

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CC GUILHERME OLIVEIRA CHAGAS

A CAPACIDADE DE REAÇÃO BRASILEIRA CONTRA O TERRORISMO:  
a reação do Poder Militar contra um ataque terrorista em um Grande Evento.

Rio de Janeiro

2019

CC GUILHERME OLIVEIRA CHAGAS

A CAPACIDADE DE REAÇÃO BRASILEIRA CONTRA O TERRORISMO:  
a reação do Poder Militar contra um ataque terrorista em um Grande Evento.

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 M. Jobim

Rio de Janeiro  
Escola de Guerra Naval  
2019

## **AGRADECIMENTOS**

À minha família, aos meus filhos Ana Luísa e Gustavo e à minha esposa, Taiana, pelo incentivo e apoio durante o período de ausência nesta jornada acadêmica.

Ao Capitão de Mar e Guerra (RM1) Claudio M. Jobim, pela oportunidade de compartilhar seus conhecimentos, pela paciência diante das minhas dificuldades nesta iniciação científica e pelo trato cordial e franco.

Aos meus amigos Bruno, Rubens, Tatiana e Thiago pela valiosa contribuição ao longo deste trabalho.

## RESUMO

Nos últimos anos, o Brasil sediou uma série de Grandes Eventos, que representaram um desafio para a segurança e defesa nacional. A grande visibilidade desses acontecimentos traz consigo um apelo midiático que, por sua vez, pode ocasionar desafios e riscos, uma vez que qualquer deslize cometido impacta negativamente na imagem do Estado. A organização de eventos dessa magnitude demanda uma estratégia governamental para a segurança, capaz de prevenir e responder a quaisquer ameaças que pusessem em risco o ordenamento urbano, ou mesmo a incolumidade da sociedade. Conviver em cenários cada vez mais imprevisíveis, torna a natureza do ambiente de difícil compreensão e, talvez esta seja a tarefa mais desafiadora para o governante. Nesse contexto de incertezas, citamos o terrorismo como um fenômeno com fins político capaz de confrontar o Estado, colocando-o em uma posição, mesmo que temporária, de alvo eventual e de oportunidade. Assim, com o fito de evitar tal ameaça, foram implementadas ações, tendo como base três grandes eixos: Inteligência, Segurança Pública e Defesa. Tais ações induziram a necessidade de construção de sólidas parcerias materializadas por meio de operações interagências, que constituem uma “pedra angular” no combate ao terror. Assim, uma vez compreendida a complexidade do fenômeno, visto como método, foi possível avaliar a capacidade de reação do Brasil, por ocasião da concretização de uma ameaça terrorista durante um Grande Evento, com ênfase no Poder Militar, mitigando assim, possíveis danos, entre outros, a imagem que o país produz. Nesse cenário de deflagração de um ataque terrorista, o Brasil deve possuir capacidade de reação adequada em todo os níveis, criando outras e incrementando as já existentes, para que possa lidar com as consequências e diminuir os impactos negativos de toda ordem.

Palavras-chave: Grandes Eventos. Segurança. Estado. Terrorismo. Fins Políticos. Operações Interagências. Combate ao Terror. Capacidade de Reação. Poder Militar.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 – Composição do Comitê Integrado de Enfrentamento ao Terrorismo.....	29
FIGURA 2 – Composição do CCPCT .....	32
FIGURA 3 – Fases de um ataque .....	37
FIGURA 4 – Abordagem Estratégica Militar.....	43

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABIN –	Agência Brasileira de Inteligência
AEGE/EMCFA –	Assessoria Especial para Grandes Eventos, sob coordenação do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas
C <sup>2</sup> –	Comando e Controle
CCDA –	Centros de Coordenação de Defesa de Área
CCPCT –	Comando Conjunto de Prevenção e Combate ao Terrorismo
CCTI –	Centro de Coordenação Tático Integrado
CDA –	Comandos de Defesa de Área
CDS –	Comandos de Defesa Setorial
CESI –	Comitê Executivo de Segurança Integrado
CESIR –	Comitê Executivo de Segurança Integrado Regional
CICC –	Centros Integrados de Comando e Controle
CIET –	Comitê Integrado de Enfrentamento ao Terrorismo
CIN –	Centro de Inteligência Nacional
CIR –	Centro de Inteligência Regional
COC –	Centro de Operações Conjuntas
CPCT –	Centro de Prevenção e Combate ao Terrorismo
DPF –	Departamento de Polícia Federal
EB –	Exército Brasileiro
EMCFA –	Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas
END –	Estratégia Nacional de Defesa
EUA –	Estados Unidos da América
EPAT –	Estágio de Percepção à Ameaça Terrorista
FA –	Forças Armadas
FAB –	Força Aérea Brasileira

FOPEsp –	Forças de Operações Especiais
GLO –	Garantia da Lei e da Ordem
GSI-PR –	Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República
LAT –	Lei Antiterrorismo
MB –	Marinha do Brasil
MD –	Ministério da Defesa
MJ –	Ministério da Justiça
NBQR –	Nuclear, Biológico, Químico e Radiológico
OSP –	Órgãos de Segurança Pública
PESI –	Plano Estratégico de Segurança Integrada
PND –	Política Nacional de Defesa
SESGE –	Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos
SICC –	Sistema Integrado de Comando e Controle de Segurança Pública para Grandes Eventos
SISBIN –	Sistema Brasileiro de Inteligência

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>PROPOSTA CONCEITUAL .....</b>	<b>13</b>
2.1	DEFININDO TERRORISMO .....	13
2.2	OS ALVOS.....	15
2.3	O USO DA VIOLÊNCIA COM FINS POLÍTICOS.....	18
<b>3</b>	<b>OS EFEITOS.....</b>	<b>20</b>
3.1	A DESOBEDIÊNCIA AO ESTADO .....	21
3.2	AS CONSEQUÊNCIAS DO TERROR .....	22
3.3	O BRASIL E OS GRANDES EVENTOS.....	23
3.4	A PREPARAÇÃO DO BRASIL PARA OS GRANDES EVENTOS .....	24
3.4.1	A Estrutura de segurança .....	26
3.4.2	A Estrutura contra o terror .....	28
3.4.3	O Poder Militar contra o terror em um GRANDE EVENTO.....	30
<b>4</b>	<b>A RESPOSTA AO TERRORISMO .....</b>	<b>33</b>
4.1	O ARCABOUÇO LEGAL .....	33
4.2	O COMBATE AO TERRORISMO.....	35
4.2.1	A Organização terrorista .....	36
4.2.2	Planejamento e execução de um atentado e seu combate.....	37
4.2.3	Aspectos e conceitos importantes para o combate.....	39
4.3	A ABORDAGEM ESTRATÉGICA MILITAR .....	42
4.4	A CAPACIDADE DE REAÇÃO EM UM GRANDE EVENTO .....	44
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>47</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>51</b>
	<b>ANEXO A - Sistema Integrado de Comando e Controle .....</b>	<b>54</b>
	<b>ANEXO B - Estrutura de Defesa Para os Jogos Olímpicos .....</b>	<b>55</b>



## 1 INTRODUÇÃO

Na atualidade, torna-se imprescindível que um Estado tenha a capacidade de transformar as ameaças em oportunidades de forma exitosa, diante de cenários mais imprevisíveis, nos quais os ambientes têm se mostrado cada vez mais voláteis, incertos, complexos e ambíguos – chamado mundo VICA<sup>1</sup>. Inserido nesse contexto de possibilidades e incertezas, citamos o terrorismo. Este complexo fenômeno é abordado, consensualmente, como um método empregado com fins predominantemente político.

Recentemente, o Brasil passou por um período no qual serviu de palco para uma série de eventos. Como anfitrião, nesta última década, recebeu inúmeros turistas de múltiplas nacionalidades, tendo alcançado dados estatísticos expressivos em relação à quantidade de visitantes. Tomando como base a relevância destes para o Estado Brasileiro,<sup>2</sup> o Decreto n. 7.682 de 28 de fevereiro de 2012 classificou estes acontecimentos internacionais como “Grandes Eventos”. Os últimos sediados foram a Copa das Confederações e a Jornada Mundial da Juventude em 2013, a Copa do Mundo FIFA em 2014 e os Jogos Olímpicos e Paralímpicos em 2016, com especial destaque para os dois últimos, consideradas as repercussões, alcances e amplitudes em nível mundial.

A concentração de dezenas de delegações, repórteres e turistas, de diferentes nacionalidades, aliada à presença de dezenas de autoridades, com intensa cobertura da mídia, tornaram estes eventos potenciais catalisadores de oportunidades e riscos. Ocorre que, durante a realização de Grandes Eventos como os citados anteriormente, as possíveis ameaças provenientes de atores não estatais podem comprometer os objetivos políticos inicialmente

---

<sup>1</sup> VICA – Acrônimo resultante das palavras volátil, incerto, complexo e ambíguo. O mundo VICA é resultado da velocidade em que ocorrem as mudanças e seus impactos. Atualmente, nada é permanente, assim as tecnologias, preferências, tendências e certezas são inconstantes e altamente mutáveis, proporcionando várias respostas para uma mesma questão. Disponível em: <https://administradores.com.br/artigos/o-que-e-o-mundo-vuca>. Acesso em: 02 ago. 2019.

<sup>2</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/olimpiadas/rio2016/noticia/2016/08/prefeitura-faz-balanco-da-olimpiada-e-paes-diz-que-o-rio-calou-criticos.html>. Acesso em: 02 ago. 2019.

definidos pelo Estado. Nesse contexto, buscou-se uma capacitação na intenção de mitigar essas ameaças. O combate ao terrorismo exige esforços integrados não apenas do setor Defesa, mas também da Justiça e Segurança Pública, pois estima-se que nenhuma agência do Estado teria, por si só, a capacidade de enfrentá-lo isoladamente.

Para tal, com foco na segurança dos Grandes Eventos, desde 2013, o Brasil buscou adquirir importante expertise, estabelecendo princípios orientadores, eixos de ação para cada instituição envolvida e infraestrutura, permitindo que esta integração efetiva possa gerar uma percepção de segurança e paz social na população.

Considerando o apelo midiático de um Grande Evento, são esperadas que as ações e atividades conduzidas pelo Estado sejam vistas e acompanhadas de forma bastante próxima por toda a sociedade. Nesse ínterim, em que pese a oportunidade de apresentar uma imagem positiva, tendo o Brasil como um palco privilegiado, as questões que envolvem o preparo e emprego das Forças Armadas (FA) devem levar em consideração o cumprimento de sua missão constitucional, pois suas ações são conduzidas em nome do próprio Estado.

Ao se estabelecer um ambiente favorável para um ataque terrorista, é presumível que as autoridades governamentais elevem sua preocupação com o nível de segurança, remetendo em medidas mais efetivas para proteção das pessoas, do patrimônio e da imagem internacional. Assim, desde a fase do planejamento até a execução destas medidas, são necessárias ações de caráter tanto preventivo como reativo.

Para o nosso estudo será considerada a capacidade de reação do Estado, cuja decisão se fundamentará numa análise e discussão sinérgica da ameaça terrorista como método, esquivando-se de matrizes específicas e de questões fundamentalistas próprias. Assim, de forma concreta, vamos admitir a possibilidade de um ataque terrorista no Brasil por ocasião de um

Grande Evento, nos atendo à atuação do Poder Militar<sup>3</sup> contra esta ameaça, em especial por observar as questões de exposição e visibilidade envolvidas, permitindo assim um ambiente propício à atuação dos seus perpetradores. Vale ressaltar que, tendo como parâmetro o Estado brasileiro, outros elementos peculiares podem favorecer e agravar ainda mais este ambiente inseguro.

Dessa forma, definimos nosso propósito, analisando sobre a capacidade de reação do Brasil contra um possível atentado terrorista durante um Grande Evento, considerando a estrutura desenvolvida de 2013 aos dias atuais. Para tal, formulamos a hipótese de que o Brasil teria capacidade de reação.

Na intenção de explorar os aspectos envolvidos no combate ao terrorismo utilizaremos uma abordagem dedutiva, na qual utilizaremos como ponto de partida as características das estruturas desenvolvidas para a segurança dos Grandes Eventos, deduzindo que estas também atenderiam para se contrapor um ataque terrorista. Em nossa pesquisa, examinaremos a literatura sobre o tema, percorrendo e analisando documentos, sítios na internet, livros e periódicos que permitam um melhor entendimento do problema a ser estudado. Após selecionar este material, serão realizadas revisões bibliográficas, que segundo Marconi e Lakatos (2017), são indispensáveis para a delimitação do problema, a identificação do estado atual do conhecimento, bem como suas lacunas.

Assim, dividiremos este trabalho acadêmico em 03 capítulos. No capítulo inicial, iremos analisar a definição de terrorismo e discutir seu conceito, buscando compreender este fenômeno como método. No segundo capítulo do desenvolvimento, passaremos a examinar a possibilidade de um ataque terrorista em um Grande Evento. No terceiro, avaliaremos a

---

<sup>3</sup> Expressão Militar do Poder Nacional – Manifestação de natureza preponderantemente militar, do conjunto dos homens e dos meios que a Nação dispõe, atuando de conformidade com a vontade nacional e sob a direção do Estado, para alcançar e manter os objetivos nacionais. Os componentes da Expressão Militar do Poder Nacional são o Poder Naval, o Poder Militar Terrestre e o Poder Militar Aeroespacial. Constante do Manual do Ministério da Defesa “Glossário das Forças Armadas – MD35-G-01” (5ª Edição/2015).

estrutura de reação que existe no Brasil, durante um Grande Evento, e se esta atenderia as necessidades do Estado.

