



UNISUL

UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA

DIEGO OLIVEIRA MARQUES DE ARAUJO

**ESPIÕES E AVIÕES – UM VOO DE RECONHECIMENTO SOBRE A ATIVIDADE
DE INTELIGÊNCIA A SERVIÇO DA AVIAÇÃO CIVIL BRASILEIRA**

Rio de Janeiro

2020

DIEGO OLIVEIRA MARQUES DE ARAUJO

**ESPIÕES E AVIÕES – UM VOO DE RECONHECIMENTO SOBRE A ATIVIDADE
DE INTELIGÊNCIA A SERVIÇO DA AVIAÇÃO CIVIL BRASILEIRA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Especialização em Inteligência de Segurança da Universidade do Sul de Santa Catarina como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Inteligência de Segurança.

Orientador: José Luiz Gonçalves da Silveira, Dr.

Rio de Janeiro

2020

DIEGO OLIVEIRA MARQUES DE ARAUJO

**ESPIÕES E AVIÕES – UM VOO DE RECONHECIMENTO SOBRE A ATIVIDADE
DE INTELIGÊNCIA A SERVIÇO DA AVIAÇÃO CIVIL BRASILEIRA**

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado à obtenção do título de Especialista em Inteligência de Segurança e aprovado em sua forma final pelo Curso de Especialização em Inteligência de Segurança da Universidade do Sul de Santa Catarina.

Rio de Janeiro, 22 de abril de 2020.

Professor e orientador José Luiz Gonçalves da Silveira, Dr.
Universidade do Sul de Santa Catarina

Prof. Camel André de Godoy Farah, Dr.
Universidade do Sul de Santa Catarina

Este trabalho é dedicado a todas as vítimas, *in memoriam*, e familiares de vítimas de atentados terroristas contra a aviação civil pelo mundo, em especial aos mais de 3 mil órfãos deixados pelos ataques de 11 de setembro de 2001.

AGRADECIMENTOS

A mulher da minha vida, minha querida companheira Barbara Cristine Vinhaes Cardoso, por todo o carinho, tempo de convivência, força e compreensão, e ao meu querido filho Miguel Cardoso de Araujo que, no auge de sua infância, ensinou-me o melhor sentido para o termo “inteligência doméstica”, ora sob o aspecto tático-operacional, prevenindo ameaças a sua integridade física e psíquica, ora sob o aspecto estratégico, na tentativa de lhe garantir uma vida adulta justa, saudável e feliz.

Brincadeiras à parte, agradeço também a todos os familiares e amigos, principalmente a minha mãe de criação, Bianca Ramos Rodrigues de Araujo, minha irmã, Jéssica Oliveira Marques de Araujo, e em especial ao meu pai, Vivaldo Marques de Araujo Filho, pelo exemplo de vida e retidão, bem como por todos os ensinamentos, estrutura e dedicação em proporcionar sempre, em que pesem os reveses da vida, o melhor aos filhos quando no exercício de seu ofício paternal.

A todos os entes queridos que não estão mais entre nós, especialmente a minha outra mãe, Jaine Claire de Oliveira Araujo (que nos deixou tão cedo quando eu tinha apenas 7 anos de idade), e meu avô materno, Pedro Pacheco de Araujo, assim como aos grandes amigos que também já se foram, por todos os momentos felizes proporcionados e pela imprescindível contribuição para a formação do que sou hoje, destacando que suas nobres passagens, bastante abreviadas por adversidades em alguns casos, deixaram definitivamente um alerta sobre a efemeridade da vida, e a urgência de aproveitá-la junto a quem se ama.

A todos aqueles que de alguma forma contribuíram para a elaboração desta pesquisa, meus mais sinceros agradecimentos. Se tentasse listar todos os familiares, amigos, colegas e professores que contribuíram de modo direto ou indireto, correria o risco de cometer alguma injustiça (na hipótese de esquecer de citar alguém), e definitivamente estaria incorrendo em fuga do escopo, tendo-se em conta a grande quantidade de pessoas queridas e a importância que tiveram para a consecução do presente trabalho.

“Achamos que a inteligência é importante para vencer guerras. Guerras não são vencidas pela inteligência, o que ela realmente faz, quando está funcionando bem, é ajudar a evitá-las” (David Kay, ex-Inspetor Chefe de Armas da ONU, 2004).

RESUMO

De todos os modais de transporte existentes nos dias atuais é sobre a aviação civil, sem dúvida, que invariavelmente paira toda sorte de ameaças possíveis, inclusive a ameaça terrorista, mormente desde a brutalidade dos eventos ocorridos em 11 de setembro de 2001, quando terroristas suicidas apoderaram-se de aeronaves civis antes de lançá-las contra alvos pré-determinados em solo nos Estados Unidos da América, convertendo-se no maior atentado terrorista da história. Desde então, com o surgimento de novas tecnologias, novos conflitos e padrões de violência, e considerando os desafios securitários decorrentes desse panorama, diante de um mundo cada vez mais globalizado, com grandes implicações no modal aéreo, a autoridade de aviação civil brasileira deve permanecer vigilante para o enfrentamento adequado de ameaças que possam constituir risco à segurança do usuário do transporte aéreo e da sociedade em geral: missão para a qual a atividade de inteligência, particularmente aplicada à aviação civil, tem se mostrado imprescindível. Eis, portanto, a proposta do presente trabalho: investigar a atuação da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), enquanto autoridade de aviação civil brasileira, ao servir-se da atividade de inteligência como meio de prevenção de riscos, ameaças ou eventos que comprometam a segurança do usuário do transporte aéreo e da sociedade em geral. Tendo essa proposta como norte, buscou-se analisar o panorama histórico em que se deram as principais ocorrências de violação da segurança da aviação civil bem como as iniciativas da comunidade internacional para garantir a segurança do transporte aéreo; foram identificados os marcos legais da atividade de inteligência, da aviação civil brasileira, e a base principiológica de ambos; foram avaliados os riscos, ameaças e eventos que possam comprometer a segurança do usuário do transporte aéreo e da sociedade em geral; e, por fim, analisadas possíveis melhorias para o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) no que tange à atividade de inteligência aplicada à aviação civil, tendo-se em conta a participação da ANAC nesse sistema.

Palavras-chave: Atividade de inteligência. Aviação civil. Inteligência de Aviação Civil.

ABSTRACT

Of all modes of transport nowadays, it is about civil aviation, that invariably hovers every possible kind of threats, including the terrorist threat, especially since the brutality of the events of September 11, 2001, when suicide terrorists hijack civil aircrafts before throw them in predetermined ground targets in the United States of America, becoming the largest terrorist attack in history. Since then, with the emergence of new technologies, new conflicts and patterns of violence, and considering the security challenges due to this panorama, facing of increasingly globalized world, with significant implications for air transport, the brazilian civil aviation authority must keep itself vigilant to adequately face the threats that can cause risk to the safety of air transport users and society in general: a mission for which intelligence, particularly applied to civil aviation, has become essential. Therefore, the purpose of this academic research: to investigate the role of the National Civil Aviation Agency (ANAC), as the brazilian civil aviation authority, by using intelligence as a means of preventing risks, threats or events that make vulnerable the safety of air transport users and society in general. Taking this proposal as guidance, we analyzed the historical scenario in which the main occurrences of violation of civil aviation security occurred and the initiatives of the international community to ensure the security of air transport; the legal frameworks of intelligence, brazilian civil aviation, and the principle basis of both will be identified; risks, threats and events that make vulnerable the safety of the air transport users and society in general will be assessed; and, finally, possible improvements for the Brazilian Intelligence System (SISBIN) regarding the intelligence applied to civil aviation will be analyzed, taking into account the participation of National Civil Aviation Agency (ANAC) in this system.

Keywords: Intelligence. Civil aviation. Civil aviation intelligence.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 PANORAMA HISTÓRICO.....	21
2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DOS ASSUNTOS : INTELIGÊNCIA E AVIAÇÃO.....	21
2.2 A COMUNIDADE INTERNACIONAL E OS ATAQUES À AVIAÇÃO CIVIL.....	30
2.3 O MAIOR ATENTADO TERRORISTA DA HISTÓRIA.....	40
2.4 A INVESTIGAÇÃO OFICIAL DO 11/09 E AS CAMADAS DE SEGURANÇA.....	51
3 CONSIDERAÇÕES LEGAIS.....	59
3.1 A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA CIVIL NO BRASIL.....	59
3.2 A INTELIGÊNCIA APLICADA À AVIAÇÃO CIVIL BRASILEIRA.....	64
4 DOCTRINA DE INTELIGÊNCIA.....	72
4.1 CONCEITUAÇÃO, CICLO E CATEGORIAS DE INTELIGÊNCIA.....	72
4.2 FUNÇÕES, FONTES E CONTROLE DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA.....	79
4.3 BASE PRINCIPOLÓGICA DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA.....	94
5 PROTEÇÃO CONTRA ATOS DE INTERFERÊNCIA ILÍCITA.....	110
5.1 UMA DUALIDADE A SER PONTUADA : <i>SAFETY X SECURITY</i>	110
5.2 ATOS DE INTERFERÊNCIA ILÍCITA CONTRA AVIAÇÃO CIVIL.....	113
6 AVALIAÇÃO DE AMEAÇAS À AVIAÇÃO CIVIL.....	125
6.1 DELIMITAÇÃO DO ESPECTRO DE AMEAÇAS.....	125
6.2 TERRORISMO E SABOTAGEM.....	127
6.3 MODAL AÉREO COMO VETOR DE ATIVIDADES CRIMINOSAS.....	141
6.4 TRANSPORTE AÉREO DE ARTIGOS PERIGOSOS E BENS DE USO DUAL.....	153
6.5 CIBERESPAÇO E AMEAÇAS CIBERNÉTICAS.....	167
6.6 EXPLORAÇÃO DO MODAL AÉREO POR INTELIGÊNCIAS ADVERSAS.....	176
7 CONCLUSÃO.....	187
REFERÊNCIAS.....	192

