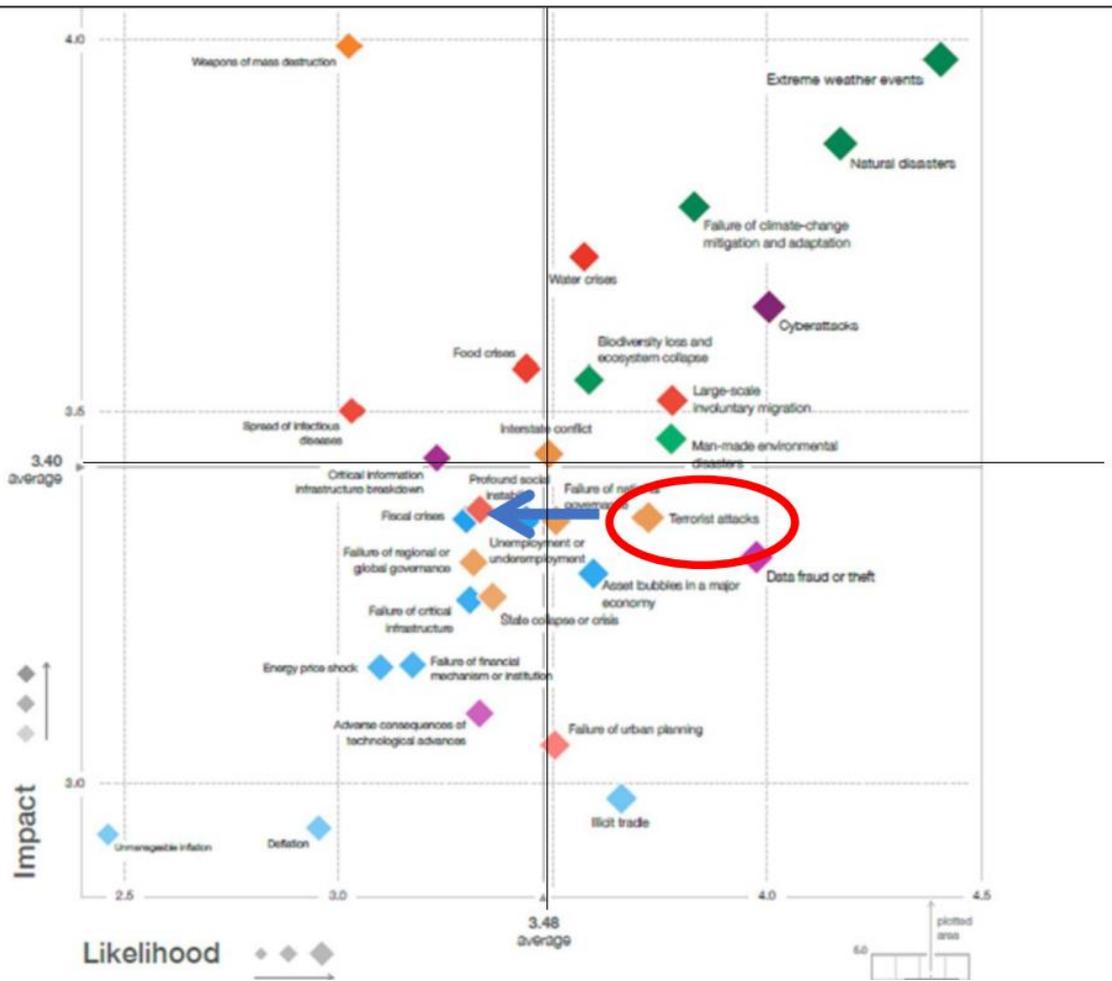


FIGURA 4 – The Global Risks Landscape 2018  
 Fonte: WORLD ECONOMIC FORUM, 2018.