Para realizar as considerações finais, vamos nos deparar ainda com algumas questões, as quais destacamos: qual seria a definição consensual para o terrorismo, como agem seus perpetradores, quais seus objetivos e a possibilidade da ocorrência desse fenômeno no Brasil. Além disso, refletindo sobre a desmobilização ocorrida após os Grandes Eventos, quais seriam as lições aprendidas, se permaneceu no Brasil alguma estrutura permanente capaz de fazer frente às ameaças terroristas existentes no dia de hoje, bem como se as principais instituições de segurança e defesa estariam capacitadas, em nível adequado, a fazer frente a uma ameaça terrorista.

## 2 PROPOSTA CONCEITUAL

Ao longo dos últimos anos, o mundo convive com atentados, sequestros e outras ações individuais ou não, que se autodenominam ou são classificadas como terroristas. O terrorismo vem se desenvolvendo, especialmente no que tange aos fatores étnicos, religiosos e ideológicos envolvidos, tendo sido usado como ferramenta de pressão política à disposição de grupos que tentam alterar a relação de forças na organização social de um Estado (GONÇALVES; REIS, 2017). Assim, faz-se necessário tentar formular uma conceituação e definição central do terrorismo para continuidade do nosso estudo.

Nesse diapasão, Marcos Degaut aponta que

Chegar a uma definição do terrorismo é tarefa complexa. O termo possui carga tão pejorativa que é comumente usado como epíteto sem qualquer sentido condizente com seu real significado. A ausência de um tratamento mais preciso dessa palavra tem implicado seu uso abusivo, o qual serve para caracterizar qualquer tipo de ação violenta, de natureza criminosa ou não. Em uma conotação propagandística, é usado para caracterizar qualquer ação violenta, de caráter físico ou psicológico e de natureza “radical”, “fanática” ou “extrema”. Entretanto, a fim de não deixar o significado central do termo terrorismo se diluir em ideias excessivamente difusas, o que permite sua manipulação de acordo com objetivos e conveniências políticas, como frequentemente acontece, necessário se faz tentar formular uma conceituação e eventual definição do fenômeno, tendo o cuidado de restringir ao máximo sua possível área de abrangência (DEGAUT, 2014, n.p.).

Dessa forma, corroborando com a visão dos autores anteriormente citados, percebemos a dificuldade de se conceituar e definir, de forma consensual o terrorismo. A classificação de um atentado como terrorista, levando-se em conta a complexidade do fenômeno, requer fundamentos criteriosos e judiciosos.

### 2.1 DEFININDO TERRORISMO

Para um bom entendimento do fenômeno terrorista deve-se fazer uma abordagem holística<sup>4</sup>, de forma a permitir a compreensão de suas causas, como ocorre seu processo de

---

<sup>4</sup> O termo holismo origina-se do grego *holos*, que significa todo ou inteiro. Holismo significa a tendência, que se supõe seja própria do Universo, a sintetizar unidades em totalidades organizadas, de forma a compreender os fenômenos na sua totalidade e globalidade. Disponível em: <https://www.significados.com.br/holistico/>. Acesso em: 02 ago. 2019.

formação e quais seriam os intuitos envolvidos no contexto da sociedade envolvida. Neste sentido, o estudo do ambiente é fundamental, pois percebe-se que alguns lugares são mais propícios a ocorrer do que em outros.

Nesse estudo do ambiente, Jobim (2019) cita as teorias neorrealistas, as quais se debruçam sobre questões complexas, entre elas o surgimento de espaços periféricos, decorrentes de uma relação desigual entre centro e periferia, bastante comum no mundo a partir do processo de descolonização europeia (segunda metade do século XX). Segundo os neorrealistas, o Estado buscava se manter forte, central e considerado o único ator do Sistema Internacional, buscando sempre ter em mente a sua segurança. Para tal, seria necessário um forte investimento em segurança e defesa, cujo reflexo econômico foi uma relação comercial desequilibrada, dividindo o mundo em “Primeiro Mundo” e “Terceiro Mundo”.

Com o passar do tempo, foi se agravando a pobreza e qualidade de vida nos países de Terceiro Mundo, aumentando a percepção na população de injustiça e exclusão, criando assim espaços periféricos, os quais representaram, em alguns casos, a base de organizações que utilizaram como ferramenta política os atos terroristas, pois havia ali um ambiente propício para tal. Enfim, haveria a existência de uma minoria que se sentia excluída, gerando a formação de um movimento social, que representava o começo de uma facção radical, que buscava obter poder e impor mudanças políticas pretendidas, pois para estes a responsabilidade sempre se recai sobre o Estado.

Dessa forma, passaram a existir outros fenômenos que empregam a violência para atingir seus propósitos, dos quais podemos exemplificar com o crime organizado. Segundo Degaut (2014), a associação do crime organizado com o terrorismo tem se tornado um crescente foco de preocupação. Há organizações terroristas que buscam nas organizações criminosas uma fonte de ativos para a manutenção da sua própria causa. Ainda segundo o autor, ambas possuem o Estado como seu inimigo comum, podendo até se confundir, em que pese possuírem fins

diferentes, sendo o lucro para as organizações criminosas e uma mudança política para os terroristas.

Retornando a uma tentativa de definir o fenômeno, Gonçalves e Reis (2017, p. 7) apresentam uma série de definições de outros autores, que nos permitirá um melhor entendimento e escolha de definição para o nosso estudo, apresentando que Donald Snow (2002) afirma que terrorismo tem sua origem da palavra latina *terrere* que significa amedrontar, assustar ou causar pânico.<sup>5</sup> Por sua vez, para Bruce Hoffman (1998) está ligado ao emprego ou mesmo ameaça da violência, com fins políticos, realizado de forma planejada por grupos organizados, contra a sociedade ou governo.<sup>6</sup> Já Rafael Calduch Cervera (1997) define o fenômeno como estratégia de coerção para reivindicação política por um grupo organizado, que ameaça ou emprega a violência de forma a causar terror ou insegurança extrema numa sociedade não beligerante.<sup>7</sup> Para Eugênio Diniz (2002), o terrorismo constitui numa estratégia composta por ações sequenciais visando conduzir para um estado político desejado.<sup>8</sup>

Ao nos debruçarmos sobre estas compilações de definições, identificamos como ponto comum o fim político. Em aspectos mais abrangentes, apresentam também características de uso da violência contra um Estado ou grupos, por intermédio do terror, de forma que suas aspirações sejam cedidas.

## 2.2 OS ALVOS

Seguindo, para continuarmos o entendimento sobre o tema, Diniz (2002) propõe uma divisão dos alvos terroristas, separando-os em alvo último, que seria aquele que teria a

---

<sup>5</sup> SNOW, Donald M. *September 11, 2001, the new face of war?* New York: Longman, 2002.

<sup>6</sup> HOFFMAN, Bruce. *Inside terrorism*. Columbia University Press, 1998, p. 43.

<sup>7</sup> CALDUCH, Rafael. *Una revisión crítica del terrorismo a finales del siglo XX*. In: REINARES, F. (ed.) *State and societal reactions to terrorism*. Oñati 1997, p. 12.

<sup>8</sup> DINIZ, Eugênio. Compreendendo o fenômeno do terrorismo. In: BRIGADÃO, C.; PROENÇA JR. D. *Paz e terrorismo*. São Paulo: Ed. Hucitec, 2004, pp. 197-222.

capacidade de efetivamente realizar a mudança pretendida pelos perpetradores, e alvo imediato, que seria usado como um elo com o alvo último, considerando que este possui capacidade de influenciar o outro.

Segundo Crenshaw (1981), a violência terrorista envia uma mensagem política, que se resume em constranger autoridades que detêm o poder de decisão, agindo por meio do pânico incutido na sociedade, buscando ter em mente uma mudança política que atenda aos seus interesses. Em paralelo, transmite a mensagem a admiradores da causa de que a luta está sendo empreendida contra as injustas desigualdades. Agindo dessa forma, acaba lhes sendo favorecido diversos pontos, como por exemplo, o recrutamento e a captação de recursos.

Os ataques terroristas possuem características não apenas de serem violentos, mas também rápidos e realizados com avançados recursos de tecnologia de comunicação. Para Gonçalves e Reis (2017), possuem um caráter indiscriminado. No que tange a esse caráter indiscriminado, Degaut (2014) corrobora ao afirmar que este diz respeito aos alvos imediatos, pois o terrorista parece que despersonaliza estes alvos, não os trata como semelhantes, pois são treinados em técnicas de desengajamento moral. Essas peculiaridades diferenciam o terrorismo de outras ações.

Nesse contexto, tratando o terrorismo como um fenômeno social e diferenciando-o de outras ações que podem ser classificadas como terroristas, Diniz (2002) propõe que se pode tentar defini-lo posicionando-o com relação aos meios e fins. Ressalta-se que o terrorismo já possui uma história própria, ou seja, não se trata de fazer um ensaio na tentativa de elaborar um novo conceito, mas sim de permitir ao leitor que consiga se posicionar diante das múltiplas facetas que um ataque terrorista possui e que, desta forma, identifique as peculiaridades e pontos em comum existentes, sendo este entendimento fundamental para este trabalho. O próprio Diniz (2002) aponta que: “a consideração dos meios nos ajudará a distinguir a ação terrorista de outras



ações cujas finalidades sejam de mesma natureza; e a consideração dos fins nos ajudará a distinguir a ação terrorista de outras ações que empreguem os mesmos meios”.

Torna-se então necessário compreender as características do terrorismo, de forma a permitir distingui-lo dos demais fenômenos que usam a violência em suas ações. Segundo Hoffman (2006), pode-se associar a violência do terrorismo com um processo crescente de empoderamento com fins políticos. Nesse sentido, Crenshaw (1981) corrobora ao afirmar que seus perpetradores são vistos como atores racionais que tomam ações deliberadas, os quais não detêm poder em si, mas buscam obtê-los por meio da violência ou mesmo pela simples ameaça, de forma a intimidar autoridades e sociedades. Os terroristas desejam provocar mudanças políticas, ou seja, a vítima ou a destruição física não tem valor intrínseco, mas sim na percepção de insegurança e medo que seus atos provocam.

Segundo Gonçalves e Reis (2017), no que tange ao terrorismo, um Estado pode ser alvo, base ou palco. Nesse entendimento, os alvos seriam os Estados que optam por combatê-los de forma reativa. Em alguns casos, este combate ultrapassa suas próprias fronteiras, permitindo retaliações diante desta exposição. Como base, considera-se quando treinam ou acolhem grupos ou pessoas que utilizam métodos terroristas de forma indiscriminada e com objetivos políticos. Na situação de palco, o Estado pode ser um alvo eventual e de oportunidade, principalmente quando conduzem eventos de grande visibilidade. No caso brasileiro, pode ser considerado base em casos pontuais e palco potencial em outras situações específicas.

Por essa razão, na tentativa de chegar a um conceito e necessidade de se adequar ao propósito do estudo, iremos situar o Brasil como um possível palco do terrorismo ao promover um Grande Evento, pois nessa situação reúnem requisitos que podem fornecer situações propícias para um atentado, tornando-o assim, um alvo de oportunidade. Nesse caso, poderemos estar tratando da classificação de terrorismo internacional, contida na doutrina de inteligência brasileira, que segundo Woloszyn (2009), seriam aqueles cuja capilaridade transcende as fronteiras

do Estado, ou seja, teríamos vítimas, perpetradores, meios e o local envolvendo mais de uma nacionalidade.

Por fim, considerando a abrangência do terrorismo, vimos então que é possível destacar alguns pontos de intersecção neste fenômeno, como a caracterização dos alvos, seu processo de encorajamento, seus meios e finalidades.

### **2.3 O USO DA VIOLÊNCIA COM FINS POLÍTICOS**

Como já vimos, propor um conceito de terrorismo que tenha uma aceitação geral é uma tarefa muito difícil. Para Gonçalves e Reis (2017), pode ser definido como uma contribuição para o uso ilegítimo da força para consecução de um objetivo político, quando pessoas inocentes são os alvos. Assim, apesar do terrorismo possuir sua finalidade comum de cunho político em alterar o *status quo*, às vezes sua finalidade se mostra oculta, não ficando evidente a diretriz desejada após uma ação exitosa.

Os alvos, sejam eles finais ou imediatos, após a eclosão de um atentado ou mesmo da ameaça deste, se sentem impotentes e desprotegidos. Dado o pânico gerado, por consequência, esta sensação moldará uma opinião pública não favorável ao Estado, responsável por prover um ambiente pacífico e seguro para a sociedade.

Começamos então a moldar um melhor entendimento do terrorismo. Certo de que não conseguiremos definir um conceito consensual para o fenômeno, considerando sua complexidade. Propomos então, uma definição de Diniz (2002), que entendemos que atenderá eficazmente para os interesses do nosso 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).

Por fim, de forma a direcionar ainda mais nosso estudo, não iremos abordar nenhuma matriz específica do terrorismo ou questões fundamentalistas próprias. Assim, ao referirmos o fenômeno, o estaremos abordando como aquele que utiliza como método a violência indiscriminada, de forma a aumentar o terror psicológico nas sociedades em que atua, e, dessa forma, em efeito dominó, pressionar as autoridades na intenção de alcançar uma mudança política pretendida. Esses critérios nos fornecerão subsídios para designar um ou outro agente como terrorista, bem como nos situarmos perante conceitos e discursos distorcidos ou mesmo pouco abrangentes.

### 3 OS EFEITOS

Cada organização terrorista possui suas peculiaridades e utiliza a exploração midiática como estratégia de propaganda para a sua causa, considerando a importância dessa percepção pela sociedade (HOFFMAN, 2006). Nesses casos, uma simples ameaça já é suficiente para incutir um efeito psicológico bastante considerável e, quando explorado em conjunto com outra causa social pela propaganda, amplifica na sociedade o sentimento de insegurança. Corroborando nesse sentido, Diniz (2002, p. 5) afirma que “[...] o efeito é muito maior que o da destruição efetivamente causada. E quanto mais pessoas ficam sabendo, maior é o efeito. [...] É o efeito psicológico que importa. Daí o nome ‘terror’”.