1 INTRODUÇÃO

À medida que o processo de globalização avança, novas tecnologias, novos conflitos e padrões de violência são impostos às autoridades estatais, que precisam dar conta dos desafios securitários decorrentes desse cenário em constante mutação. O horizonte que se descortina à frente da aviação civil não foge a essa regra. Pelo contrário, na qualidade de principal meio de integração dos países, seja por sua agilidade, seja pelas longas distâncias alcançadas, ou ainda pelas modernas tecnologias empregadas, o transporte aéreo acaba estando sempre na vanguarda do processo de globalização, ao menos no que se refere à integração de pessoas e diferentes culturas pelo planeta. Essa situação tende a perdurar até que seja efetivado um modal mais rápido, eficiente e, sobretudo, seguro, apto a suplantar o transporte aéreo no posto que atualmente ocupa.

Decerto a aviação é um dos modais de transporte mais seguros do mundo e para manter-se nessa posição é fundamental que as autoridades de aviação civil acompanhem essa toada, especialmente no que tange ao monitoramento de riscos, ameaças e eventos que possam comprometer a segurança de seus usuários e da sociedade em geral e, em última análise, a soberania nacional e o próprio Estado democrático de direito. Nesse ponto, a atividade de inteligência apresenta-se como uma grande aliada, conforme revela o artigo 1º, parágrafo 2º, de um dos seus marcos legais no Brasil, que é a Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, que institui o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) e cria a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN):

Art. 1º Fica instituído o Sistema Brasileiro de Inteligência, que integra as ações de planejamento e execução das atividades de inteligência do País, com a finalidade de fornecer subsídios ao Presidente da República nos assuntos de interesse nacional.

§ 1º O Sistema Brasileiro de Inteligência tem como fundamentos a preservação da soberania nacional, a defesa do Estado Democrático de Direito e a dignidade da pessoa humana, devendo ainda cumprir e preservar os direitos e garantias individuais e demais dispositivos da Constituição Federal, os tratados, convenções, acordos e ajustes internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte ou signatário, e a legislação ordinária.

§ 2º Para os efeitos de aplicação desta Lei, entende-se como inteligência a atividade que objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos dentro e fora do território nacional sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado.

Já a Política Nacional de Inteligência (PNI), fixada pelo Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016, esquadrihando a relação da atividade de inteligência com a aviação civil, elenca junto ao rol de ameaças, sob o título de “Ações contrárias à Soberania Nacional”, as violações

ao espaço aéreo brasileiro e da segurança das aeronaves de bandeira brasileira. Caberia, então, à atividade de inteligência aplicada à aviação civil identificar fatos ou situações que potencialmente resultem em violações à segurança de aeronaves de bandeira brasileira e, em certa medida, violações ao espaço aéreo brasileiro quanto aos eventos que coloquem em risco infraestruturas aeronáuticas e aeroportuárias. Eis o item 6.4 da PNI:

6.4 Ações contrárias à Soberania Nacional

São ações que atentam contra a autodeterminação, a não-ingêrência nos assuntos internos e o respeito incondicional à Constituição e às leis.

Deve constituir preocupação constante do Estado e de seus governantes, e requerer a atenção da Inteligência nacional, a violação: dos espaços territorial e aéreo brasileiros; de suas fronteiras marítimas e terrestres; da segurança dos navios e aeronaves de bandeira brasileira, à luz das Convenções em vigor no País; dos direitos exclusivos sobre sua plataforma continental; do seu direito sobre seus recursos naturais; e do seu direito soberano de regular a exploração e de usufruir de sua biodiversidade.

Mais recentemente, a Estratégia Nacional de Inteligência (ENINT), aprovada pelo Decreto s/nº de 15 de dezembro de 2017, enaltece a importância do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) “para a identificação de fatos e situações que podem influenciar o processo decisório e a ação governamental e para a segurança da sociedade e do Estado”, destacando sua relevância para o sucesso “dos grandes eventos ocorridos no Brasil nos últimos anos, demonstrando um avançado estágio de integração entre as diversas instituições que o compõem” (BRASIL, 2017).

Lembre-se de que a ANAC teve sua candidatura aprovada pelo Conselho Consultivo do SISBIN (CONSISBIN), juntamente com a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO), em 09 de junho de 2016, durante reunião do referido conselho, lançando definitivamente a autoridade de aviação civil à posição de membro integrante do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN). Posteriormente, o Decreto nº 9.209, de 27 de novembro de 2017, endossou a decisão do CONSISBIN fixando a ANAC dentre os membros integrantes do SISBIN, e alterando o artigo 4º, inciso XVII, do Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002, que dispõe sobre a organização e o funcionamento desse sistema:

Art. 4º O Sistema Brasileiro de Inteligência é composto pelos seguintes órgãos: [...] XVII - Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, por meio da Secretaria-Executiva, da Secretaria Nacional de Aviação Civil, da Agência Nacional de Aviação Civil, da Agência Nacional de Transportes Terrestres, da Agência Nacional de Transportes Aquaviários, da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária e do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

Partindo dessas premissas, o trabalho desenrola-se com a contextualização dos temas e um apanhado histórico de todas as iniciativas que se deram desde os primórdios da aviação para a promoção da segurança do transporte aéreo, abordando ocorrências e foruns internacionais que demandaram mudanças na regulamentação do setor, perpassando a Convenção de Tóquio (1963) – “sobre infrações e outros atos praticados a bordo de aeronaves”; Convenção de Haia (1970) – “sobre a repressão ao apoderamento ilícito de aeronaves”; Convenção de Montreal (1971) – “sobre a repressão aos atos ilícitos praticados contra a aviação civil”; a Convenção de Montreal (1991) – “sobre a marcação de explosivos com o propósito de detecção”: todas orientando a elaboração/atualização do Anexo 17 à Convenção de Aviação Civil Internacional (1944), Anexo intitulado *Security – Safeguarding International Civil Aviation Against Acts of Unlawful Interference*.

Sob esse aspecto, a pesquisa aborda também o relatório emitido pela comissão oficial presidida por Thomas Kean, que apurou as ações perpetradas pelos terroristas no dia 11 de setembro de 2001, “*The 9/11 Commission Report*”, assim como a identificação de camadas de segurança da aviação civil essenciais para impedir o apoderamento ilícito de aeronaves. Sobre isso, diz o relatório da comissão (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2004, p. 83, nossa livre tradução):

A FAA estabeleceu e aplicou as regras de segurança da aviação, que as companhias aéreas e aeroportos foram obrigados a implementar. As regras deveriam produzir um sistema de defesa "em camadas". Isso significava que a falha de qualquer camada de segurança não seria fatal, vez que camadas adicionais forneceriam reserva de segurança. No entanto, cada camada relevante para evitar os sequestros - inteligência, pré-seleção de passageiros, revistas nos canais de inspeção e segurança a bordo - estava seriamente prejudicada antes do 11 de setembro. Tomadas em conjunto, as regras de segurança da aviação não impediram nenhum dos sequestradores do 11 de setembro de embarcar em quatro aeronaves diferentes em três aeroportos diferentes.¹

Em seguida, são identificados os marcos legais da atividade de inteligência, cuidando-se de estabelecer as necessárias fundamentações para o exercício dessa atividade no âmbito da aviação civil, mais precisamente no âmbito das atribuições da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) – o que é de suma importância tendo-se em conta à inexistência de uma doutrina

¹ “The FAA set and enforced aviation security rules, which Airlines and airports were required to implement. The rules were supposed to produce a “layered” system of defense. This meant that the failure of any one layer of security would not be fatal, because additional layers would provide backup security. But each layer relevant to hijackings – intelligence, passenger prescreening, checkpoint screening, and onboard security – was seriously flawed prior to 9/11. Taken together, they did not stop any of the 9/11 hijackers from getting on board four different aircraft at three different airports”.

de inteligência específica formulada para o setor. Antevendo a discussão no âmbito do SISBIN, Gonçalves (2018, p. 61), classificando como inteligência fiscal as atividades de inteligências desenvolvidas na seara da ANAC, afirma que:

Merece destaque, ainda, a inteligência fiscal de outros órgãos com poder de polícia (entenda-se aqui o poder de polícia administrativa) no Brasil, como nas agências reguladoras e outras organizações. Inteligência é fundamental em organizações como a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), produzindo conhecimentos de caráter estratégico, mas também tático-operacional para essas agências.