## ANEXO G

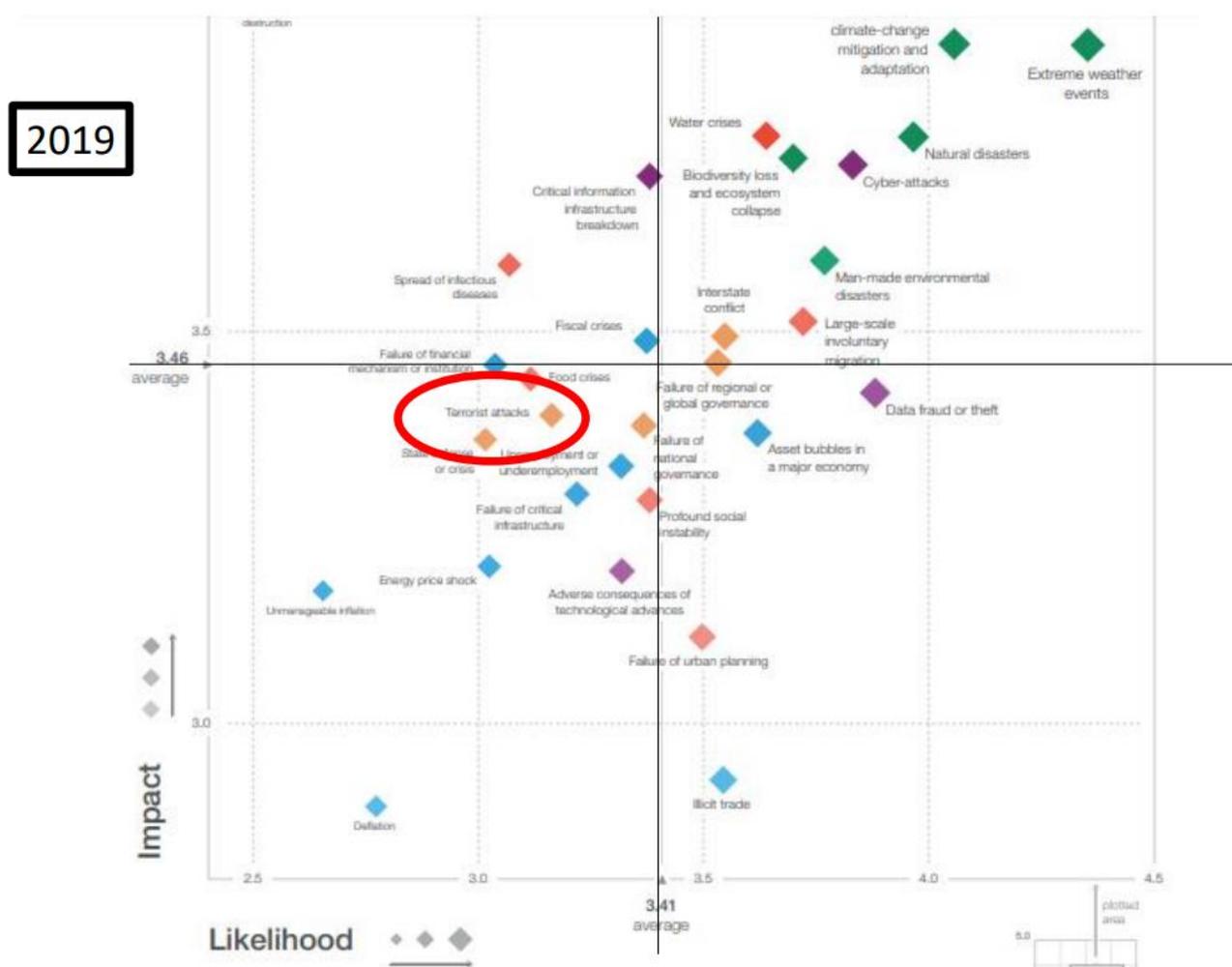


FIGURA 5 – *The Global Risks Landscape 2019*  
 Fonte: WORLD ECONOMIC FORUM, 2019