O efeito do terrorismo, ao atrair importância da sua motivação, se manterá como uma fonte de preocupação tanto para o governo quanto para a sociedade. Nesse sentido, Degaut (2014) afirma que, para os atos terroristas, há a possibilidade de lhes ser conferido certa aura de legitimidade, uma vez que a reação do Estado não ocorra na medida exata, ou seja, de forma desproporcional. Por consequência, poderá trazer frutos à causa, atraindo ainda mais simpatizantes, facilitando desta forma a angariação de recursos e maior chance para recrutamento.

No terrorismo moderno, segundo Hoffman (2006), após a eclosão de um ataque, o dano infringido é concreto. No entanto, a violência para um terrorista tem um significado simbólico, no qual seu principal propósito não é destruir propriedades ou ativos tangíveis, mas dramatizar ou chamar a atenção para a causa política.

A ameaça do terrorismo carrega consigo questões perigosas, pois pode representar o fenômeno do “Cisne Negro”<sup>9</sup>, caracterizado por um evento que estaria fora do âmbito da

---

<sup>9</sup> O Cisne Negro é um evento que segue três atributos. O primeiro deles consiste em ser um outlier, representando um dado espúrio em uma amostra estatística. Em segundo, ele exerce um impacto extremo. E, em terceiro, após sua ocorrência, possui uma previsibilidade retrospectiva, pois a natureza humana faz com que sejam desenvolvidas explicações para sua ocorrência, após o evento. Disponível em: <https://fernandonogueiracosta.wordpress.com/2016/10/05/a-logica-do-cisne-negro-o-impacto-do-altamente-improvavel/>. Acesso em: 22 nov. 2019.

expectativa comum e que poderia produzir um alto impacto (TALEB, 2018). Um evento dessa magnitude pode surpreender as estruturas de segurança e defesa, sendo mais difícil de prevenir e reagir.

Sendo assim, a ação terrorista busca ter uma ampla cobertura midiática, utilizando o espaço cibernético e diversos veículos de difusão em massa, colocando em xeque a credibilidade do Estado. Enfim, o terrorismo busca materializar a vulnerabilidade do Estado transformando-a em oportunidade de visibilidade para sua causa.

### 3.1 A DESOBEDIÊNCIA AO ESTADO

O terrorismo possui o desejo de afrontar o *status quo* e, ao fazê-lo, confronta o Estado. Gonçalves e Reis (2017) cita que Henry David Thoreau<sup>10</sup> (1817-1862) realizou um discurso sobre “a necessidade de desobedecer ao Estado”, durante o período de discussões abolicionistas nos Estados Unidos da América (EUA). Segundo o discurso, o governo era útil apenas para uma minoria da população. Considerando que este deveria servir a toda a sociedade, haveria assim um direito do povo de recusar-se a ser fiel. É o homem se contrapondo ao Leviatã.<sup>11</sup>

Para Gonçalves e Reis (2017), o entendimento de um direito natural de desobedecer ao Estado também é utilizado por alguns movimentos sociais, quando estes apontam para as falhas no cumprimento do seu papel social. Afirma ainda que, em que pese o direito aos fóruns e expressões do pensamento em democracias modernas, este direito não seria absoluto.

Dessa forma, o terrorismo representa uma afronta ao Estado democrático de direito, pois seus perpetradores negam a legislação vigente prevista para a resolução de conflitos. Ao

---

<sup>10</sup> THOREAU, Henry David. *Civil disobedience*. Amazon Digital Services Inc. Digital Book, 2012.

<sup>11</sup>Obra de Thomas Hobbes (1588-1679). Segundo Hobbes (1651), o homem é o maior inimigo do próprio homem (“o homem é o lobo do homem”) e, ao viver no seu estado de natureza, seria necessário a presença de um Estado que centralizasse ações fortes e autoritárias. Este governo seria o Leviatã (um monstro), que centralizava todas as decisões na sociedade.

planejar e calcular seus movimentos, selecionando alvos em potencial, o terrorista leva em conta sua própria capacidade, bem como a capacidade de reação do Estado alvo.

### **3.2 AS CONSEQUÊNCIAS DO TERROR**

No ambiente de batalha o efeito psicológico sempre foi foco de atenção, sendo também conhecido como “moral”<sup>12</sup>, incorporado, há bastante tempo, como um princípio no estudo da guerra. No entanto, o que se percebe no terrorismo é que o meio não é simplesmente o emprego da força ou mesmo sua ameaça, mas sim fazê-lo de modo a causar pânico, através do terror psicológico, sendo irrelevante os dados quanto a relação numérica de materiais e forças destruídas (DINIZ, 2002).

Conforme dito anteriormente, os terroristas executam suas ações contra a sociedade com o fim precípua de pressionar o Estado, de forma a alcançar seus objetivos políticos, buscando angariar visibilidade por meio da exploração midiática da propaganda de sua causa. É notório o efeito multiplicador de seus efeitos. Como exemplo, podemos citar o atentado do 11 de setembro de 2001, clássico exemplo da lógica do “Cisne Negro”, que incutiu a sensação de insegurança em todo o mundo ocidental (TALEB, 2018).

Para Gonçalves e Reis (2017), o terrorismo é responsável por mudanças de hábitos que prejudicam a vida em sociedade, muitas vezes potencializados pelo pânico que provocam, causando de forma generalizada o medo, a desconfiança e graves problemas econômicos domésticos e internacionais. O custo do combate é elevadíssimo. Ao considerar a fase anterior de prevenção, pode-se dizer que essa não é uma missão simples. Nesse contexto, Gonçalves e Reis (2017, p.2) afirmam que “as forças do Estado não podem errar nunca no trato com essa ameaça, o terrorista só precisa acertar uma vez”. Corroborando nesse sentido, Jobim (2019)

---

<sup>12</sup>Princípio de Guerra que define o estado de ânimo ou atitude mental de um indivíduo, ou de um grupo de indivíduos, que se reflete na conduta da tropa. Em um grupo, os estados de espírito individuais são intensificados e o moral torna-se um fator cumulativo que pode variar positiva ou negativamente. Constante do Manual do Ministério da Defesa “Glossário das Forças Armadas – MD35-G-01” (5ª Edição/2015).

acrescenta que seria mais ponderado prevenir, ao se considerar os impactos financeiros, estratégicos e políticos, do que ter de lidar com as consequências da efetivação de um ataque terrorista.

Dessa forma, podemos concluir que as ações prévias que dizem respeito à percepção e prevenção são essenciais para as melhores decisões em uma resposta a um ataque, pois suas consequências podem ser catastróficas, dado o potencial de impacto, catalisado pela percepção do medo e insegurança na sociedade, o que poderia, por consequência, desestabilizar as instituições estatais, podendo, no limite, provocar uma alteração do *status quo* vigente.

### **3.3 O BRASIL E OS GRANDES EVENTOS**

Os grandes centros urbanos, por si só, costumam atrair notável atenção, muitas vezes em escala global. Por estar em constante foco de atenção, há uma intensa atividade de mídia nesses locais. Assim, Jobim (2019) comenta que estas cidades podem ser comumente alvo de oportunidade para os terroristas, especialmente quando realizam Grandes Eventos, dadas as suas características intrínsecas e ampla cobertura midiática.

Nos últimos 06 anos, o Brasil foi palco de diversos eventos internacionais. com destaque para os Jogos Olímpicos Rio 2016. Nesse período, buscou desenvolver expertise quanto aos aspectos gerais de organização, da qual podemos citar a segurança. A grandiosidade de um Grande Evento, conforme dito anteriormente, atrai atenção em escala global, podendo constituir assim um palco oportuno. Adicionalmente, sabe-se que anualmente o Brasil organiza outros eventos de grande visibilidade, como as comemorações de *réveillon*, o “*Rock in Rio*”, festas de carnaval, entre outros.

Nesse sentido, a preocupação com a segurança deva ser algo primordial, pois está em jogo não apenas a capacidade de realização de um evento de grande envergadura, mas também a imagem do Estado brasileiro.

Corroborando nesse sentido, Gonçalves e Reis (2017) expressam que a preocupação com os aspectos de segurança também deve fazer parte da realidade brasileira, ao afirmar:

O Brasil e o mundo já não podem mais ser indiferentes (e até mesmo inocentes) em relação ao fenômeno do terrorismo. Não podem nem ao menos alegar essa indiferença, pois o terrorismo há muito tempo já é uma realidade no campo internacional. Se existe a possibilidade de que algo saia errado, deve-se estar preparado para isso. Uma percepção comum entre as agências de *law enforcement*<sup>13</sup> pelo planeta é que, se existe um por cento de chance de que um fato negativo venha a ocorrer, deve-se trabalhar como se realmente fosse ocorrer. (GONÇALVES; REIS, 2017, p. 142).

Portanto, os Grandes Eventos, inclusive os que são realizados no Brasil, podem representar grandes oportunidades para os terroristas, uma vez que as ameaças tendem a atuar justamente sobre os períodos de vulnerabilidade do Estado, utilizando o evento como um palco, o que permitiria assim desencadear a lógica do “Cisne Negro”.

### **3.4 A PREPARAÇÃO DO BRASIL PARA OS GRANDES EVENTOS**

Conforme citado, o Brasil veio se preparando de forma gradual para condução de eventos de grande monta, dos quais o de maior relevância foi o Jogos Olímpicos Rio 2016. Para este evento, era esperada a concentração de dezenas de delegações estrangeiras, profissionais e voluntários ligados à organização dos jogos, dignitários, turistas e jornalistas de todo o mundo. Enfim, milhares de pessoas na rua, incluindo a população local, que estariam transitando inicialmente de forma pacífica. Ressalta-se que havia uma certa imprevisibilidade quanto as questões de violência, especialmente pela conjuntura do cenário político da época, em que vinham sendo frequentes os protestos, manifestações e greves contra as lideranças políticas em vigor.<sup>14</sup> Dessa forma, a grandiosidade dos Jogos Olímpicos poderia representar um catalisador de vantagens e riscos.

<sup>13</sup> Atividades que asseguram que as leis de uma área sejam obedecidas. Disponível em: <https://translate.google.com/translate?hl=pt-BR&sl=en&u=https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles/law-enforcement&prev=search>. Acesso: em 06 ago. 2019.

<sup>14</sup> Portal de Notícias G1. Manifestantes fazem maior protesto nacional contra o governo Dilma. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/03/manifestacoes-contr-governo-dilma-ocorrem-pelo-pais.html>. Acesso em: 06 ago. 2019.



Na continuidade desse raciocínio, o próprio apelo midiático de um Grande Evento pode *per se* representar também desafios e riscos, tendo em vista que qualquer deslize cometido impacta negativamente na imagem do próprio Estado. Com isso, houve uma preocupação do Brasil em ser incluído como possível palco das organizações terroristas.

Aliado ao cenário de incertezas, havia a possibilidade da ocorrência de movimentos paredistas<sup>15</sup> dos Órgãos de Segurança Pública (OSP), conforme ocorrido em 2012 no Rio de Janeiro.<sup>16</sup> A ameaça de um evento desta natureza representa um grande risco para um ambiente pacífico e seguro.

Assim, Jobim (2019) ressalta a importância do envolvimento de diversas instituições contidas na estrutura de segurança e defesa do Estado, que se mobilizaram de forma conjunta para atender às demandas de segurança para Grandes Eventos, pois no que tange ao combate ao terrorismo as operações interagências constituem um importante fundamento.<sup>17</sup>

Dessa forma, podemos perceber na preparação do Brasil para um Grande Evento uma grande preocupação com os aspectos da segurança, especialmente motivados pela conjuntura de instabilidade percebida. Além disso, já se percebia à época, que as operações interagências indicariam ser fundamentais para uma melhor consciência situacional e, assim, capacitariam o Estado a prover um ambiente pacífico e seguro.

---

<sup>15</sup>É um movimento grevista, mas com uma característica ou diferencial, que é o de não identificar o líder ou os líderes. Disponível em: <https://www.dicionarioinformal.com.br/paredista/>. Acesso em: 06 ago. 2019.

<sup>16</sup>Portal de Notícias G1. Polícias Civil, Militar e Bombeiros decretam greve no Rio de Janeiro. Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2012/02/policias-civil-militar-e-bombeiros-decretam-greve-no-rio-de-janeiro.html>. Acesso em: 24 jul. 2019.

<sup>17</sup>Operações Interagências – Interação das Forças Armadas com outras agências com a finalidade de conciliar interesses e coordenar esforços para a consecução de objetivos ou propósitos convergentes que atendam ao bem comum, evitando a duplicidade de ações, a dispersão de recursos e a divergência de soluções com eficiência, eficácia, efetividade e menores custos. Constante do Manual do Ministério da Defesa “Operações Interagências – MD33-M-12” (2ª Edição/2017).

### 3.4.1 A Estrutura de segurança

Com o fito de debruçarmos sobre a estrutura montada para a segurança de Grandes Eventos no Brasil, tomaremos como base a que foi empregada durante os Jogos Olímpicos Rio 2016, pois esta foi desenvolvida ao longo do tempo, sendo aperfeiçoada com base nos conhecimentos adquiridos, além de considerar a complexidade de um evento como os jogos olímpicos, dada a multiplicidade e simultaneidade de eventos e instalações.

Conforme o folheto informativo da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (2016), por ocasião do dossiê de candidatura para sediar os jogos olímpicos, o Brasil assumiu compromisso de coordenar as agências de segurança no âmbito federal, estadual e municipal.