Nesse ponto, aborda-se a legislação que atualmente regula a aviação civil brasileira, especialmente a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, que criou a Agência Nacional de Aviação Civil, e a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), assim como a legislação aplicável à atividade de inteligência, sobretudo a Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, que institui o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) e cria a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), o Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016, que fixa a Política Nacional de Inteligência (PNI), e o Decreto s/nº de 15 de dezembro de 2017, que aprova a Estratégia Nacional de Inteligência (ENINT).

Considerando a inexistência de uma doutrina de inteligência aplicada à aviação civil, cuida-se também de fazer as necessárias observações quanto às versões desclassificadas da Doutrina de Inteligência de Defesa do Ministério da Defesa (DID-MD), disposta na portaria normativa nº 537/MD, de 21 de dezembro de 2005, e da Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública (DNISP), fixada pela Portaria nº 22, de 22 de julho de 2009, da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP).

A despeito de tais atos normativos referirem-se respectivamente à inteligência de defesa e à inteligência de segurança pública, é razoável admitir que na ausência de uma doutrina de inteligência especificamente aplicada à aviação civil, é possível que a autoridade de aviação civil, na condição de intérprete normativo, valendo-se de regras de hermenêutica, utilize, no que couber, alguns institutos daqueles atos para viabilizar suas competências legais. É o que se deduz do inciso XLV do artigo 8º da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, quando estabelece que cabe à ANAC “deliberar, na esfera administrativa, quanto à interpretação da legislação, sobre serviços aéreos e de infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária, inclusive casos omissos, quando não houver orientação normativa da Advocacia-Geral da União”, e ainda no inciso XLVI, “deliberar, na esfera técnica, quanto à interpretação das normas e

recomendações internacionais relativas ao sistema de segurança de vôo da aviação civil, inclusive os casos omissos” (BRASIL, 2005).

Sobre o tema, Paulo Nader (2005, p. 264) ensina que o trabalho de interpretação do Direito “é uma atividade que tem por escopo levar ao espírito o conhecimento pleno das expressões normativas, a fim de aplica-lo às relações sociais”, e também que “fixar o sentido de uma norma jurídica é descobrir a sua finalidade, é pôr a descoberto os valores consagrados pelo legislador, aquilo que teve por mira proteger”; fixar o alcance de uma norma é “demarcar o campo de incidência da norma jurídica, é conhecer sobre que fatos sociais e em que circunstâncias a norma jurídica tem aplicação”.

Posteriormente, fez-se necessário identificar a base principiológica que rege, em linhas gerais, tanto a atividade de inteligência quanto o transporte aéreo, passando pelos fundamentos da República Federativa do Brasil, pelos direitos fundamentais previstos no art. 5º da Carta Magna, e por outros princípios previstos em legislações esparsas. Alexandre de Moraes (2007, p. 30) enuncia que “o direito à vida é o mais fundamental de todos os direitos, já que se constitui em pré-requisito à existência e exercício de todos os demais direitos”. O mesmo autor (2007, p. 765) preceitua que “segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”. Já quanto à soberania nacional vale destacar a precisa definição trazida por Marcelo Caetano (1987, p. 169):

[...] um poder político supremo e independente, entendendo-se por poder supremo aquele que não está limitado por nenhum outro na ordem interna e por poder independente aquele que, na sociedade internacional, não tem de acatar regras que não sejam voluntariamente aceites e está em pé de igualdades com os poderes supremos dos outros povos.

Sobre a inteligência propriamente dita, serão abordados os conceitos, a concepção trina (conhecimento, organização e atividade), suas funções, fontes e meios de obtenção, o processo de produção do conhecimento, seus princípios norteadores, bem como a necessidade de desenvolver operações de inteligência na busca do “dado negado”, e a utilização da contrainteligência, ora sob o aspecto defensivo, ora sob o aspecto ofensivo, e, como não poderia deixar de ser: como todos esses aspectos estão inseridos na atividade de inteligência desenvolvida pela autoridade de aviação civil.

De acordo com Gonçalves (2018, p.27), longe de tratar apenas de informações obtidas a partir de práticas de espionagem, o significado de inteligência, como produto, compreende “conhecimento processado (a partir de matéria bruta, com metodologia própria), obtido de

fontes com algum caráter de sigilo e com o objetivo de assessorar o processo decisório”. Cepik (2003, p. 13) bem esclarece que serviços de inteligência, também conhecidos como serviços secretos ou serviços de informação, são em verdade agências governamentais responsáveis pela coleta, análise e disseminação de informações “consideradas relevantes para o processo de tomada de decisões e de implementação de políticas públicas nas áreas de política externa, defesa nacional e provimento de ordem pública”.

Dada a relevância para os regimes democráticos, será tratada também a necessidade de estabelecer mecanismos de controle da atividade de inteligência quando desenvolvida pela autoridade de aviação civil. Gonçalves (2019, p. 25) garante que “o poder/dever/necessidade de controle da Administração pelos administrados é intrínseco ao modelo democrático”, e adverte que “sem esse controle a Administração carece de legitimidade, o cidadão corre o risco de sofrer arbitrariedades por parte de órgãos e agentes estatais, e o regime democrático deixa de existir”. Em que pese o fato de nenhuma atividade estatal poder isentar-se de controle público estabelecido para garantir sua legitimidade frente à observância de direitos fundamentais do cidadão, é indiscutível que a atividade de inteligência, em particular, exige maior atenção estatal sob esse aspecto, conforme destaca José Manuel Ugarte (2002, p. 45):

[...] no caso da atividade de inteligência, permeiam razões de maior peso ainda para requerer um controle efetivo. [...] trata-se de uma atividade caracterizada pelo segredo, que protege suas fontes e métodos, assim como, em muitos casos, as identidades das pessoas envolvidas nela e que freqüentemente realiza atos de caráter sigiloso. Tudo isto contradiz um dos princípios fundamentais do sistema republicano, a publicidade dos atos do governo. Além disso, a referida atividade utiliza meios materiais com aptidão especial para penetrar na privacidade das pessoas. Os equipamentos de que dispõe um organismo de inteligência moderno e seu pessoal experiente – ainda num Estado de recursos relativamente reduzidos – podem tomar conhecimento de virtualmente todos os aspectos da vida de uma pessoa.

Ainda sobre os mecanismos de controle, ressalte-se que “a função fiscalizadora também é essencial para a economia, eficiência e eficácia da própria atividade de inteligência” (Gonçalves, 2019, p. 57). Para Ugarte (2002, p. 45), a ausência de um controle adequado acarreta “dispersão de esforços, e de meios humanos e materiais em atividades realizadas não em benefício do Estado, mas em necessidades conjunturais de determinados funcionários governamentais ou ainda de integrantes de organismos de inteligência”, e também “desperdício de fundos cuja administração adequada é imprescindível para que cumpram com sua finalidade de proporcionar adequada, objetiva, oportuna e esclarecida inteligência aos formuladores da política”.

Resta, portanto, evidente a dificuldade de se implantar mecanismos de controle sobre as atividades de inteligência. No que tange à aviação, dadas as especificidades do tema, sobretudo no que tange à identificação de atos que ameacem a segurança nacional, não se espera um panorama diferente. Marco Cepik (2003, p. 158) esclarece que “as tensões entre segredo governamental e o direito dos cidadãos à informação, são estruturalmente determinadas pela natureza anárquica da autoridade do sistema internacional”, sendo mais ou menos graves a depender da “natureza dos regimes políticos, das formas de governo e de outras características institucionais e escolhas políticas dos sujeitos relevantes em cada país”. Aquele autor identifica dois tipos principais de risco para o serviço de inteligência: “1. o risco de manipulação dos serviços por parte de governantes procurando maximizar poder”; 2. O risco de autonomização dos próprios serviços, que se transformariam num tipo de poder paralelo dentro do Estado” (Cepik, 2003, p. 159).

Nesse ponto, será importante lançar alguma luz sobre a opaca e hesitante percepção que a sociedade possui a respeito da inteligência no Brasil – outrora utilizada como instrumento do aparato repressor estatal durante o regime militar instaurado em 1964 –, alertando sobre a necessidade de garantir transparência às atividades de inteligência também quando aplicadas em sede de aviação civil. Marco Cepik (2003, p. 15) destaca que “não é de se estranhar que a mera existência de serviços de inteligência gere desconfiança e insegurança nos cidadãos dos próprios países que têm organizações desse tipo”, e que a visão negativa, ainda nos dias atuais, “faz da transparência um enorme desafio no processo de institucionalização dessas atividades”.

Dentre as diversas fontes de inteligência, naturalmente, a ANAC, na qualidade de membro do SISBIN, também é vítima de um grande dilema da era da informação e do conhecimento, frente à vasta quantidade de dados e informações disponíveis: como lidar com todas essas informações disponibilizadas em fontes abertas de inteligência (conhecida pelo acrônimo OSINT – *Open Source Intelligence*)? Gonçalves (2018, p. 125) ensina que é premente “a necessidade de treinamento nas técnicas de análise e produção de conhecimento, essencial para o bom funcionamento de qualquer serviço”, implicando na “superação de preconceitos relacionados à desvalorização das fontes abertas e da coleta diante dos dados obtidos por meio de busca”.