## ANEXO H

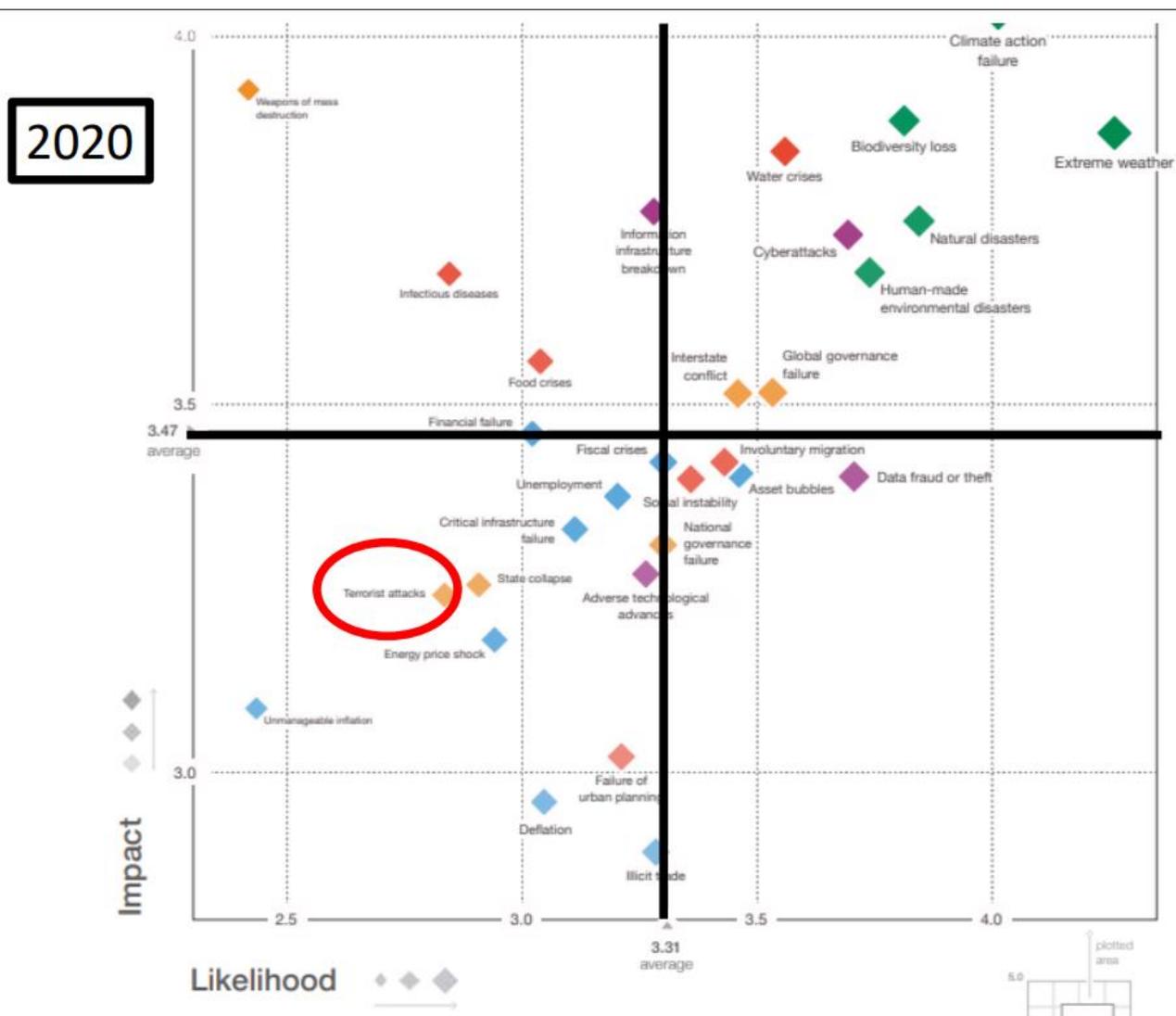


FIGURA 6 – *The Global Risks Landscape 2020*  
 Fonte: WORLD ECONOMIC FORUM, 2020

## ANEXO I

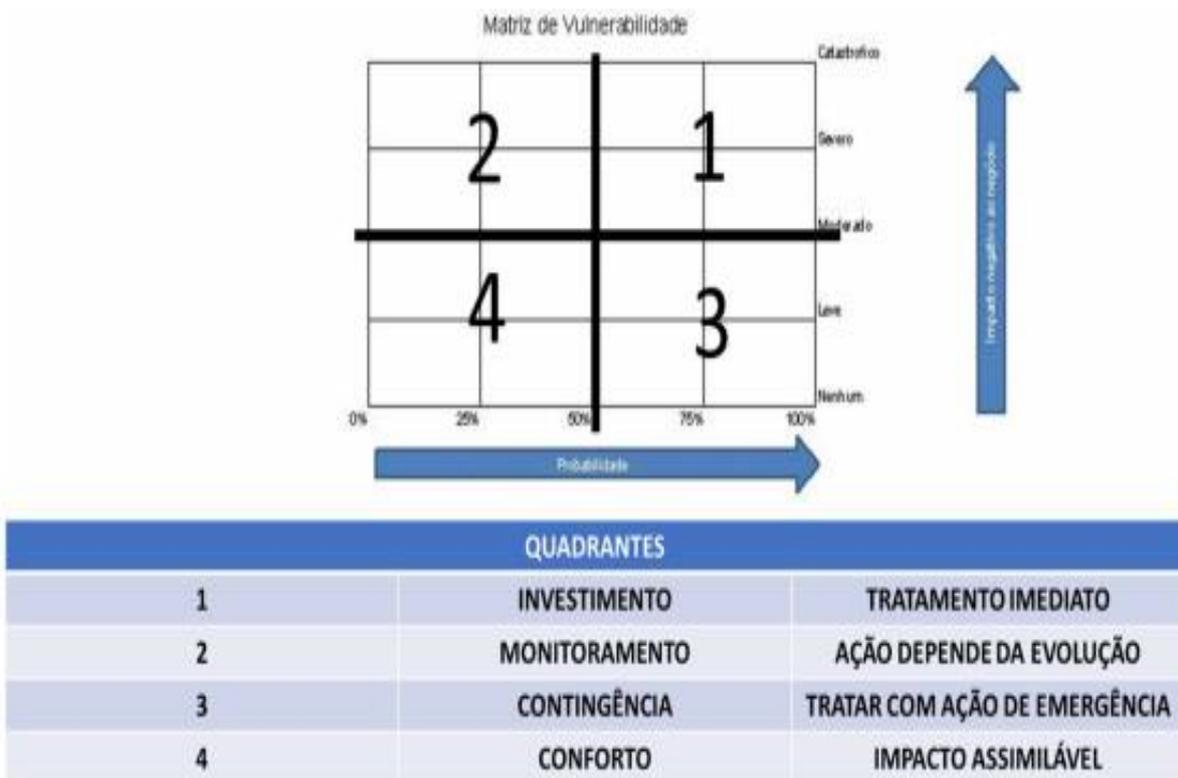


FIGURA 7 – Matriz de vulnerabilidade e seus quadrantes estratégicos.  
 Fonte: JOBIM, 2019; p. 126.