Essa ação integrada teve como base três eixos, a saber: Segurança Pública, Defesa e Inteligência, conforme estabelecido no Plano Estratégico de Segurança Integrada (PESI), documento publicado em 2015, no qual estabelecia os princípios que fundamentaram as condutas das instituições participantes no planejamento e na execução das ações de segurança dos jogos. Esse plano possuía um caráter dinâmico e fácil de ser adaptado, sendo aplicável às fases de preparação, execução e desmobilização.

Passaremos então a analisar de forma mais detalhada as atividades de cada eixo citadas no parágrafo anterior. O Ministério da Justiça (MJ) e o Ministério da Defesa (MD) foram os responsáveis pela coordenação e integração das ações de segurança dos jogos olímpicos. O MJ conduziu as atividades de Segurança Pública e Defesa Civil. Caso houvesse uma falência dessas instituições, as FA estavam prontas para serem empregadas na Garantia da Lei e da Ordem (GLO),<sup>18</sup> conforme previsto na carta magna brasileira e no MD33-M-10 (Manual de

---

<sup>18</sup>Realizadas exclusivamente por ordem expressa da Presidência da República, as missões de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) ocorrem nos casos em que há o esgotamento das forças tradicionais de segurança pública, em graves situações de perturbação da ordem. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/exercicios-e-operacoes/garantia-da-lei-e-da-ordem>. Acesso em: 06 ago. 2019.

GLO). Sob a coordenação do MD, ficaram as atividades de Defesa Nacional, que, por sua vez, contaram com a cooperação dos OSP. (BRASIL, 2016b).

Sob subordinação do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI-PR), a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) ficou responsável por coordenar o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), agindo de forma integrada com os OSP e com o MD, coordenando o gerenciamento e análise de risco, a produção do conhecimento e a difusão das informações a partir da implantação do Centro de Inteligência Nacional (CIN) e dos Centros de Inteligência Regionais (CIR), instalados respectivamente na sede da ABIN, em Brasília, e nas cidades-sede. (BRASIL, 2016b).

No que tange ao eixo Segurança Pública, estavam inseridas as ações conduzidas pela Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícias Militar e Civil, Corpos de Bombeiros Militares, Guardas Municipais e órgãos de engenharia e controle de tráfego. De forma a coordenar todas as atividades dos OSP, o governo brasileiro criou a Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos (SESGE)<sup>19</sup>, por meio do Decreto n. 7.538 de 1º de agosto de 2011. Inserido neste eixo, o esforço principal e a atribuição específica de enfrentamento ao terrorismo couberam ao Departamento de Polícia Federal (DPF) (BRASIL, 2016b).

Para a coordenação e monitoramento das atividades de competência constitucional das três FA, o MD criou a Assessoria Especial para Grandes Eventos, sob coordenação do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (AEGE/EMCFA), utilizando para tal o Centro de Operações Conjuntas (COC). Atuando neste eixo, em nível regional, foram criados os Centros de Coordenação de Defesa de Área (CCDA) (BRASIL, 2016b).

---

<sup>19</sup>A SESGE foi criada para planejar, definir, coordenar, implementar, acompanhar e avaliar as ações de segurança para os Grandes Eventos e as de inteligência de segurança pública. Disponível em: <http://www.brasil2016.gov.br/pt-br/megaeventos/presskit/imagens/fact-sheet-seguranca>. Acesso em: 17 jul. 2019. A citada Secretaria foi extinta em 31 de julho de 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7682.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7682.htm#art1). Acesso em: 24 jul. 2019.

Na intenção de permitir um adequado Sistema de Comando e Controle (C<sup>2</sup>), foi instituído o Sistema Integrado de Comando e Controle de Segurança Pública para Grandes Eventos (SICC) e estruturados os Centros Integrados de Comando e Controle (CICC), em âmbito nacional e regional, que serviam de suporte às ações de segurança pública.

Todo esse aparato procurava garantir um ambiente pacífico e seguro à população, aos visitantes e competidores. Assim, vimos que um considerável investimento foi realizado para a segurança dos Grandes Eventos, tendo como premissa o posterior retorno à sociedade, como forma de legado para o cotidiano da segurança pública (BRASIL, 2016b). Consta no anexo A, uma figura elucidativa que congrega toda a estrutura do SICC citada nos parágrafos anteriores.

#### 3.4.2 A Estrutura contra o terror

Após discorrermos por toda a organização da segurança e defesa desenvolvida para um Grande Evento, nos ateremos nos pontos que dizem respeito especificamente ao combate ao terrorismo, dando em seguida um foco na expressão militar.

O PESI (2015) representou um passo importante na estrutura de segurança integrada, pois conseguiu respeitar as atribuições legais de cada instituição envolvida, com o máximo de sinergia entre elas. Dada a necessidade de haver um esforço integrado no combate ao terrorismo, as operações interagências constituem uma “pedra angular” no combate ao terror.

Ainda segundo o PESI (2015), seria essencial que houvesse transparência e fluidez na tomada de decisões em todos os níveis. Para tal, foi criado o Comitê Executivo de Segurança Integrada (CESI), em âmbito nacional, com representantes da Casa Civil da Presidência da República, do MJ, MD e da ABIN, além de autoridades estaduais e municipais dos locais que sediaram os jogos. Nesses locais, foram criados os Comitês Executivos de Segurança Integrada Regionais (CESIR), os quais foram criados buscando uma coordenação dos trabalhos das

secretarias de defesa civil, do município, do MJ, do Comandos de Defesa de Área (CDA) e pelo Superintendente Estadual da ABIN. Além disso, o CESI e CESIR promoveram ações especiais integradas voltadas contra o terrorismo, com base nos três grandes eixos de ação (Inteligência, Segurança Pública e Defesa).

Especificamente, no que tange ao combate ao terror, foi estabelecido uma organização temporária, de caráter eminentemente consultivo, denominada Comitê Integrado de Enfrentamento ao Terrorismo (CIET), conforme demonstrado na figura 1 (VISACRO, 2018).

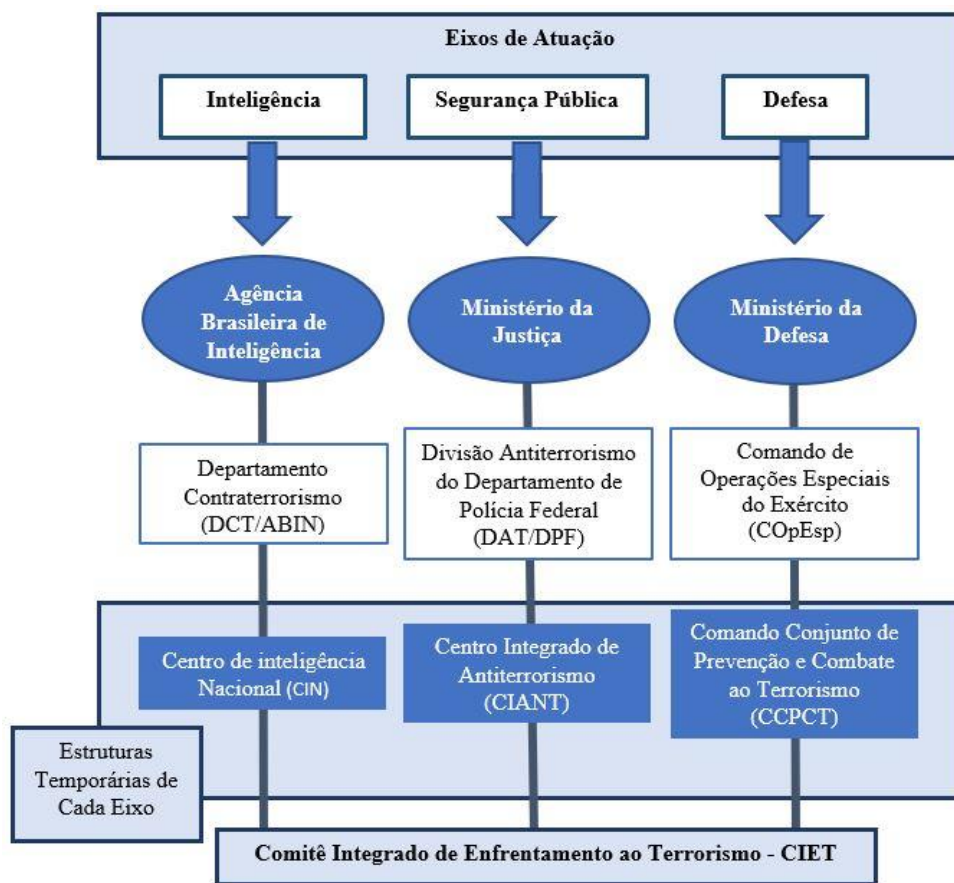


FIGURA 1- Composição do Comitê Integrado de Enfrentamento ao Terrorismo  
Fonte: VISACRO, 2018.

Ainda durante a fase de planejamento, o CIET estabeleceu protocolos de atuação estratégicos de enfrentamento ao terrorismo, com base nos princípios do PESI, buscando sempre um aprimoramento na forma de “pensar” interagências. Além disso, foi responsável

pela realização, a nível nacional, de um Estágio de Percepção à Ameaça Terrorista (EPAT)<sup>20</sup>, uma campanha de sensibilização com foco nas pessoas que iriam tratar com os clientes dos jogos olímpicos (VISACRO, 2018).

Dessa forma, vimos que a estrutura desenvolvida para os jogos olímpicos contemplou uma integração interagências, com base nos três grandes eixos de ação (Inteligência, Segurança Pública e Defesa), o que permitiu que cada instituição envolvida atuasse dentro da sua própria esfera de competência, em respeito à sua respectiva atribuição constitucional e legal. Adicionalmente, no que tange ao combate ao terrorismo, foi criada uma estrutura *ad hoc*, pela qual o Estado desenvolvia ações sinérgicas, que admitiram o aprimoramento da capacidade interagências.

### 3.4.3 O Poder Militar contra o terror em um GRANDE EVENTO

Na estrutura de Grandes Eventos, o eixo da Defesa foi criado para organizar a atuação das FA. Segundo o Artigo 142 da Constituição Federal de 1988, as FA “destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem”. Assim, ao longo da história, atuando na segurança interna do Estado (GLO), as FA foram convocadas em diversas ocasiões.<sup>21</sup>

A atuação das FA nos jogos olímpicos pautou-se no emprego tanto em suas tarefas de cunho ordinário, como por exemplo, as de controle e defesa do espaço aéreo brasileiro, a cargo da Força Aérea Brasileira (FAB), a segurança do tráfego aquaviário, a cargo da Marinha do Brasil (MB) e a fiscalização de explosivos, a cargo do Exército Brasileiro (EB), quanto em

---

<sup>20</sup> EPAT - Série de encontros de sensibilização sobre ameaças terroristas contra os Jogos Olímpicos com profissionais que atuarão na competição, com foco em capacitar profissionais de segurança pública, voluntários e prestadores de serviços – em áreas de hotelaria e transportes públicos – a identificarem indícios de preparação de atos terroristas. Disponível em: <http://www.abin.gov.br/abin-defesa-e-pf-sensibilizam-profissionais-sobre-ameacas-terroristas-contra-as-olimpiadas/>. Acesso em: 06 ago. 2019.

<sup>21</sup> Exemplo de emprego das Forças Armadas em GLO. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/exercicios-e-operacoes/garantia-da-lei-e-da-ordem>. Acesso em: 06 ago. 2019.

ações de caráter temporário e excepcional, conforme estava preconizado na portaria normativa n. 2.221/MD, de 20 de agosto de 2012.<sup>22</sup>.

Portanto, constatamos que a atuação das FA encontrava amparo legal de acordo com o papel constitucional previsto em GLO e, em complemento, as ações de segurança pública, tais como reforço à segurança de instalações e delegações, a Defesa Nuclear, Biológico, Químico e Radiológico (NBQR)<sup>23</sup> e a prevenção e combate ao terrorismo, sendo este último devido à sua reconhecida capacidade de planejamento e controle (VISACRO, 2018).

Atuando de forma peculiar no eixo da Defesa, a estrutura do Comando Conjunto de Prevenção e Combate ao Terrorismo (CCPCT) foi criada na intenção de intervir em situações de crise desencadeadas por ações terroristas, dentro da sua esfera de responsabilidade, estando também em condições de contribuir com outros órgãos quando requeridos, num tempo aceitável, por meio de unidades táticas especializadas, como por exemplo as forças de operações especiais e Defesa NBQR. (BRASIL, 2016b)

Dentro da estrutura temporária do CIET, o CCPCT se articulava com o Centro Integrado de Antiterrorismo (CIANT/MJ) e ao Centro de Inteligência Nacional (CIN/ABIN), aprimorando os mecanismos de cooperação, compartilhando, de forma inédita, aos bancos de dados disponíveis, redistribuição de alvos, com ênfase na complementaridade de capacidades.

No decorrer dos jogos olímpicos, tanto na cidade do Rio de Janeiro, como nas outras cidades-sedes do futebol, foi criado um Centro de Coordenação Tático Integrado (CCTI), em ligação funcional com o CCPCT, com vistas a assessorar os CDA e os Comandos de Defesa Setorial (CDS), conforme percebemos na FIG. 2.

---

<sup>22</sup>Aprovou a Diretriz Ministerial que estabelecia orientações para atuação do MD nos Grandes Eventos. Disponível em: [https://defesa.gov.br/arquivos/File/legislacao/emcfa/portarias/2221\\_2012.pdf](https://defesa.gov.br/arquivos/File/legislacao/emcfa/portarias/2221_2012.pdf). Acesso em: 24 jul. 2019.

<sup>23</sup>Ações de defesa que visam ao preparo do material e ao adestramento de pessoal. Compreendem ações de dispersão tática, afastamento das áreas contaminadas, a descontaminação e as medidas para evitar a contaminação. Constante do Manual do Ministério da Defesa “Glossário das Forças Armadas – MD35-G-01” (5ª Edição/2015).