Um quarto passo resta alicerçado na avaliação de um vasto espectro de ameaças incidentes sobre a aviação civil, notadamente os atos de interferência ilícita em geral (normalmente derivados do terrorismo), as ações de sabotagem contra infraestruturas aeronáuticas ou aeroportuárias, seja qual for a motivação, a exploração do modal aéreo como vetor de atividades criminosas, além da utilização de táxis aéreos clandestinos, do transporte de

artigos perigosos e bens de uso dual por via aérea, ataques cibernéticos, utilização de aeronaves por inteligências adversas, proliferação de aeronaves remotamente pilotadas ou veículos aéreos não tripulados (VANT, popularmente conhecidos como *drones*), distúrbios no controle de tráfego aéreo, manifestações, conflitos internos e internacionais, meio ambiente, fluxos migratórios, guerras, tensões geopolíticas, pandemias e diversas outras ameaças. Somente a título de atividades criminosas, que se valem do transporte aéreo para perpetrar suas ações sem necessariamente a intenção de causar danos ao modal, temos, a título de exemplo, narcotráfico, tráfico de armas, contrabando, descaminho, garimpo ilegal, e mais recentemente, o aumento significativo de roubos a aeronaves que transportam valores entre os diversos aeródromos do país.

No que concerne aos atos de interferência ilícita contra a segurança da aviação civil (conhecida pelo acrônimo AVSEC, derivado de *Aviation Security*), contexto que também abrange as ações perpetradas por organizações terroristas, será dada uma atenção especial aos procedimentos e medidas de segurança previstos na legislação nacional, notadamente no Decreto nº 7.168, de 5 de maio de 2010, que dispõe sobre o Programa Nacional de Segurança da Aviação Civil Contra Atos de Interferência Ilícita (PNAVSEC), cuidando-se evidentemente de garantir o necessário sigilo sobre as especificidades do tema, nos termos das disposições do Anexo 17 da Convenção de Aviação Civil Internacional, internalizada através do Decreto nº 21.713, de 27 de agosto de 1946.

Por ser uma das últimas linhas de defesa contra ameaças dessa natureza à aviação civil, é razoável considerar que o diálogo entre *Aviation Security* e a atividade de inteligência poderá produzir ganhos no que tange à identificação das vulnerabilidades nas infraestruturas aeronáuticas e aeroportuárias que porventura possam ser exploradas por organizações terroristas, ou outras congêneres. Gonçalves (2017, p. 2) bem observa que “a prevenção contra o terrorismo não é tarefa fácil, pois, como se sabe no meio que lida com o tema, enquanto as forças do Estado não podem errar nunca no trato com essa ameaça, o terrorista só precisa acertar uma vez”.

Nesse ponto, imperiosamente não se deve passar ao largo a análise do próprio terrorismo como complexo fenômeno internacional, devendo ser estudadas as ondas do terrorismo no decorrer dos últimos séculos, seus elementos essenciais, motivações, táticas, assim como as principais organizações terroristas atuais, sem deixar de abordar a legislação nacional aplicável ao tema, especialmente a recente Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, publicada meses antes dos jogos olímpicos sediados pelo Brasil naquele ano. Em sua obra pioneira sobre o assunto no

Brasil, Gonçalves (2017, p. 1) adverte sobre a vulnerabilidade de nosso país quanto ao fenômeno:

País nenhum está livre do terrorismo. O Brasil não é exceção, muito pelo contrário. Além de base e palco de ações terroristas, o País mostra-se como alvo em potencial do terror. Afinal, as possibilidades são múltiplas nesta terra multiétnica de 200 milhões de seres humanos, 16 mil quilômetros de fronteiras e 8 mil de costa, e vizinha de 10 países, cada qual com suas peculiaridades. Some-se a isso as oportunidades relacionadas a grandes eventos, a politização de setores do crime organizado, a projeção internacional no setor político-econômico e a negação e inação por parte do Estado, tudo contribuindo para despertar a atenção de organizações terroristas para as facilidades em se obter propaganda para suas demandas com um País que não se prepara e não tem a intenção de se preparar para combater essa forma de violência.

Significativa consideração, todavia, foi dada pelo nosso legislador para os casos de utilização de aeronaves como meio para violação da soberania nacional ou pelo narcotráfico ao estabelecer a possibilidade de submeter aeronaves hostis ou suspeitas de tráfico de substâncias entorpecentes e drogas afins à medida de destruição, quando não atendam aos procedimentos coercitivos previstos no Decreto nº 5.144, de 16 de julho de 2004, que regulamenta os parágrafos 1º a 3º do artigo 303 do Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), alterado pela Lei nº 9.614, de 5 de março de 1998, popularmente conhecida como “Lei do Abate”. Entende-se como medida de destruição o disparo de tiros, feitos pela aeronave interceptadora, para provocar danos e impedir o prosseguimento de voo da aeronave hostil, medida esta que “somente poderá ser utilizada como último recurso e após o cumprimento de todos os procedimentos que previnam a perda de vidas inocentes, no ar ou em terra” (BRASIL, 2004).

Hodiernamente, a atividade de inteligência no âmbito da ANAC, a autoridade de aviação civil brasileira, é desenvolvida basicamente pela Gerência de Inteligência (GINT), antiga Gerência de Planejamento e Inteligência (GPIN), desde 4 de setembro de 2012. Nessa data entrou em vigor a Resolução ANAC nº 245 que alterou o Regimento Interno lançando a atividade de inteligência propriamente dita ao rol de atribuições da Agência, precisamente no bojo da estrutura da Superintendência de Fiscalização (SFI). Com o advento da Resolução nº 245, o Regimento Interno da ANAC, através do seu artigo 36, inciso IX, passou a dispor expressamente sobre a necessidade de “desenvolver e aplicar mecanismos de inteligência na identificação e prevenção de infrações aos regulamentos da Agência executadas por agentes regulados”, assim como na identificação e prevenção de “possíveis atos ilegais cometidos por agentes em atividade regulada pela ANAC” (AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL, 2016).

Recentemente, com a publicação da Resolução nº 525, de 2 de agosto de 2019, que também alterou o Regimento Interno da ANAC, atribuiu-se ainda à Gerência de Inteligência (GINT) a missão de “submeter à Diretoria proposta de ato normativo sobre Ação Fiscal, Inteligência, Gestão de Crises e Assistência a Vítimas em caso de acidente aeronáutico”, bem como promover estudos, emitir pareceres, propor normas e participar de Painéis Técnicos, Grupos de Estudo, Grupos de Trabalho, e outros eventos equivalentes, nacionais e internacionais relativos a “Ação Fiscal, Inteligência, Gestão de Crise e Assistência a Vítimas em caso de acidente aeronáutico, incluindo a representação da ANAC junto ao Sistema Brasileiro de Inteligência – SISBIN” (AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL, 2016). Tais iniciativas revelam uma nítida preocupação da autoridade de aviação civil em regulamentar a atividade de inteligência em sua esfera de atuação, assim como garantir uma efetiva participação da Agência em eventos sobre a temática, inclusive nas reuniões do Conselho Consultivo do SISBIN (CONSISBIN).

Nessa esteira, aproveitando a classificação de inteligência fiscal proposta por Gonçalves indicada anteriormente, será necessário abordar a produção de conhecimentos de inteligência pela Agência basicamente sob dois aspectos distintos: na qualidade de membro integrante do SISBIN, a ANAC deverá produzir conhecimentos de caráter estratégico com o objetivo assessorar tomadores de decisão da própria Agência, sobretudo os membros da diretoria, assim como no nível do Ministério de Infraestrutura, ao qual a Agência está vinculada, e do próprio Presidente de República – com nítida sintonia com a inteligência de Estado; por outro lado, a Agência deverá também produzir conhecimentos de caráter tático-operacional para a viabilização adequada de sua missão institucional, especialmente no que tange a normatização, fiscalização e aplicação de penalidades na sua esfera de atuação – em clara consonância com a inteligência fiscal propriamente dita.

Cabe, ainda, à Gerência de Inteligência (GINT) da Superintendência de Fiscalização (SFI) coordenar as ações fiscais da ANAC “em colaboração com outros órgãos da administração pública, em especial o Departamento da Polícia Federal (DPF), a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) e a Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB)”, nos termos do artigo 36, inciso VIII, do Regimento Interno (AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL, 2016). Valendo-se desse aspecto como inspiração, serão tratadas algumas outras funções que guardam pertinência com a atividade de inteligência no âmbito de outras Superintendências da Agência, a exemplo do encaminhamento, através da Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária (SIA), dos pedidos de autorização prévia para construção de aeródromos para assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional, quando se pretenda

construir algum aeródromo na faixa de fronteira nacional. É o que preconiza o artigo 2º, inciso II, da Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979: “Art. 2º. Salvo com o assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional, será vedada, na Faixa de Fronteira, a prática dos atos referentes a: [...] II - Construção de pontes, estradas internacionais e campos de pouso”.