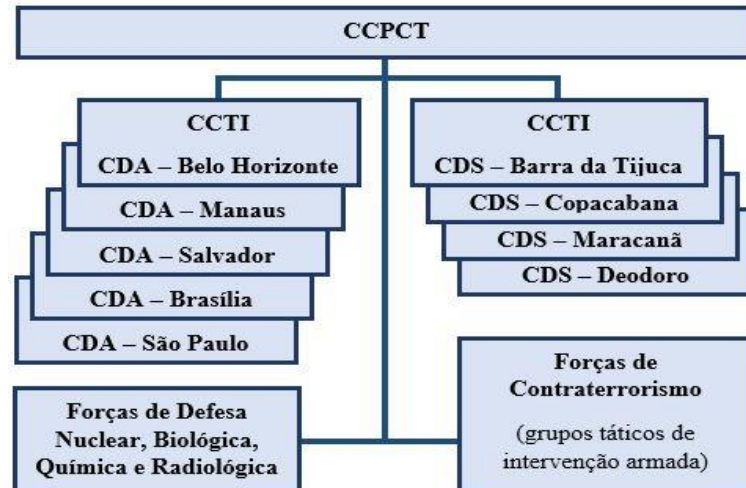


FIGURA 2- Composição do CCPCT  
Fonte: VISACRO, 2018.

Portanto, o CCTI realizava o esforço principal interagências de enfrentamento ao terrorismo e de Defesa NBQR. Por sua vez, as ligações do CCPCT ao MD estavam sob responsabilidade do EMCFA (VISACRO, 2018), as quais podemos visualizar no anexo B.

Por fim, após detalharmos a estrutura de enfrentamento ao terrorismo, podemos perceber que esta almejava uma capacidade de pronta resposta efetiva, atuando de forma integrada e coordenada, tanto no cenário de normalidade quanto em situações de crise, as quais poderiam requerer o emprego das FA em GLO.



## **4 A RESPOSTA AO TERRORISMO**

Considerando os efeitos do atentado terrorista para o Estado e para a sociedade, faz-se mister que qualquer agressão desta natureza não fique sem resposta, uma vez que, não apenas o atentado em si, mas uma simples ameaça pode trazer consequências danosas, uma vez que coloca à prova a solidez das instituições democráticas.

O início do combate ao terrorismo deve ser iniciado antes mesmo da ocorrência do atentado. Nesse sentido, Gonçalves e Reis (2017) reforça que é necessário que o Brasil não fique alheio à ameaça terrorista e, para tal, deve desenvolver sua capacidade de prevenção e resposta.

Portanto, no que tange às questões de combate ao terrorismo, o advento de um Grande Evento, ou mesmo de outro de notável visibilidade, requer uma preparação adequada. As ações podem abarcar a construção de um arcabouço legal para o combate ao terror, a criação de uma infraestrutura própria e permanente, o estabelecimento de uma doutrina única e aprestamento das forças de combate, que ao final, produzirão o conhecimento necessário para o estabelecimento da melhor estratégia de combate ao terror.

### **4.1 O ARCABOUÇO LEGAL**

O inciso VIII, do Artigo 4º, da Constituição Federal de 1988, apresenta em um dos seus princípios, no que tange às Relações Internacionais, o repúdio ao terrorismo e complementa, em seu inciso XLIII do Artigo 5º, que a lei o considera crime inafiançável e insuscetível de graça ou anistia.

Em complemento à carta magna, a Política Nacional de Defesa – PND (2012) reconhece o terrorismo como uma ameaça à paz e segurança mundial e cita a importância de prevenir e combater as ameaças terroristas trabalhando em conjunto com outros Estados. Para

tal, ressalta a necessidade de dispor de uma estrutura ágil, que permita uma prevenção adequada, além de conduzir operações de contraterrorismo<sup>24</sup>.

A Estratégia Nacional de Defesa – END (2012) cita que o Estado deve contribuir para o incremento do nível de segurança nacional, destacando a prevenção de atos terroristas, em todas as suas instâncias (municipal, estadual e federal), e colocando a cargo dos MD, MJ e GSI/PR as operações de reações contra o terror.

Por sua vez, a lei n. 13.260 de 16 de março de 2016, conhecida como Lei Antiterrorismo (LAT), conceitua o terrorismo como sendo a prática por um ou mais indivíduos, de atos ou mesmo ameaças específicas, por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião, quando cometidos com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio ou a paz e a incolumidade pública (BRASIL, 2016a). Para Mello (2018), a LAT não aborda o motivo principal pelo qual o terrorismo é praticado. Corroborando com esse entendimento, Buzanelli (2018)<sup>25</sup> explica por qual razão ele julgava que haveria esse lapso de abordagem. Na opinião do especialista, o terrorismo possui natureza eminentemente política e, desta forma, deveria ser também tipificado como crime com propósitos políticos, de forma a não descaracterizar esta lei.

Dessa forma, fica evidente que há uma preocupação do Estado brasileiro com o terrorismo, conforme constatamos em sua carta magna, na PND e END. No entanto, analisando

---

<sup>24</sup>Conjunto de atividades e medidas ofensivas de caráter eminentemente repressivo destinado a dissuadir indivíduos ou grupos (nacionais, estrangeiros ou transnacionais) que têm a intenção de empregar táticas, técnicas e procedimentos típicos de organizações terroristas, independentemente de suas possíveis motivações ou orientações ideológicas. Destinado também a impedir a realização de atos de terror; e a responder a atos criminosos perpetrados por indivíduos ou grupos que empreguem táticas, técnicas e procedimentos típicos de organizações terroristas. Constante do Manual de Campanha “EB70-MC-10.212 – Operações Especiais” (3ª Edição/2017).

<sup>25</sup>Márcio Paulo Buzanelli, Assessor do GSI/PR, especialista em terrorismo desde 1978, quando exercia função no extinto Sistema Nacional de Informações (SNI). Dentre as diversas funções que exerceu na área de inteligência, foi Diretor do Departamento de Inteligência da ABIN (2004 a 2005), quando assumiu a Diretoria-Geral do órgão, cargo que ocupou até outubro de 2007. A partir de junho de 2009, Buzanelli passou a dirigir o Núcleo do Centro de Coordenação das Atividades de Prevenção e Combate ao Terrorismo (CPCT) do GSI/PR, ocupando posição de assessoria de alto nível para as ações de enfrentamento ao terrorismo, em especial para o planejamento e condução da segurança dos Grandes Eventos Internacionais que ocorreram no Brasil de 2007 a 2016 (MELLO, 2018, p. 91)

de forma acurada os enquadramentos da LAT, percebemos que ela ainda não apresenta uma abrangência ideal, com falhas conceituais, das quais destacamos a necessidade de ser melhor detalhada quanto aos propósitos políticos dos atos terroristas, sendo esta motivação a essência consensual do fenômeno. Por fim, os instrumentos legais domésticos devem abarcar conceitos que representem um alinhamento efetivo com o arcabouço normativo internacional.

## 4.2 O COMBATE AO TERRORISMO

O enfrentamento ao terrorismo engloba ações prévias que antecedem e muito a um ataque propriamente dito. Para Woloszyn (2009), durante o momento prévio ao ataque, o conhecimento elaborado pela área de Inteligência torna-se essencial e pode conferir uma grande oportunidade para que se consiga intervir num momento oportuno, impedindo assim o êxito dos perpetradores e, até mesmo, permite capturar os participantes e responsáveis.

Nesse sentido, Woloszyn (2009, p.179) afirma que “é essencial o conhecimento detalhado das organizações terroristas internacionais (antecedentes históricos, estruturas e *modus operandi*<sup>26</sup>)”, destacando a importância de ligações e intercâmbios com serviços de inteligência e órgãos policiais de outros países. Assim, o autor destaca ainda a relevância do papel do analista de inteligência, afirmando que este nunca poderá ser desprezado.

O conhecimento subsidiado por aqueles que estarão engajados no enfrentamento ao terrorismo requer uma estrutura bem organizada e custosa. Para Gonçalves e Reis (2017), a resposta ao terrorismo justifica todos os recursos empregados, uma vez que a reparação dos danos decorrentes de um atentado é superior quando comparado àqueles dispendidos na fase de prevenção.

---

<sup>26</sup>*Modus operandi* é uma expressão em latim que significa "modo de operação". Utilizada para designar uma maneira de agir, operar ou executar uma atividade seguindo geralmente os mesmos procedimentos. Disponível em: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Modus\\_operandi](https://pt.wikipedia.org/wiki/Modus_operandi). Acesso em: 07 ago. 2019.

A gestão do conhecimento no chamado mundo VICA não é tarefa fácil. Em que pese o fato de hoje existir diversos recursos dotados de altas tecnologias, extrair e filtrar uma informação de grande valia, especialmente quando falamos de combate ao terror, exige um conhecimento adequado dos perpetradores e das nossas próprias capacidades.

#### 4.2.1 A Organização terrorista

A publicação “*Joint Publication JP 3-26, COUNTERTERRORISM*” (2009), elaborada pelo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas dos EUA, fornece uma doutrina conjunta abrangente para o planejamento e execução de contraterrorismo, por meio de operações militares. Nela constam alguns conceitos e reflexões sobre o tema que nos parece que ter subsidiado as atividades da Defesa brasileira, uma vez que não temos uma doutrina única dedicada ao enfrentamento ao terrorismo. Com base nessa publicação, uma organização terrorista possui níveis distintos de envolvimento e comprometimento com a causa, sendo as atuais organizações terroristas classificadas em quatro graduações.

O primeiro nível (base) consiste no “Apoio Passivo”, composto por indivíduos ou grupos que se tornam simpatizantes das metas e intenções anunciadas pelos terroristas. Nessa ocasião, a organização se vale da oportunidade em cooptar simpatizantes, normalmente aqueles que se sentem marginalizados ou injustiçados no âmbito de uma sociedade.

O segundo vem a ser o “Apoio Ativo”, composto por aqueles que participam na política, arrecadação de fundos, fornecem suporte logístico (transporte e abrigos, por exemplo) e de inteligência, entre outros apoios. Normalmente, são plenamente conscientes de sua relação com o grupo terrorista, mas não cometem efetivamente os atos violentos.

O terceiro engloba o dos “Quadros Ativos”, o núcleo armado da organização, que fornece treinamento, planeja e organiza as operações, além de gerenciar os setores essenciais, como por exemplo, a inteligência, as finanças, logística e comunicações.

Por fim, no quarto nível, encontram-se as “Lideranças”, que orientam a direção política, estabelecem e aprovam metas e objetivos do grupo. Normalmente, os líderes surgem de dentro das fileiras da organização, sendo muito motivados e capacitados para atingir seus objetivos.

Dessa forma, a publicação fornece estes e outros aspectos importantes da organização terrorista, que lhe conferem uma capilaridade em sua atuação, apresentando uma estrutura integrada baseada em aspectos tanto hierarquizados quanto em rede. Portanto, as características apresentadas nos permitirão adquirir conhecimentos fundamentais para elucidar as complexidades do fenômeno.

#### 4.2.2 Planejamento e execução de um atentado e seu combate

De acordo com a *JP 3-26* (2009), o ciclo do planejamento e execução terrorista (FIG. 3) pode ser dividido em 07 fases.

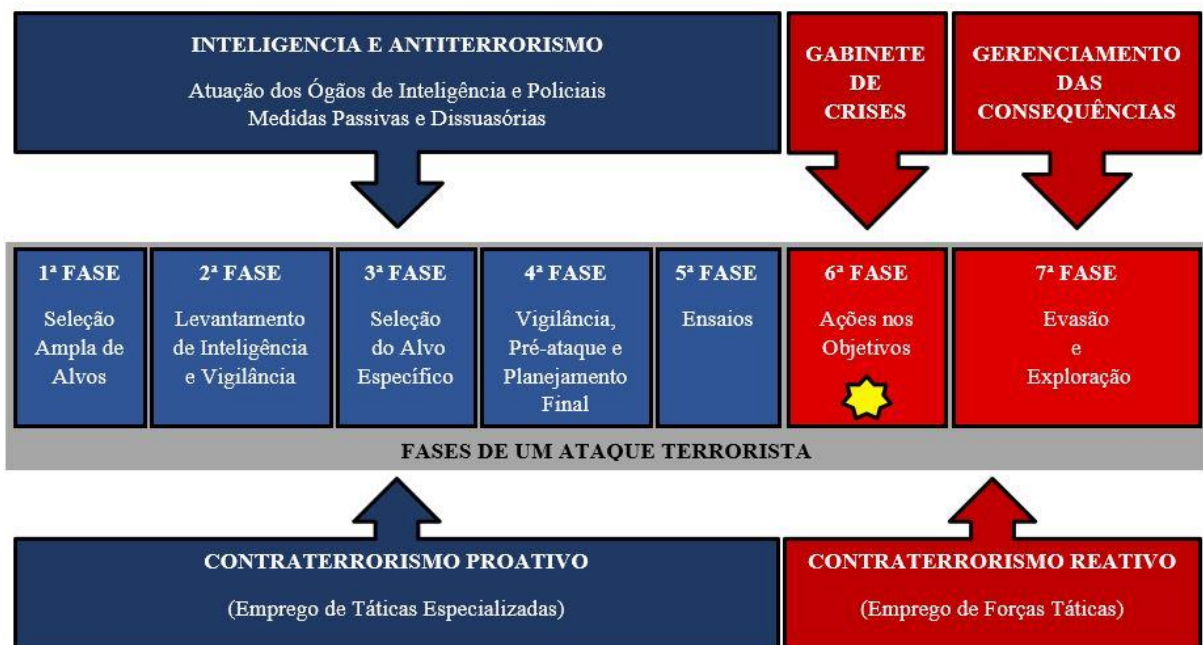


FIGURA 3- Fases de um ataque

Fonte: *JP 3-26*, 2009, p. 52 (Houve alteração na ilustração com acréscimo de setas, para fins didáticos).