Destacar-se-á também a recente iniciativa da própria Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária (SIA) com a proposta de criação da Gerência Técnica de Gerenciamento de Risco (GTGR), vinculada à Gerência de Controle e Fiscalização (GFIC), no sentido de promover a produção de conhecimentos de caráter tático-operacional para subsidiar as atividades de fiscalização em sua esfera de atuação, através de vigilância remota, gerenciamento de base de dados de perigos de aeroportos, e atualização de perfis de risco de aeródromos. É o que foi providenciado através do art. 2º, inciso III, alínea “b”, subitem 4.2, do Regimento Interno da ANAC com redação dada pela Resolução nº 525, de 2 de agosto de 2019. O que se pretende, sem dúvida, é consolidar um suporte adequado para as atividades de fiscalização no âmbito da infraestrutura aeroportuária, representando, salvo melhor juízo, autêntica modalidade de inteligência fiscal aplicada à aviação civil.

Por fim, dada a especialidade do assunto e a escassez de literatura sobre a atividade de inteligência aplicada à aviação civil, e da falta de uma doutrina propriamente dita específica sobre o tema, buscar-se-á, através dessa pesquisa, o que há disponível sobre inteligência no cenário nacional e internacional, e eventuais nuances com o transporte aéreo, com o intuito de identificar e propor possíveis melhorias e adequações para o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), tendo-se como escopo a participação da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC).

Considerando os eixos estruturantes estabelecidos pela Estratégia Nacional de Inteligência – ENINT – (i) atuação em rede, (ii) tecnologia e capacitação, (iii) projeção internacional, e (iv) segurança do Estado da sociedade – certo é que a atividade de inteligência desenvolvida no âmbito da ANAC, seja na produção de conhecimentos estratégicos, seja na produção de conhecimentos de caráter tático-operacional, é imprescindível para o alcance dos objetivos estratégicos traçados na ENINT, consolidando ainda mais a integração com os demais órgãos do SISBIN e entes privados, o compartilhamento de dados e informações, e ainda estimular a cooperação internacional, tendo em vista o caráter transnacional das ameaças, e a complexidade das temáticas envolvidas.

2 PANORAMA HISTÓRICO

2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DOS ASSUNTOS: INTELIGÊNCIA E AVIAÇÃO

Não é recente a estreita relação entre a atividade de inteligência e a aviação conforme diversos fatos históricos cabalmente podem comprovar, fatos estes que remontam a alguns séculos atrás quando o homem se lançou ao ar nas primeiras plataformas aeroespaciais que se tem notícia, antes mesmo da invenção do próprio avião. Trata-se da utilização de *aerostiers* (balonistas) para a coleta de evidências visuais pelos franceses nas campanhas militares que sucederam a Revolução de 1789. No século seguinte balões também foram usados pelas tropas da União durante a guerra civil norte-americana (1861 – 1865); pelas tropas lideradas pelo então marquês de Caxias na Guerra do Paraguai (1864 – 1870); e pelas tropas francesas na Guerra Franco-Prussiana (1870 – 1871).

As primeiras aplicações militares de balões aerostáticos² datam do ano de 1794, e ocorreram durante as campanhas francesas contra os exércitos inimigos, que se posicionaram em atitude de ameaça à soberania da França, nos eventos que sucederam a Revolução Francesa. Um dos primeiros registros refere-se à atuação do Capitão Coutelle que fora designado para organizar um Corpo de Aeroestação, ocasião em que construiu o balão *Entreprenant* e ministrou instrução de uso para uma companhia de “aerostateiros”, com o intuito de realizar missões de reconhecimento das posições inimigas ao longo da fronteira.

Acumulando as funções de aeronauta e de elemento operacional de inteligência, esses profissionais tiveram participação decisiva para o desfecho de muitas batalhas campais naquela ocasião, como bem destaca o falecido Tenente-Brigadeiro Néelson Freire Lavanère-Wanderley (2017, p. 23), em sua pesquisa referente ao emprego de balões em operações militares, onde comenta a atuação do Capitão Coutelle durante as campanhas francesas na Bélgica:

Lá realizou, com o balão cativo, missões de observação na cidade de Maubeuge, que estava sendo atacada pelos austríacos; quando, em seguida, o General Jourdan atacou, vitoriosamente, a praça de Charleroi, o Capitão Coutelle rebocou durante a noite o

² Aeróstato é o termo atribuído aos balões e dirigíveis, vulgarmente conhecidos como “veículos mais leves que o ar”, e diz respeito aos veículos que se mantêm no espaço por efeito da ação ascensional de um gás literalmente mais leve que o ar, já que todo corpo imerso em um fluido sofre a ação de uma força (empuxo) verticalmente para cima, cuja intensidade é igual ao peso do fluido deslocado pelo corpo (princípio de Arquimedes). Por outro lado, aeródino é o termo utilizado para designar as aeronaves mais pesadas que o ar, tais como os aviões e helicópteros em geral. Os dirigíveis, ao contrário dos balões, apesar de também se sustentarem no ar por meio do princípio de Arquimedes, possuem um conjunto motopropulsor que os tornam capazes de se deslocarem autonomamente no espaço aéreo.

balão cheio e participou do assalto, tendo o aparecimento do balão influído muito sobre a disposição de luta dos sitiados.

A atuação mais destacada do Capitão Coutelle se deu durante a batalha de Fleurus, travada no dia 26 de junho de 1794, na qual o General Jourdan venceu as tropas austríacas e holandesas; durante nove horas o Capitão Coutelle realizou observações aéreas a bordo do seu balão cativo.

Já no continente americano na Guerra de Secessão nos Estados Unidos da América, em meados do século XIX, balões cativos³ foram utilizados massivamente para missões de observação e reconhecimento no teatro de operações. Logo no limiar da guerra, Abraham Lincoln, então Presidente da União, contratou os serviços oferecidos por um aeronauta chamado Thadeus Sobieski Colincort Lowe, através de seu balão *Enterprise*. Ao se tornar o aeronauta-chefe do Exército do Potomac, o “Professor Lowe”, como ficou posteriormente conhecido, teve sucesso em missões de regulação de tiro de artilharia e de reconhecimento aéreo. Para algumas batalhas, os dados e informações de inteligência obtidos através das missões de reconhecimento foram cruciais para a tomada de decisão do comando, enquanto vítima de operações de desinformação por parte dos exércitos inimigos.

De acordo com Néelson Freire Lavanère-Wanderley (2017, p. 25), após a batalha de Manassas, que constituiu um revés para o exército dos estados do norte, “o Professor Lowe no seu balão cativo fez um reconhecimento aéreo que tranquilizou o comando quanto à falsa notícia de uma nova ofensiva dos sulistas, que seria catastrófica”. Interessante também apontar que foi durante o cerco da batalha de Richmond que os aeronautas Lowe e James Allen enviaram ao Presidente Abraham Lincoln a primeira mensagem de telégrafo valendo-se do fio de bordo do balão cativo *Enterprise*, caracterizando um primeiro e fidedigno relatório de inteligência realizado naquelas condições (Lavanère-Wanderley, 2017, p. 25):

“De bordo do balão Enterprise:

Senhor, o ponto de observação domina uma extensão de cinquenta milhas, mais ou menos, de diâmetro. A cidade, com a sua cintura de acampamentos, apresenta uma cena soberba. Tenho grande prazer em vos enviar este despacho, o primeiro que foi telegrafado de uma estação aérea e em reconhecer tudo que vos devo por me haver encorajado e me ter dado a oportunidade de demonstrar os serviços que a ciência aeronáutica pode prestar ao exército neste país.

Professor T. S. Lowe”

³ Balão cativo é aquele que permanece amarrado por extensas cordas presas a pontos específicos no solo, limitando sua área de operação e observação ao tamanho das cordas utilizadas. Por seu turno, balão livre, por ficar solto no ar, pode sobrevoar campos e cidades, mostrando-se apto ao transporte de pessoas e objetos entre locais diferentes, ao sabor dos ventos da região.

Ainda na ocasião da batalha de Richmond, o aeronauta James Allen fotografara integralmente o campo de batalha inimigo e produziu um mosaico fotográfico dividido em 64 (sessenta e quatro) quadrículas numeradas, de maneira que uma cópia ficara a bordo do balão e outra enviada ao quartel general, possibilitando “assinalar, com precisão e rapidez, qualquer fortificação, instalação ou atividade do inimigo” (Lavanère-Wanderley, 2017, p. 26). Esse episódio, salvo melhor juízo, constituiu o embrião da inteligência de imagens através de plataformas aéreas.

Ainda na América, o Brasil não se isentou de lançar mão da tecnologia empregada nos anos anteriores durante a guerra civil norte-americana e na Revolução Francesa, quando diante do maior conflito armado internacional travado na América do Sul, entre 1864 e 1870, envolvendo as principais potências desse continente: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Trata-se da utilização de balões para missões de reconhecimento aéreo na Guerra do Paraguai, quando o então marquês de Caxias, liderando o Exército Brasileiro e as forças aliadas que compunham a Tríplice Aliança (Argentina, Brasil e Uruguai), viu-se defrontado pelas posições fortificadas paraguaias de Curupaiti e Humaitá, após expulsar os paraguaios dos territórios brasileiro e argentino, e invadir o território Paraguaio no encalço de Francisco Solano Lopes, líder daquele país.