Com base na publicação, Pinheiro (2011) apresentou as seguintes considerações acerca deste faseamento:

Durante a 1ª fase, conhecida como “Seleção Ampla de Alvos”, o terrorista realiza uma busca por alvos potenciais, normalmente em função de valor simbólico, impacto midiático, avaliação de riscos e, por fim, os seleciona de acordo com sua capacidade.

Na 2ª fase, durante o “Levantamento de Inteligência e Vigilância”, estabelecem-se as medidas de segurança e alguns requisitos básicos de Inteligência (por exemplo, conhecer as práticas dos alvos, a rotina, como realizam deslocamentos, entre outros).

Na 3ª fase, conhecida como “Seleção do Alvo Específico”, define a relação custo x benefício, decidindo se irá prosseguir na ação ou não. Nesse momento, a organização avalia se o alvo realmente poderia propiciar uma vantagem relevante.

A 4ª fase seria a “Vigilância, Pré-Ataque e Planejamento Final”, na qual são prescritas as informações necessárias de ordem operacional e logística, as quais requerem um alto nível de Inteligência e competência operacional.

Na 5ª fase, conhecida como “Ensaio”, tentam incrementar as possibilidades de êxito e desenvolve linhas de ação. A intenção dessa fase é melhorar as chances de sucesso, confirmar suposições levantadas por ocasião do planejamento e desenvolver planos contingentes.

A 6ª fase corresponde basicamente às “Ações no Objetivo” propriamente ditas. Nesta fase, normalmente o alvo está em desvantagem e as forças de reação só chegarão à área do objetivo após as ações terem sido deflagradas. Esse atraso de resposta ocorre devido ao elemento surpresa, emprego de ações secundárias (despistamento), entre outros motivos.

Por fim, a 7ª fase corresponde à “Fuga, Evasão e Exploração”, a qual costuma ser bem ensaiada e que, quando bem-sucedida, provoca o terror. Nessa fase, a exploração visa obter a máxima publicidade, uma vez que o rendimento desta ação poderá trazer dividendos significativos para a causa terrorista.

Com isso, percebemos que as operações terroristas normalmente são planejadas com grande detalhamento, tendo sempre atenção em minimizar os riscos envolvidos, aumentar a probabilidade de sucesso e, por consequência, alcançar maior publicidade de suas ações.

#### 4.2.3 Aspectos e conceitos importantes para o combate

Conforme percebemos na FIG. 3, são apresentadas 02 subdivisões do contraterrorismo, sendo eles o “proativo” e o “reativo”<sup>27</sup>. Com a inserção desses conceitos, vamos nos aproximando cada vez mais do nosso problema levantado por ocasião da introdução deste trabalho acadêmico, de avaliar a capacidade de reação do Poder Militar ante a um ataque terrorista, ou seja, no contexto do contraterrorismo reativo, tendo como palco um Grande Evento.

Para Durão (2015), a resposta decorrente de uma eclosão de uma crise envolve, como já dito anteriormente, um grande esforço interagências, em que a integração e a complementariedade de capacidades tornam-se fatores fundamentais para o sucesso das missões a serem desenvolvidas. Nesse sentido, Pinheiro (2011) corrobora ao afirmar que

A experiência vivenciada com sucesso, em diferentes países, registra que as ações fundamentais a serem executadas na prevenção e no combate ao terrorismo, visando a todo o espectro da ameaça, estão enquadradas em quatro atividades básicas: antiterrorismo<sup>28</sup> e contraterrorismo, normalmente, gerenciadas por um Centro Nacional de Prevenção e Combate ao Terrorismo; administração das consequências, usualmente, gerenciada pelo órgão central da Defesa Civil Nacional; e o apoio de Inteligência, gerenciada pelo órgão central do Sistema Nacional de Inteligência (PINHEIRO, 2011, p. 7) .

---

<sup>27</sup>Contraterrorismo Proativo – Esforços de caráter eminentemente ofensivo e repressivo, despendidos por agências de inteligência e forças de segurança estatais com o propósito deliberado de impedir a consecução de um ataque terrorista, antecipando-se ao ato hostil. Constante do Manual de Campanha “EB70-MC-10.212 – Operações Especiais” (3ª Edição/2017).

Contraterrorismo Reativo – Esforços de caráter eminentemente ofensivo e repressivo, despendidos por agências de inteligência e forças de segurança estatais com o propósito explícito de responder a um ato de terror. Constante do Manual de Campanha “EB70-MC-10.212 – Operações Especiais” (3ª Edição/2017).

<sup>28</sup>Antiterrorismo – Conjunto de atividades e medidas defensivas de caráter eminentemente preventivo, destinado a dissuadir indivíduos ou grupos (nacionais, estrangeiros ou transnacionais) que têm a intenção de empregar táticas, técnicas e procedimentos típicos de organizações terroristas, independentemente de suas possíveis motivações ou orientações ideológicas. Destinado também a identificar ameaças terroristas reais ou potenciais e impedir a realização de atos de terror. Constante do Manual de Campanha “EB70-MC-10.212 – Operações Especiais” (3ª Edição/2017).

Nesse contexto, Pinheiro (2011) afirma que as atividades de antiterrorismo englobam medidas defensivas de prevenção. Por outro lado, o contraterrorismo abarca ações ofensivas, de caráter predominantemente repressivos. A administração de consequências destina-se a minimizar as consequências de um atentado. Por fim, coloca o apoio de Inteligência como ponto focal na prevenção e combate, afirmando que esta deve conter um caráter eminentemente proativo, pois na visão do autor, o Sistema de Inteligência encontra-se na primeira linha de defesa de um Estado.

Adicionalmente, gostaríamos de destacar uma diferença fundamental entre antiterrorismo e contraterrorismo, especialmente no que tange aos organismos de segurança e defesa empregados. Segundo Pinheiro (2011), nas ações antiterroristas as unidades engajadas não precisam ser especificamente especializadas. Por outro lado, nas ações de contraterrorismo, reforça que a especialização específica de contraterror é imperativa, sendo composta por Forças de Operações Especiais (FOpEsp).

Assim, as múltiplas facetas do ambiente operacional nos permitem obter um melhor entendimento em se optar pelo emprego de operações especiais no contraterrorismo, considerando que estes atuam de forma discreta, rápida, precisa, flexível e com reduzido efeito colateral (DURÃO, 2015). Adicionalmente, na opinião de Pinheiro (2011), o emprego de tropas especializadas deve ser complementado com o auxílio de uma Inteligência proativa, pois esta vai permitir que as FOpEsp neutralizem a ameaça antes mesmo da execução de um atentado.

Portanto, essa alteração de uma postura mais proativa e menos reativa representa uma nova compreensão do fenômeno terrorista. Nesse entendimento, as FOpEsp devem focar em obter informação e desencadear ações sinérgicas imediatas.

Conforme citado anteriormente, para a neutralização de um atentado, no contexto das ações contraterroristas, observamos o emprego de forma relevante de elementos das FA, em que se destaca a utilização de elementos de FOpEsp. Essas ações podem trazer grandes



vantagens, especialmente motivadas pela capacitação militar, que segundo Pinheiro (2018, p.9) apresenta “uma consequência lógica da multidisciplinaridade de seu preparo [...]; até a prática intensiva do trabalho de Comando e Estado-Maior”.

No que tange à utilização de elementos das FA, Gonçalves e Reis (2017, p.147) sugerem que esta deve possuir um papel dominante nas situações em que a comparação dos poderes combatentes é vantajosa aos terroristas ou quando ocorre a falências dos OSP.

Essas observações permitirão ações na medida exata, especialmente quando consideramos que estamos nos referindo a uma situação de crise, que requer processos decisórios eficientes e eficazes.

Adicionalmente, Pinheiro (2011) ressalta outro aspecto fundamental nas ações contraterroristas, a existência de unidade de comando<sup>29</sup>, pois atuar dentro de uma concepção proativa requer que uma única autoridade comande, controle e sincronize as ações, em todas as fases de um ataque terrorista. A importância da unidade de comando também foi relatada por Buzanelli (2018), que ao reconhecer a atual dificuldade brasileira em conduzir operações interagências, durante sua entrevista concedida a Mello (2018, p. 96), consegue ainda identificar uma maior fluidez nas tratativas no âmbito federal, embora aponte consideráveis dificuldades de alinhamento ao incorporar órgãos estaduais e municipais.

Em 2009, no âmbito do GSI/PR, foi criado o Centro de Prevenção e Combate ao Terrorismo (CPCT). Na opinião de Buzanelli (2018), seu propósito era “garantir a transversalidade entre as agências e instituições dos diferentes níveis da administração pública” e que, dessa forma, atuaria de forma adequada na coordenação de crises afetas ao tema

---

<sup>29</sup>Princípio que é caracterizado pela atribuição da autoridade a uma só pessoa, ou seja, à pessoa do comandante. [...]. Assim sendo, a combinação dos meios e a convergência de esforços tornam-se indispensáveis para que seja obtido o máximo rendimento das forças disponíveis. Atuando em íntima cooperação, o que somente se consegue com planejamento integrado e emprego coordenado, os esforços serão maximizados para a obtenção das metas comuns. Isso só é possível quando há unidade de comando no mais alto escalão e mentalidade militar unificada em todos os níveis. Constante do Manual do Ministério da Defesa “Glossário das Forças Armadas – MD35-G-01” (5ª Edição/2015).

contraterrorismo, especialmente motivada pela ascendência do órgão (nível da Presidência da República). No entanto, em 2011, as atividades do CPCT foram suspensas.

Assim, no período compreendido de 2011 a 2016, a resposta de crises passou a ser coordenada em setores que possuíam experiência de coordenação, existentes principalmente nas FA, sem haver uma estrutura permanente guarnecida com este fim. Para Pinheiro (2011, p.10), uma vantagem em utilizar parcela do poder militar era a “existência de sólidos laços táticos, alto padrão de confiança mútua, estabelecidos em adestramentos de grande intensidade e extremamente realísticos”.

Com isso, no contexto do contraterrorismo, vimos que operar interagências requer um processo contínuo de amadurecimento, pois os esforços devem ser empreendidos em prol de uma causa maior, intimamente ligado aos objetivos e interesses do Estado, a despeito das peculiaridades de cada instituição ou agência envolvida. Assim, as informações devem ser compartilhadas, de forma compartimentada, devendo-se valer dessa oportunidade para que protocolos de atuação sejam estabelecidos, sempre respeitando os princípios norteadores e competências de cada órgão envolvido.

### **4.3 A ABORDAGEM ESTRATÉGICA MILITAR**

Nos capítulos anteriores, após conceituar o terrorismo, buscamos seguir uma lógica de raciocínio que servisse para nos orientarmos sobre o processo de planejamento e combate ao terrorismo, tendo como base as diretrizes do mais alto nível.

Em seguida, sob a ótica do terrorista, passamos a tratar de forma mais detalhada o planejamento e execução do seu ataque. A motivação nesta lógica foi para que pudéssemos compreender melhor o fenômeno terrorista.

Conforme já foi explicitado, o foco do nosso estudo considera a oportunidade de se utilizar um Grande Evento como palco, daí a importância de detalharmos a estrutura

organizacional da segurança e defesa, a qual foi aperfeiçoada e desenvolvida, continuamente, para este fim.

Ao longo dos Grandes Eventos, de 2013 aos dias atuais, percebemos uma ativa participação do MD, a qual nos permite hoje refletir acerca do emprego da expressão militar na segurança, com foco no contraterrorismo reativo, que é o objeto do nosso estudo.

Tendo como base a doutrina de contraterrorismo norte-americana contida na publicação *JP 3-26* (2009, p. 29), expomos na FIG. 4 como deveria ser a abordagem estratégica militar, bem como seus objetivos no combate ao terrorismo.

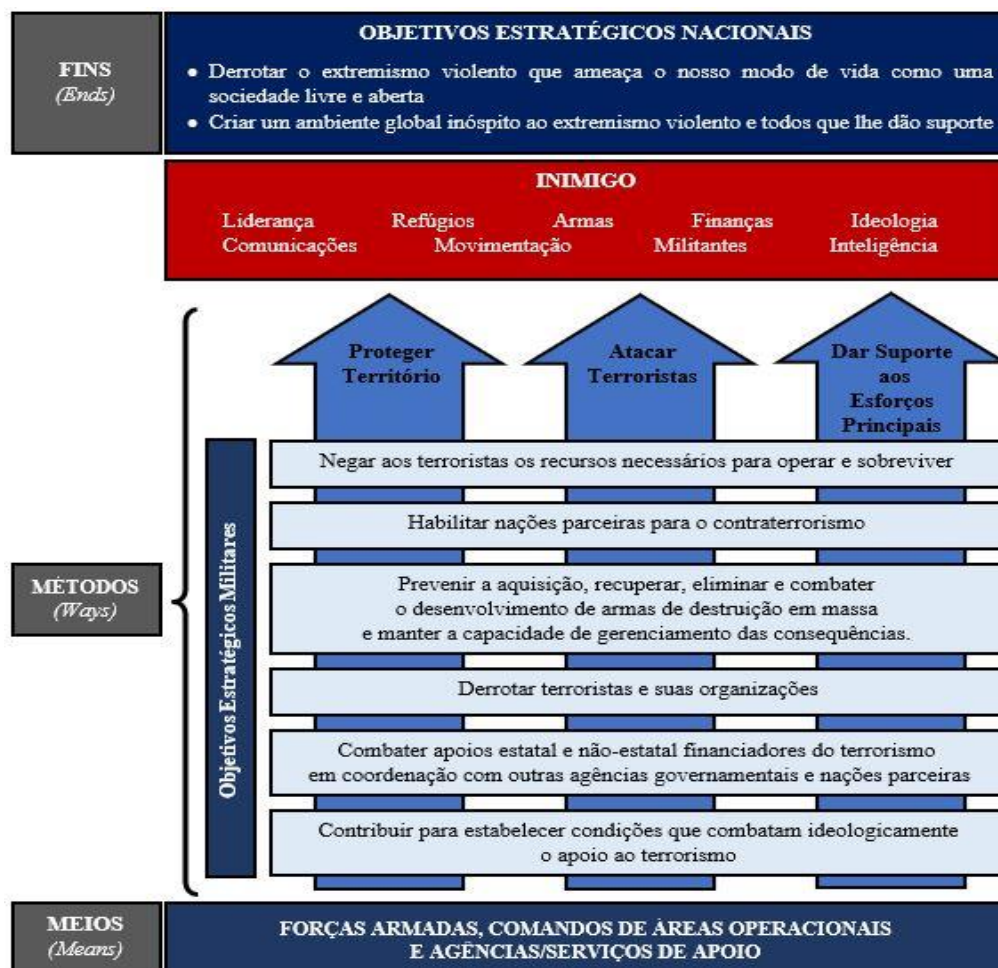


FIGURA 4- Abordagem Estratégica Militar  
Fonte: *JP 3-26*, 2009, p. 29 (tradução nossa)

Segundo a publicação, a abordagem estratégica militar sintetiza a base para o desenvolvimento de uma estrutura de contraterrorismo. Nele podemos identificar as três variáveis, os métodos (*ways*), os meios (*means*) e os fins (*ends*).