Decerto a geografia era totalmente desfavorável para os aliados em torno dessas posições paraguaias: o terreno era plano sem pontos elevados que servissem de observatórios naturais; a vegetação ocultava as fortificações e as atividades do inimigo, dificultando a obtenção de dados e informações de inteligência para a tomada de decisão de Caxias e seus aliados. Era comum a construção de estruturas precárias de madeira com altura de 10 (dez) a 15 (quinze) metros, denominadas “mangrulos”, como observatórios de forças aliadas e inimigas, mas que permitiam visão limitada do campo inimigo, especialmente no caso das características geográficas nos arredores de Curupaiti e Humaitá. Foi nesse cenário que o marquês de Caxias enxergou no uso do balão de observação o trunfo adequado para o desfecho da batalha.

Tamanha era a importância dada por Caxias à utilização dos balões na Guerra do Paraguai para a obtenção de dados e informações sobre o campo de batalha que o marquês deixou claro o seu desgosto em carta direcionada ao Ministro da Guerra, enviada em 28 de dezembro de 1866, após uma primeira tentativa frustrada no uso do aeróstato na guerra, devido a erros no transporte e armazenamento do balão sob a responsabilidade do aeronauta francês Louis Desiré Doyen (Lavanère-Wanderley, 2017, p. 35 e 36):

“Não havendo por aqui fazendas próprias para a confecção de outro balão, ordenei ao mesmo Mr. Doyen que voltasse para a Corte do Imperio a apresentar-se a V.Ex^a que lhe determinará o que lhe for servido: parecendo-me que, não tendo ele chegado ao fim a que se propusera, não pode supor-se com direito a nenhuma outra vantagem mais que aos vencimentos que lhe foram concedidos até o dia de sua apresentação, tendo eu mandado ajustar-lhe contas até o da partida, e passar-lhe guia.

Logo que se tratou da confecção do balão, eu disse que conviria a promptificação de mais de um, receando já algum sinistro no primeiro que se tivesse de experimentar: a escassez do tempo porem talvez não permitisse essa providencia, cuja falta é para sentir-se, por quanto reconheço o serviço importante que nos prestaria um tal auxilio para reconhecimento de terrenos cobertos de matas e lagôas fora do alcance de observadores collocados em situações inteiramente planas.”

Numa segunda tentativa, em 1867, após recomendação do Professor Lowe, que foi o aeronauta-chefe do Exército do Potomac na guerra civil norte-americana, os irmãos aeronautas James Allen e E. S. Allen foram contratados pelo Exército Brasileiro para pôr em prática a operação de balões de observação na Guerra do Paraguai. Em que pesem as dificuldades para se produzir o hidrogênio utilizado para encher e sustentar os balões no teatro de operações, no dia 24 de junho de 1867, na região de Tuiuti foi realizada a primeira ascensão do balão para missões de observação e reconhecimento naquela guerra. Após outras vinte ou mais ascensões realizadas na Guerra do Paraguai pelo aeronauta James Allen e por oficiais do Exército Brasileiro, constatou-se que o “balão de observação prestou importantes serviços na busca de informações sobre o inimigo e o terreno” (Lavanère-Wanderley, 2017, p. 55). Tais episódios caracterizaram o primeiro emprego militar da aeronáutica na América do Sul – e, sublinhe-se, com o protagonismo da própria atividade de inteligência.

De volta à Europa, precisamente no ano de 1870, durante a guerra franco-prussiana, balões livres foram utilizados diuturnamente como um canal de comunicação entre a capital e as demais cidades que não estavam sob o domínio inimigo, após os exércitos prussianos invadirem a França e sitiarem a cidade de Paris. Durante o cerco militar da capital francesa, foram lançados 66 (sessenta e seis) balões aerostáticos, transportando toneladas de correspondências e jornais para diversos pontos do país, ao arripio das tropas prussianas que nada a princípio podiam fazer para impedir o desenrolar dessas missões. Até um canhão especial de grande elevação de tiro, fabricado pelas famosas indústrias *Krupp*, foi utilizado para atacar os balões, que furtivamente passaram a atuar durante a noite ou sobre a cobertura de nuvens em dias nublados. Contrariados com a inovadora forma de romper o cerco militar, os prussianos emitiram decretos classificando os aeronautas fora da categoria de beligerantes, sujeitando-os a fuzilamento sumário quando capturados em combate.

Com o advento dos primeiros aviões, já no alvorecer do século XX, o relacionamento dos temas – inteligência e aviação – caracterizava-se, ainda, pela utilização de plataformas

aéreas como instrumento da própria atividade de inteligência, no caso, com fins estritamente militares. De acordo com Marco Cepik (2003, p. 45), a partir da I Guerra Mundial, “câmeras fotográficas passaram a ser instaladas em aviões enviados em missões de reconhecimento” para a obtenção de dados, sinalizando que o próprio surgimento da inteligência de imagens, como disciplina especializada de coleta de informações (conhecida pelo acrônimo IMINT – *Imagery Intelligence*), foi “posterior ao uso da aviação militar para reconhecimento e vigilância” (2003, p. 44).

Considerando o maior alcance das aeronaves durante a II Guerra Mundial, foi possível um avanço das missões de aerofotografia, conforme destacado por Cepik (2003, p.45): “Utilizando câmeras, filmes e lentes cada vez mais aperfeiçoados para fotos verticais e oblíquas, montadas em aeronaves de caça e bombardeiros adaptados, foi possível uma exploração mais intensa e sistemática de evidências visuais na produção de inteligência”.

Nota-se inclusive que as aeronaves utilizadas nessas missões de inteligência eram também alvo de medidas de contrainteligência, precisamente de desinformação, por parte das tropas inimigas. É o que se deu durante os preparativos para a invasão do litoral da Normandia pelas tropas aliadas na manhã de 6 de junho de 1944, durante a II Guerra Mundial: episódio oficialmente batizado como “Operação Overlord”, e que ficou mundialmente conhecido como “Dia D”. Apesar do ineditismo e das dificuldades em manter em segredo o destino de 4 mil navios, 12 mil aviões e 2 milhões de homens, as forças aliadas tiveram êxito em um ousado plano de desinformação para ludibriar aeronaves inimigas espãs e, por conseguinte líderes alemães, sobre o verdadeiro local da invasão, numa das maiores operações de despiste da história, apelidada de *Bodyguard*.

A operação exitosa, batizada oficialmente de “Fortaleza Sul”, consistia em “fazer crer que a principal força de invasão estava no sudeste da Inglaterra, pronta para cruzar o canal em Pas de Calais e atacar o oeste da Alemanha” (Overy, 2015, p. 250). Para isso, foi montada uma enorme força fantasma em condados do sul e leste da Inglaterra, sob o nome fictício de “First United States Army Group” (FUSAG), força esta que foi dada ao comando do famoso general George S. Patton. Tudo foi divulgado publicamente para convencer os alemães de que o FUSAG de fato existia. De acordo com Richard Overy (2015, p. 250):

A mentira foi sustentada por imensos pátios cheios de falsos tanques de borracha (feitos por cenógrafos dos estúdios Shepperton) barcos de desembarque de madeira e tecido e várias bases aéreas com hangares e aviões falsos, tudo iluminado para facilitar o reconhecimento alemão noturno, mas não a ponto de revelar o ardil. Já em linha a oeste de Portsmouth, no litoral sul, sede das verdadeiras forças de invasão, tudo estava escuro e oculto – tendas cobertas, toalhas cáqui em vez de brancas, fogueiras que não

soltavam fumaça. De dia, o reconhecimento aéreo alemão era perigoso, mas permitia-se que seus aviões fotografassem a área do FUSAG a fim de fornecer evidência dela como principal força invasora.

Foi a Guerra Fria, entretanto, que representou o período de ouro para a atividade de inteligência no que se refere à utilização de plataformas aeroespaciais para a obtenção de dados e informações estratégicas para os mais diversos fins, sobretudo militares, econômicos e tecnológicos, sempre com o intuito de “desestabilizar oponentes, conquistar e manter sua hegemonia política” (Woloszyn, 2013, p. 8). De fato, os Estados Unidos da América (EUA) e a antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) valeram-se de milhares de espões e gastaram bilhões de dólares nesse período para obtenção de acesso a qualquer dado ou informação referente aos temas aventados. Para isso, era imprescindível desenvolver em primeira mão equipamentos tecnológicos que conferissem pioneirismo e poderio militar perante a comunidade internacional: processo que ficou conhecido como corrida armamentista. Essa época foi marcada pelo desenvolvimento em massa de “equipamentos de alta sofisticação tecnológica, como aviões espões, a criação de imagens por satélites, o aperfeiçoamento da fotografia aérea, de radares, equipamentos de transmissão de áudio, micro gravadores, micro câmeras e microfones” (Woloszyn, 2013, p. 35).