Os fins explicam para onde queremos ir, ou seja, representa o estado final desejado, definido pelo escalão superior. Assim, os esforços militares irão contribuir para a consecução dos interesses nacionais, contidos numa estratégia mais ampla. Os meios representam quais os recursos que estariam à nossa disposição. Por sua vez, os métodos representam como empregar os recursos, apontando para qual caminho vamos tomar.

Os conceitos apresentados nesta abordagem ligam recursos aos objetivos, abordando quem faz o quê, onde, por que e quando, exibindo como um objetivo será alcançado. Como os conceitos transmitem ação, eles geralmente empregam verbos em sua construção.

Dessa forma, ao nos depararmos com os objetivos estratégicos militares contidos na abordagem estratégica militar, aqui explicitados pelos métodos, podemos deduzir se a estrutura desenvolvida para os Grandes Eventos, de 2013 aos dias atuais, possuiria capacidade de reagir de forma efetiva a um ataque terrorista.

#### **4.4 A CAPACIDADE DE REAÇÃO EM UM GRANDE EVENTO**

O MD teve participação ativa na proteção e segurança dos últimos Grandes Eventos, incluindo o período delimitado para o nosso estudo (de 2013 aos dias atuais), atuando em estreita colaboração com agências civis, órgãos de segurança pública e Inteligência. Na opinião de Visacro (2018), o êxito neste desafio foi sensacional. Acrescentou ainda que, mesmo agindo de forma discreta, a aptidão das FA foi preponderante para torná-la um ator relevante na gestão da segurança dos Grandes Eventos.

Estamos então, diante do problema elaborado por ocasião do início do estudo, que submete o leitor a uma reflexão acerca da capacidade de resposta efetiva (contraterrorismo

reativo), recentemente adquirida pelo Brasil, após deflagração de um ataque terrorista, que utiliza como palco um Grande Evento.

Retornando aos objetivos estratégicos militares, depreende-se que deverá haver plena compreensão dos pontos críticos e decisivos da organização terrorista, inclusive as conexões existentes em rede, estendendo essa compreensão a nível global. Na opinião de Diniz (2002) devem ser envidados esforços de inteligência para identificar estes pontos críticos, de forma a inviabilizar a continuidade de um atentado, pois estes oferecerem melhor perspectiva de resultado a cada momento de um ataque.

Ressalta-se também que as operações militares devem estar formalmente organizadas e autorizadas. Nesse sentido, dentro da organização para Grandes Eventos elaborada, o SICC desenvolvia atividades de planejamento, coordenação, execução, acompanhamento e avaliação, estando estruturado nos CICC (Anexo B).

Por sua vez, os CICC contavam com representantes de diversas instituições dos governos federal, estaduais e municipais responsáveis pelas ações de Segurança Pública, Defesa Civil, Inteligência, Defesa Nacional, entre outras, atuando de forma integrada para contribuir para as atividades desenvolvidas para os Grandes Eventos.

Em cada centro de C<sup>2</sup> havia células do MD e, além disso, contavam com uma cooperação policial internacional e de antiterrorismo, por meio da interlocução com agências policiais estrangeiras. Essas agências auxiliavam as atividades de prevenção, repressão e investigação de crimes e fatos que pudessem repercutir na segurança nacional e internacional (BRASIL, 2016b, p. 12), permitindo assim uma consciência situacional plena.

Retornando ao contexto da formalização das operações militares, no que tange ao enfrentamento ao terrorismo, o PESI (2016, p. 20) expunha que “[...] no campo do combate, além da inteligência de defesa, desenvolvem-se atividades ofensivas de caráter repressivo, que

visam dissuadir, impedir e responder a atos terroristas”, ou seja, fazia neste caso uma referência ao emprego em GLO.

A integração dos eixos Inteligência, Segurança Pública e Defesa permitiu, desde a fase do planejamento, um conhecimento mútuo entre as Instituições, o que possibilitou a identificação da real capacidade no âmbito do CIET (MELLO, 2018). A identificação dessas capacidades possibilitou uma melhor sincronização das ações das forças participantes, tanto no espaço, quanto no tempo, e de acordo com os graus de ameaça estimados, tendo sempre em mente o respeito à cultura e à estrutura pré-existente de C<sup>2</sup> de cada órgão envolvido.

As ações operacionais e táticas realizadas em proveito da prevenção e combate ao terrorismo também foram reguladas por protocolos operacionais, os quais foram homologados por autoridades competentes do MD, MJ e Defesa Civil (BRASIL, 2016b). Para tal, coube ao CCTI o esforço principal no estabelecimento destes protocolos (VISACRO, 2018).

Quando nos referimos à imagem do Estado, coube à Inteligência a tarefa de se antecipar em aspectos que pudessem escalonar para a situação de crise, o que poderia trazer danos de imagem para o governo brasileiro (BRASIL, 2015, p. 21). Nesse sentido, a Inteligência torna-se fundamental para as Operações de Informação<sup>30</sup>.

Diante dos assuntos expostos, entendemos que a estrutura de segurança desenvolvida para um Grande Evento, de 2013 aos dias atuais, confere ao Brasil uma capacidade de reação adequada a um ataque terrorista em todo os níveis.

Por fim, ao alcançar o final do desenvolvimento do trabalho, prosseguiremos com uma síntese no capítulo seguinte para apresentar as conclusões do estudo.

---

<sup>30</sup>Ações coordenadas que concorrem para a consecução de objetivos políticos e militares. Executadas com o propósito de influenciar um oponente real ou potencial, diminuindo sua combatividade, coesão interna e externa e capacidade de tomada de decisão. Atuam sobre os campos cognitivo, informacional e físico da informação do oponente, e, também, sobre os processos e os sistemas nos quais elas trafegam, ao mesmo tempo em que procuram proteger forças amigas e os respectivos processos e sistemas de tomada de decisão. Constante do Manual do Ministério da Defesa “Glossário das Forças Armadas – MD35-G-01” (5ª Edição/2015).

## 5 CONCLUSÃO

Ao longo do deste trabalho acadêmico, buscamos discutir diversas abordagens que envolvem o terrorismo. Inicialmente, para melhor compreender o fenômeno é necessário utilizar uma abordagem holística, de forma a entender como o terrorismo se relaciona no contexto da sociedade contemporânea. Inserido nesse contexto, ressaltamos os cenários multifacetados do mundo VICA, acrônimo utilizado para retratar o ambiente que se mostra cada vez mais volátil, incerto, complexo e ambíguo.

Assim, influenciar o que é volátil, administrar a incerteza, tornar inteligível o que é complexo e não cair nos ardis da ambiguidade tornou-se também um grande desafio para o administrador. Dessa forma, analogamente trazemos este entendimento para aquele que rege uma sociedade, o Estado.

Após introduzir o fenômeno, nos remetemos à conjuntura dos Grandes Eventos realizados no Brasil, considerando o contexto temporal de 2013 aos dias atuais. Nesse período, o Brasil veio se aperfeiçoando na organização de Grandes Eventos, tendo nos Jogos Olímpicos Rio 2016 o seu maior desafio. Nesse cenário, discorreremos de que forma o terror se insere, explorando as oportunidades e ameaças que se apresentam.

A cada Grande Evento internacional, no contexto da defesa e segurança, o governo brasileiro veio desenvolvendo estruturas *ad hoc*. Assim sendo, para o estudo, utilizamos a estrutura dos jogos olímpicos, por entender que esta foi decorrente de um processo de aperfeiçoamento contínuo e, considerando a magnitude do evento, tornou-se a estrutura mais abrangente.

Portanto, o propósito do nosso estudo foi analisar a capacidade de reação do Brasil contra um possível atentado terrorista durante um Grande Evento, considerando a estrutura desenvolvida de 2013 aos dias atuais, especificamente a desenvolvida para os jogos olímpicos,

com foco na atuação do Poder Militar contribuindo para o combate ao terror. Para tal, formulamos a situação hipotética de que o Brasil teria essa capacidade.

Inicialmente, apresentamos uma proposta conceitual para o terrorismo, apresentando diferentes definições, a forma como agem, seus propósitos, seus métodos, os alvos e finalidade de suas ações. Nesse diapasão, encaramos o terrorismo aplicado como método e com um fim político, que tem como alvo o Estado, sem considerar os vieses de matrizes específicas ou questões fundamentalistas próprias. Vimos também como o ambiente interage com os terroristas, podendo oferecer fatores de atração e vulnerabilidade para as suas ações, normalmente marcadas pela violência e exploração do terror, conferindo aos atentados um destaque negativo na imagem do Estado, dado o pânico gerado na sociedade.

Em seguida, buscamos explicar a forma de atuação do terrorista contra o Estado, os efeitos de um ataque, explicitando os motivos que os levam a se sentirem no direito de desobedecer ao governo em vigor, as ameaças e oportunidades que envolvem este ataque, especialmente durante um Grande Evento, expondo ao final a forma com que o Brasil se preparou para os desafios que se aproximavam na conjuntura proposta, com ênfase no enfrentamento ao terrorismo.

No último capítulo de desenvolvimento, discorremos acerca do combate ao terror. Neste contexto, desenvolvemos argumentos que tornam imperiosa a necessidade de reação do Estado. Para tal, buscamos ampliar de que forma estas ações deveriam ser empreendidas, sendo fundamental a compreensão da organização terrorista e como são planejados seus ataques. Ainda neste capítulo, apresentamos uma abordagem estratégica militar para o problema, finalizando com uma análise dedutiva acerca da capacidade de reação do Poder Militar, após deflagrado um atentado.

Adicionalmente, tivemos o entendimento que o objeto do estudo está alinhado com os diversos documentos existentes em nosso Estado sobre o tema. Identificamos na



Constituição Federal, no contexto das Relações Internacionais, o princípio de repúdio ao terror. Além disso, os documentos do mais alto nível da Defesa (PND e END) corroboram no sentido de que ações concretas e efetivas devem ser empreendidas contra o terrorismo.

A despeito da possível confirmação da hipótese, percebemos a existência de algumas ressalvas, das quais destacamos a falta de continuidade de política de Estado. Assim sendo, torna-se premente a necessidade de que seja implementada uma doutrina única de antiterrorismo e contraterrorismo, bem como a criação de uma estrutura permanente de enfrentamento ao fenômeno, a qual permita a preservação do princípio da unidade de comando. Essas questões sugerem que, futuramente, sejam conduzidos estudos a fim de verificar a pertinência destas necessidades, tendo em vista que constatamos que as instituições de segurança e defesa estão capacitadas, em nível adequado, a fazer frente a uma ameaça terrorista.

Ademais, constatamos a importância da manutenção dos legados tangíveis e intangíveis adquiridos, os quais puderam ser percebidos por meio das capacidades adquiridas, por ocasião do planejamento e execução de um Grande Evento, cujo auge atingimos durante os jogos olímpicos. Nesse contexto, inserem-se os equipamentos, os protocolos de crise, os quais necessitam ser constantemente atualizados, os treinamentos interagências realizados e a percepção da sociedade ante a ameaça do terrorismo.

Por fim, ao longo desse trabalho, identificamos que a experiência vivida durante os Grandes Eventos, em que pese ter sido considerada um sucesso nos aspectos da segurança, deve permanecer constantemente na agenda das autoridades brasileiras, de forma a preservar os conhecimentos e capacidades adquiridas. Isto se torna evidente quando pensamos num mundo globalizado, no qual o Brasil certamente continuará a organizar e sediar eventos de grande monta, com grande atração midiática e recebendo milhares de pessoas do mundo todo.