Nesse contexto, um incidente que merece atenção especial foi a derrubada do avião espião “U-2” de espionagem da CIA, em 1960, quando sobrevoava o território soviético em missão de inteligência. Após decolar de uma base aérea em Peshawar, no Paquistão, o avião “U-2” pilotado por Francis Gary Powers, foi abatido por mísseis soviéticos terra-ar enquanto buscava “identificar instalações militares como base de bombardeiros, de testes de mísseis antiaéreos e de mísseis de longo alcance” (Woloszyn, 2013, p. 35).

Ainda sem saberem sobre os destroços da aeronave e o paradeiro do aeronauta, e com o propósito de encobrir o verdadeiro objetivo da missão de Gary Powers, os EUA divulgaram, dias depois do sumiço, um falso relatório tratando do desaparecimento de um suposto avião de pesquisa meteorológica da *National Aeronautics and Space Administration* (NASA), inclusive apresentando fotografia de aeronave de mesmo modelo com a pintura do logotipo da famosa agência espacial americana. Quando os soviéticos divulgaram para a imprensa internacional que Gary Powers havia se ejetado da aeronave e fora encontrado vivo e com equipamentos típicos de espionagem, ficou evidente que a notícia divulgada pelos americanos sobre o real propósito da missão foi uma autêntica ação de contrapropaganda e desinformação patrocinada pelos EUA.

Outro episódio digno de registro restou caracterizado pela identificação de mísseis soviéticos de longo alcance instalados na ilha de Cuba a partir de fotografias aéreas obtidas por aviões espiões norte-americanos. Os desdobramentos do que ficou conhecido como a “Crise dos Mísseis”, “Crise de Outubro” ou “Crise do Caribe”, entre os dias 16 e 28 de outubro de 1962, chegaram muito perto de desencadear uma guerra nuclear entre as duas superpotências à época. Sem dúvida foi o momento em que o mundo chegou mais próximo de uma guerra nuclear durante os anos da Guerra Fria, quiçá de toda a história humana. É razoável imaginar que as consequências poderiam ter sido catastróficas para a humanidade senão fosse a precisão das imagens obtidas por plataformas aéreas, ora na identificação das ameaças quando os mísseis foram instalados na ilha, ora na constatação da cessação dos riscos, com a confirmação de retirada dos mísseis pela URSS, liderada por Nikita Khrushchev.

Ainda na esteira da corrida armamentista em plena Guerra Fria, não há como deixar de tratar do pedido feito pela Força Aérea dos Estados Unidos à empresa *Lockheed* para que desenvolvesse uma plataforma aérea de reconhecimento estratégico de altíssimo desempenho, com o intuito de fazer frente à União Soviética – que em 1957 já havia colocado em órbita o primeiro satélite artificial do mundo, e em 1960 havia conseguido abater o avião espião norte-americano “U-2” capaz de fazer voos em elevadas altitudes sobre seu território. Já era sabido que os satélites artificiais viriam a ser as plataformas de reconhecimento do futuro, todavia ainda era necessário a utilização de aviões que proporcionassem capacidade de reconhecimento e de resposta rápida.

O resultado foi a criação da aeronave “SR-71” que realizou o seu primeiro voo em dezembro de 1964, entrando em operação em janeiro de 1966, já como “SR-71A”, através da 9ª Esquadrilha de Reconhecimento Estratégico. Até a data em que fora definitivamente retirado de operação no final da década de 90, o lendário avião espião, cuja pintura escura rendeu-lhe o apelido de *Blackbird*, ainda ostentava o título de “a mais importante plataforma de reconhecimento estratégico do mundo”, oferecendo capacidade incomparável para cumprir suas missões de inteligência a elevadas altitudes (aproximadamente 80.000 pés) e velocidades extremamente altas, superiores a 3.500 km/h.

Após o término da Guerra Fria, a I Guerra do Golfo (1990 – 1991), iniciada com a invasão do Kuwait pelas tropas iraquianas de Saddam Hussein, marcou uma nítida separação em relação aos conflitos anteriores, no que tange à utilização sistemática de tecnologia aeroespacial para o sucesso nos campos de batalha. Como bem ilustra André Luís Woloszyn (2013, p. 40), nesse conflito as forças de coalizão lançaram mão pela primeira vez em tempo real de “monitoração e controle dos campos de batalha por satélites (*Airbone Warning Control*

System), armas inteligentes com precisão de alvos e a utilização por tropas em terra de GPS que propiciava a localização dos soldados mesmo à noite”, facilitando decisivamente as manobras táticas dos comandantes.

A despeito de todos esses fatos registrados na história contemporânea, foi por uma desventura do destino que a concomitância desses assuntos – inteligência e aviação –, no âmbito de uma mesma conversa, ainda acaba nos remetendo aos horrores testemunhados por todo o planeta enquanto acompanhava pelas telas de televisão, atônito, na fatídica manhã de 11 de setembro de 2001, o impacto de aeronaves comerciais contra as torres do World Trade Center, antes de assistir ao desmoronamento de cada uma delas, soterrando milhares de vidas, nos moldes de uma produção cinematográfica *hollywoodiana*.

Como bem ilustra a magnitude dos eventos daquele dia, Gonçalves e Reis (2017, p. 51) recordam que “três aviões comerciais foram sequestrados por terroristas e lançados contra dois grandes símbolos do poderio norte-americano: o World Trade Center (em Nova York), marca do poder econômico daquele país; e o Pentágono (em Arlington, Virgínia), centro do poder militar dos EUA”; um quarto avião sequestrado cairia na Pensilvânia, tendo como alvo o Capitólio, em Washington, DC: enquadrando definitivamente o terrorismo na pauta internacional. O mundo havia mudado e a utilização da atividade de inteligência a serviço da aviação civil jamais seria negligenciada como fora outrora.

Em sede de investigação do atentado cometido contra os símbolos da maior potência econômica e militar do planeta, foram apuradas diversas falhas tanto na condução da atividade de inteligência por órgãos e entidades norte-americanos, quanto na aplicação de procedimentos e medidas de segurança no que tange à proteção da aviação civil. Há quem diga que a barbárie poderia ter sido mitigada, ou até mesmo evitada.

A título de ilustração, Lawrence Wright (2007, p. 346) elucida que os conflitos e a falta de compartilhamento de informações entre a *Central Intelligence Agency* (CIA), o *Federal Bureau of Investigation* (FBI) e a Divisão de Inteligência da *Federal Aviation Administration* (FAA)⁴ foram fulcrais para o desfecho do atentado, vez que, dentre outros equívocos, "a CIA deixou de divulgar a presença de dois membros ativos da al-Qaeda", de modo que "os sequestradores de avião ficaram livres para desenvolver sua conspiração até que fosse tarde demais para detê-los". Por outro lado, Ivan Sant'Anna (2006, p. 145), sugerindo a ocorrência de

⁴ A *Federal Aviation Administration* (FAA), ou Administração Federal de Aviação, é a entidade norte-americana com função análoga à da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), a saber, a regulação das atividades de aviação civil naquele país.

alguma falha durante a inspeção de segurança, ou na própria regulamentação sobre esse procedimento à época dos fatos, afirma que no dia do atentado "os canivetes e estiletos dos homens da al-Qaeda" passaram, sem percalços, pelos pontos de controle de acesso dos aeroportos por onde transitaram.

Em que pese essa macabra sincronia entre os assuntos sob esse aspecto, faz-se necessário empregar ações de inteligência e suas técnicas operacionais para a produção de conhecimento em diversos outros temas de interesse da autoridade de aviação civil, com intuito de garantir a segurança do usuário do transporte aéreo e da sociedade em geral, especialmente no que concerne à mitigação de qualquer risco ou ameaça às operações aéreas e aeroportuárias, sem descuidar da contrainteligência, seja sob a ótica da segurança orgânica, na proteção dos ativos da autoridade de aviação civil, seja da segurança ativa, valendo-se da contraespionagem, contrapropaganda, contraterrorismo e contrassabotagem.

As ameaças podem variar entre atos de interferência ilícita em geral, contexto em que se incluem as ações perpetradas por terroristas, além de ações de sabotagem contra infraestruturas críticas para aviação, exploração do modal aéreo como vetor de atividades criminosas, transporte de artigos perigosos e bens de uso dual por via aérea, ataques cibernéticos, utilização de aeronaves por inteligências adversas, proliferação de aeronaves remotamente pilotadas ou veículos aéreos não tripulados (VANT, popularmente conhecidos como *drones*), distúrbios no controle de tráfego aéreo, fluxos migratórios, meio ambiente, manifestações, conflitos internacionais, tensões geopolíticas, pandemias e muitas outras.

Assim, diante desse panorama, e na esteira de um mundo cada vez mais globalizado, onde a aviação civil desponta como um dos seus principais instrumentos de integração, e ainda, considerando a ausência de uma doutrina de inteligência aplicada especificamente à aviação civil brasileira, resta a inevitável questão: de que maneira a atividade de inteligência, a serviço da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), na condição de autoridade de aviação civil, pode contribuir para a prevenção de riscos, ameaças ou eventos que comprometam a segurança do usuário do transporte aéreo e da sociedade em geral? Eis o problema a ser enfrentado no decorrer deste trabalho.