Finalmente, considerando as aspirações de protagonismo e desejo do Brasil em ser uma sociedade livre e aberta, tendo como fundamentos os princípios de soberania, cidadania e

dignidade (Artigo 1º da Constituição Federal), torna-se fundamental implementar um ambiente pacífico e seguro.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1998)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 04 maio 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.538**, de 1º de agosto de 2011. Altera o Decreto nº 6.061, de 15 de março de 2007, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Justiça, remaneja cargos em comissão, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7538.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7538.htm). Acesso em: 10 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7682**, de 28 de fevereiro de 2012. Altera o Decreto nº 7.538, de 1º de agosto de 2011, para alterar o rol de grandes eventos abrangidos pelas competências da Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos do Ministério da Justiça. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato20112014/2012/decreto/D7682.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20112014/2012/decreto/D7682.htm). Acesso em: 10 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.260**, de 16 de março de 2016. Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Lei/L13260.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13260.htm). Acesso em: 2 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/end.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **MD33-M-10 – Garantia da Lei e da Ordem**. Brasília, 2012. Disponível em: [https://www.defesa.gov.br/arquivos/2014/mes02/md33\\_m\\_10\\_glo\\_2ed\\_2014.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/2014/mes02/md33_m_10_glo_2ed_2014.pdf). Acesso em: 10 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **MD35-G-01 – Glossário das Forças Armadas**. Brasília, 2012. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/doutrina/md35-G-01-glossario-das-forcas-armadas-5-ed-2015-com-alteracoes.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **Manual de Campanha de Operações** – Exército Brasileiro, comando de Operações Terrestres. 3ª. Edição, 2017. Disponível em: <http://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/1/1195/1/EB70-MC-10.212.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **MD33-M-12 – Manual de Operações Interagências**. 2017. Disponível em: [https://www.defesa.gov.br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/operacoes/md33\\_m\\_12\\_op\\_interagencias\\_2\\_ed\\_2017.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/operacoes/md33_m_12_op_interagencias_2_ed_2017.pdf). Acesso em: 10 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa**. 2012. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/pnd.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **Portaria Normativa nº 2.221**, de 20 de agosto de 2012. Aprova a Diretriz Ministerial que estabelece orientações para a atuação do Ministério da Defesa nas atividades compreendidas nos Grandes Eventos determinados pela Presidência da República. Disponível em: [https://defesa.gov.br/arquivos/File/legislacao/emcfa/portarias/2221\\_2012.pdf](https://defesa.gov.br/arquivos/File/legislacao/emcfa/portarias/2221_2012.pdf). Acesso em: 10 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Plano Estratégico de Segurança Integrada para os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016** (PESI Rio 2016). Abin. Brasília, 2015 81p.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. **Segurança nos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016**. Disponível em: <http://www.brasil2016gov.br/pt-br/megaeventos/presskit/imagens/fact-sheet-seguranca>. Acesso em: 17 jul. 2019

CRENSHAW, Martha. **The Causes of terrorism**. Comparative Politics. Ph.D. Programs in Political Science, City University of New York, v. 13, n. 4, p. 379-399, julho-1981. New York, 1981. Disponível em: [https://www.jstor.org/stable/421717?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/421717?seq=1#page_scan_tab_contents). Acesso em: 7 de jun. 2019.

DEGAUT, Marcos. **O desafio global do terrorismo. Política e segurança em tempos de instabilidade**. Brasília, 2014. [s.n.], ASIN: B00NDII24M. Versão e-book Kindle.

DINIZ, Eugênio. **Compreendendo o fenômeno do terrorismo**. In: (3º Encontro Nacional da ABCP). Niterói, 2002. Disponível em: <https://ciberativismoeguerria.files.wordpress.com/2016/09/diniz-do-o-fenomeno-do-terrorismo.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2019.

DURÃO, René Pierre Caputo. **Uma Proposta organizacional do Comando Conjunto de Operações Especiais nas operações de prevenção e combate ao terrorismo**. 2015. Trabalho de conclusão de curso. (Especialista em Estudos Internacionais Estratégicos) Escola de Comando e Estado Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2015. 45f.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. JOINT CHIEFS OF STAFF. **Counterterrorism**. 2009. Joint Publication 3-36. [S.l.]. Disponível em: <https://www.hsdl.org/?view&did=31130>. Acesso em: 26 jul. 2019.

FRANÇA, Júnia Lessa; VASCONCELLOS, Ana Cristina de. **Manual para normalização de publicações técnico-científicas**. 8. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007. 255 p.

GONÇALVES, Joannisval Brito; REIS, Marcus Vinícius. **Terrorismo: conhecimento e combate**. Niterói, RJ: Impetus, 2017.

HOFFMAN, Bruce. **Inside terrorism**. Rev. and exp. ed. Nova York: Columbia University Press, 2006.

JOBIM, Claudio Muniz. **A Lógica Fuzzy em apoio ao processo de tomada de decisão: A Prontidão das forças armadas e a ameaça terrorista**. 2018. Dissertação (Mestrado Profissional em Estudos Marítimos), Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2019.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017. 346p.

MELLO, Luis Manuel de Campos. **Terrorismo internacional. Ataque terrorista internacional no Brasil: Uma ameaça realista?** 2018. Tese (Doutorado em Ciências Navais), Curso de Política e Estratégia Marítimas, Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2018.

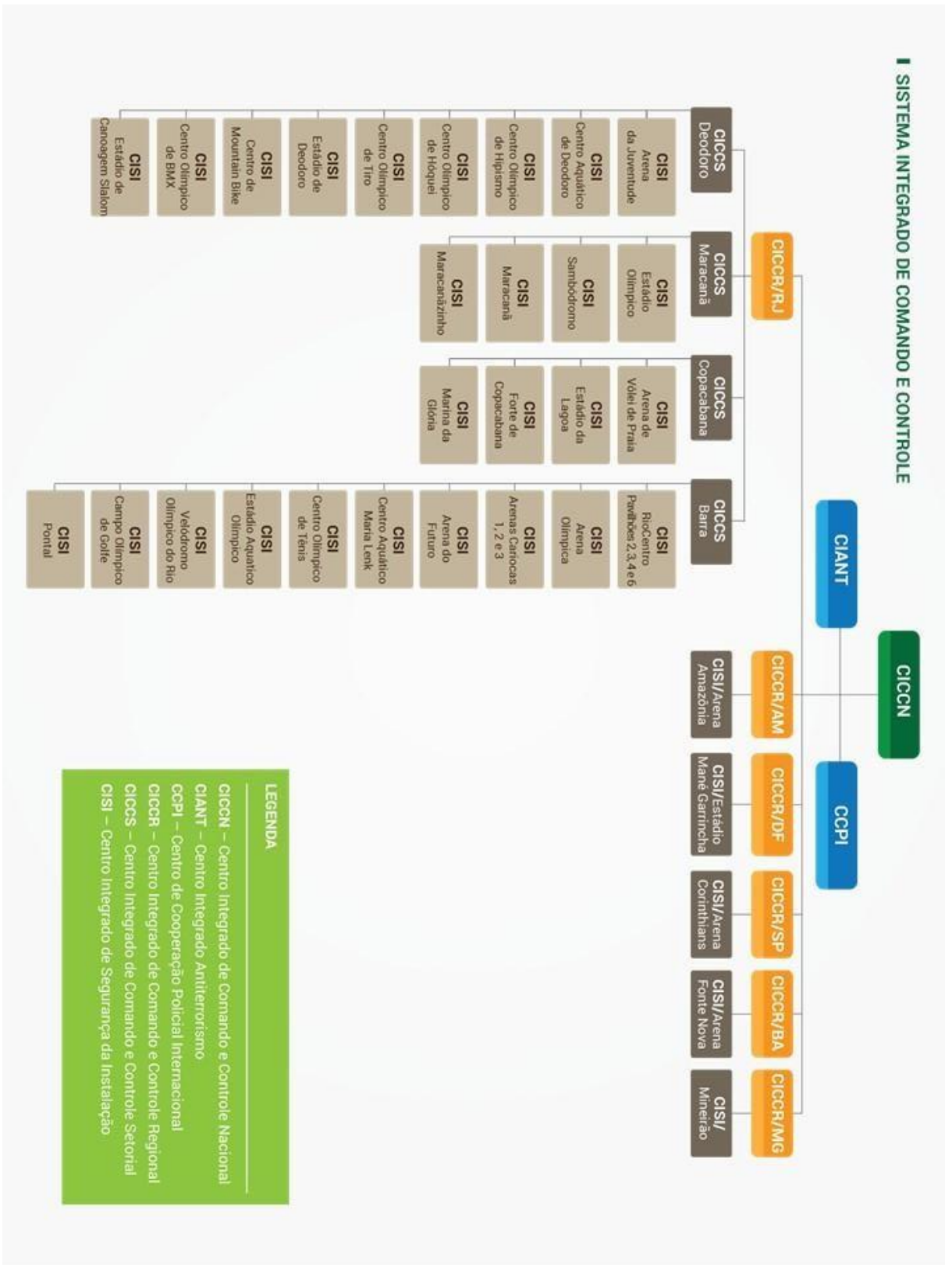
PINHEIRO, Álvaro de Souza. **A Prevenção e o combate ao terrorismo do século XXI.** Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/article/download/21/99/>. Acesso em: 10 jun. 2019.

TALEB, N. N. **A lógica do cisne negro: o impacto do altamente improvável.** 9. ed. Rio de Janeiro: Best Seller, 2015.

VISACRO, Alessandro. **Comando conjunto de prevenção e combate ao terrorismo na segurança dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016.** [S.l.]. Disponível em: <https://www.armyupress.army.mil/Journals/Edicao-Brasileira/Arquivos/Primeiro-Trimestre-2018/Brasil-Comando-Conjunto-de-Prevencao-e-Combate-ao-Terrorismo/>. Acesso em: 16 jun. 2019.

WOLOSZYN, André Luís. **Terrorismo global: aspectos gerais e criminais.** Porto Alegre: Est Edições, 2009.

**ANEXO A - Sistema Integrado de Comando e Controle**

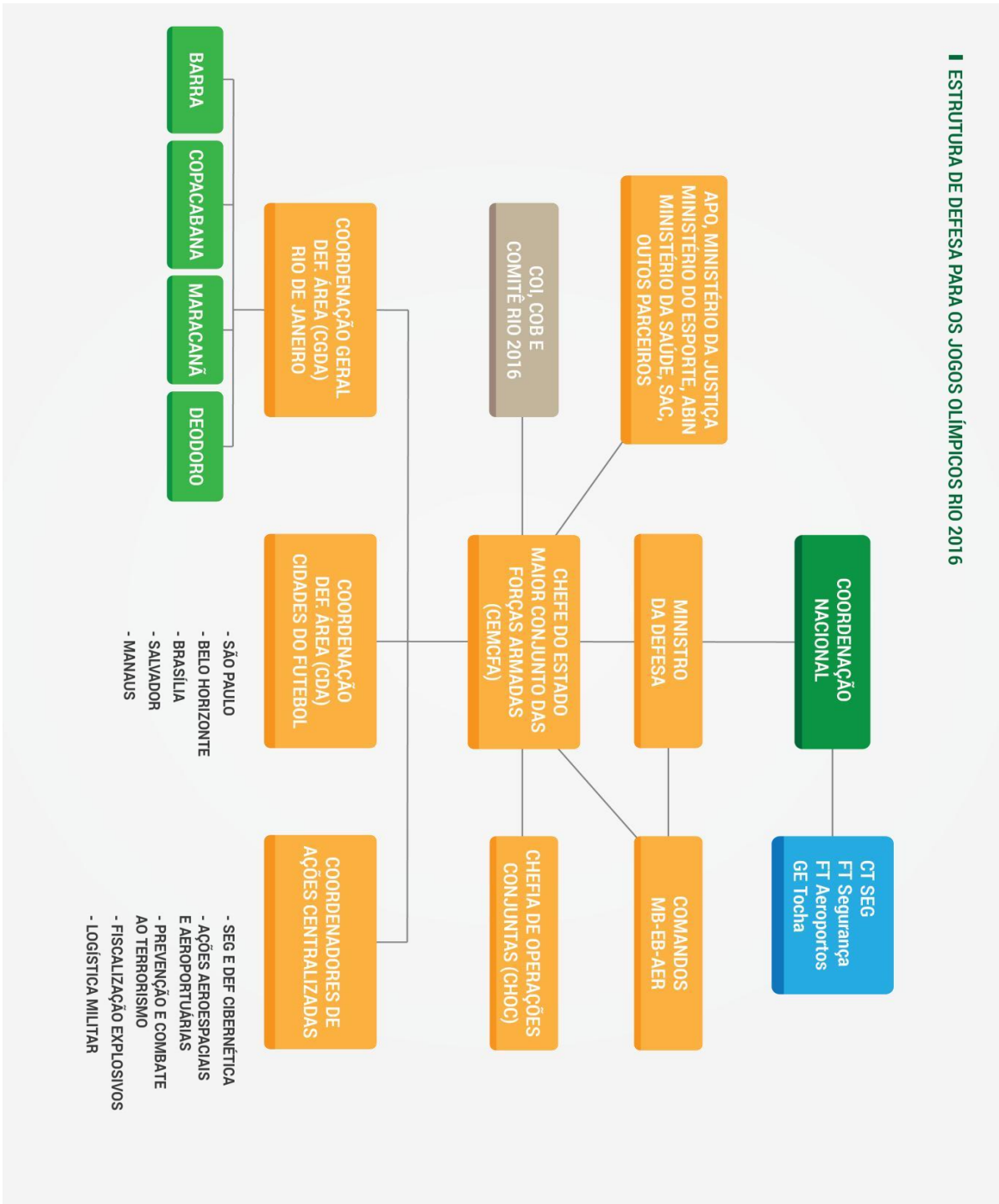


**LEGENDA**

CICCN – Centro Integrado de Comando e Controle Nacional  
 CIANT – Centro Integrado Antiterrorismo  
 CCPI – Centro de Cooperação Policial Internacional  
 CICCR – Centro Integrado de Comando e Controle Regional  
 CICCS – Centro Integrado de Comando e Controle Setorial  
 CISI – Centro Integrado de Segurança da Instalação

Fonte: Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (BRASIL, 2016b, p. 13).

**ANEXO B - Estrutura de Defesa Para os Jogos Olímpicos**



Fonte: Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (BRASIL, 2016b, p. 14).