Não se pretende, portanto, abordar a aviação propriamente como instrumento dos serviços de inteligência para a obtenção de dados e informações estratégicas para a tomada de decisão das autoridades estatais, tal como apresentado ao longo do presente capítulo, mas sim, o contrário: analisar especificamente o papel da atividade de inteligência quando utilizada a serviço da aviação civil, enquanto modal de transporte já definitivamente consolidado, no âmbito nacional, na tentativa de garantir a segurança do seu usuário e da sociedade em geral.

Passa-se, agora, à análise das iniciativas da comunidade internacional relacionadas à segurança da aviação civil, de modo paralelo à abordagem das ocorrências mais significativas que ensejaram mudanças na regulamentação do setor.

2.2 A COMUNIDADE INTERNACIONAL E OS ATAQUES À AVIAÇÃO CIVIL

Foi com vistas a estabelecer regras universais capazes de garantir a segurança, eficiência e regularidade das operações aéreas e aeroportuárias que a comunidade internacional não tardou em reunir, em dezembro de 1944, delegações de 54 (cinquenta e quatro) países, inclusive o Brasil, na cidade de Chicago (EUA), para deliberação sobre diversos temas inerentes à aviação civil, tais como licenças de pessoal, coleta e troca de dados meteorológicos, registro e matrícula de aeronaves, regras de tráfego aéreo, aeroportos e áreas de pouso, investigação de acidentes aeronáuticos, mapas e cartas aeronáuticas, alfândega e imigração, entre outros.

Na oportunidade foi assinada a Convenção de Aviação Civil Internacional, também conhecida como Convenção de Chicago de 1944, quando foi criada uma agência especializada da Organização das Nações Unidas (ONU), denominada Organização de Aviação Civil Internacional (OACI), com o propósito de elaborar padrões e práticas recomendadas para o balizamento da atuação das diversas autoridades de aviação civil pelo mundo.

Apesar de naquela ocasião os atos de interferência ilícita não terem ainda suscitado algum nível de preocupação da comunidade internacional, convém mencionar que já naquela época conjecturava-se que a aviação civil poderia vir a ser objeto de abuso, transformando-se, sob determinadas condições, em ameaça ou perigo para o usuário do transporte aéreo e a sociedade em geral. É o que se deduz do Preâmbulo da Convenção de Aviação Civil Internacional, Convenção de Chicago de 1944, incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 21.713, de 27 de agosto de 1946:

Considerando que o desenvolvimento futuro da aviação civil internacional pode contribuir poderosamente para criar e conservar a amizade e a compreensão entre as nações e os povos do mundo, mas que seu abuso pode transformar-se em ameaça ou perigo para a segurança geral, e

Considerando que é aconselhável evitar todo atrito ou desinteligência e estimular entre as nações e os povos a cooperação da qual depende a paz do mundo;

Os Governos abaixo assinados tendo concordado em certos princípios e entendimentos para que a aviação civil internacional se desenvolva de maneira segura e sistemática, e que os serviços de transporte aéreo internacional, se estabeleçam numa base de igualdade de oportunidades, funcionem eficaz e economicamente, concluem a presente Convenção com este objetivo.

Isso porque quase uma década e meia antes da celebração da Convenção de Aviação Civil Internacional, a aviação civil já havia sofrido o primeiro ato de interferência ilícita que se tem notícia, quando, em 1930, revolucionários peruanos sequestraram uma aeronave de correios da Pan American com o propósito de lançar panfletos com propaganda política sobre a cidade de Lima. De toda sorte, a primeira fatalidade ocorrida durante um apoderamento ilícito de aeronave (sequestro) deu-se apenas três anos após a Convenção, nos céus da Romênia, em julho de 1947, episódio em que três sequestradores assassinaram um membro da tripulação durante um voo comercial.

Já o título de primeira ocasião em que fora introduzido um explosivo a bordo com o intuito de causar mortes deveu-se a ocorrência de 1º de novembro de 1955, quando Jack Gilbert Graham introduziu uma bomba na bagagem de sua própria mãe. O objetivo – um dos mais nefastos que alguém poderia imaginar: embolsar o seguro de vida deixado por sua genitora. Resultado: logo após decolar de Denver, Colorado, o voo da United Airlines 629 explodiu no ar levando consigo a vida de sua mãe, além dos outros 32 ocupantes da aeronave. Também motivado por seguro de vida, no caso a ser deixado para beneficiários remanescentes, uma outra ocorrência envolvendo explosivo a bordo deu-se em janeiro de 1960, através de um atentado suicida que matou todos a bordo de um voo da National Airlines.

Apesar desses casos mais emblemáticos, Heleno Cláudio Fragoso, em seu artigo sobre apoderamento ilícito de aeronaves, esclarece que em geral os primeiros sequestros deram-se com a pretensão de fuga dos países situados atrás da “Cortina de Ferro”, e que “de 1948 a 1950 ocorreram 17 casos dessa natureza, todos apresentando motivação política, resultando do clima de hostilidade internacional provocado pela Guerra Fria”. Anos depois, notadamente após a ascensão de Fidel Castro ao poder em Cuba, em 1959, diversos sequestros ocorreram apenas para coagir a tripulação a transportar os sequestradores durante a fuga da ilha caribenha. Em outros casos, já impulsionados pela terceira onda do terrorismo, conhecida como onda do “terrorismo vermelho”, os sequestros ocorreram para constranger a tripulação a levar os sequestradores diretamente para a ilha de Fidel. Como resposta, no ano de 1961, o governo norte-americano não tardou em implantar guardas armados em aeronaves de empresas específicas para mitigar esses sequestros.

Em plena Guerra Fria, a aviação brasileira também foi alvo de atos de interferência ilícita predominantemente com essa mesma motivação, apresentando-se com maior frequência após o ano de 1969, acompanhando o endurecimento do regime militar no Brasil. Nesse sentido, Fragoso elenca 11 (onze) casos de apoderamento ilícito de aeronaves de bandeira brasileira cometidos entre 1969 e 1972:

- I – Em 8 de outubro de 1969, 4 jovens desviaram para Cuba o avião Caravelle da Cruzeiro do Sul, na rota Buenos Aires – Manaus. Dois dos autores do crime foram processados e condenados à revelia a 20 anos de reclusão;
- II – Em 4 de novembro de 1969, seis pessoas não identificadas desviaram para Cuba um Boeing 707 da Varig, na rota Rio de Janeiro – Santiago;
- III – Em 11 de novembro de 1969, Vitor Maria Trorano, de nacionalidade argentina, desviou para Cuba o avião YS11-A da Cruzeiro do Sul, na rota Itacoatiara – Santarém, no Pará. Foi julgado e condenado pela Justiça Militar; IV – Em 28 de novembro de 1969, um Boeing 707 da Varig foi desviado para Cuba;
- V – Em 1º de janeiro de 1970 foi desviado um Caravelle da Cruzeiro do Sul, na rota Buenos Aires – Rio de Janeiro, por um grupo de oito pessoas, lideradas por James Allen Luz, pertencentes à organização ilegal VARPalmares. Foram todos condenados, em contumácia, a penas que variam de 15 a 25 anos de reclusão. A aeronave foi conduzida a Cuba;
- VI – Em 12 de março de 1970 foi desviado um Boeing 707 da Varig, na rota Santiago – Buenos Aires, sendo a ação praticada com fins políticos por Alderito Bezerra Cordeiro. A aeronave foi conduzida a Cuba;
- VII – Em 24 de abril de 1970, foi desviado um Boeing 737 da Vasp, por Joaquim Batista, armado com uma pistola e um vidro de nitroglicerina. O avião foi conduzido para Cuba, tendo aderido à ação um hippie de nome Luis Nucci;
- VIII – Em 14 de maio de 1970, foi desviado em Porto Alegre um Boeing 737 da Vasp, por Clovis Michelis, e conduzido a Cuba. O autor do crime portava duas pistolas e uma garrafa de nitroglicerina, tendo sido condenado pela Justiça Militar em 18 de agosto de 1971;
- IX – Em 1º de julho de 1970, um grupo de quatro jovens, liderados por Fernando Palha Freire, desviou um Caravelle da Cruzeiro do Sul, que seguia para Buenos Aires, trazendo-o de volta ao Rio de Janeiro, de onde pretendiam seguir para Cuba. As autoridades militares invadiram o avião e prenderam os autores do crime (que diziam pertencer a organização subversiva) à exceção de Fernando Palha Freire que faleceu no local;
- X – Em 6 de julho de 1970, em Macapá, um US-11 da Cruzeiro do Sul, foi desviado para Cuba por Carlos Alberto de Freitas, que afirmava ter consigo um vidro 4 de nitroglicerina. Alegando finalidade política, o agente confessou ter lesado a Universidade Federal de Minas Gerais em Cr\$ 37 mil;
- XI – Finalmente, em 3 de maio de 1972, ocorreu em São Paulo, a tentativa de desvio de um Electra da Varig, praticado por Geraldo de Jesus Silva ou Nelson Mesquita. O agente, que se suicidou, exigia Cr\$ 1,5 milhão e três pára-quadras.

Nota-se que mesmo alguns anos antes desses atos contra a aviação civil brasileira já havia uma preocupação relevante da comunidade internacional quanto à temática, tanto é que em 1963 foi celebrado o primeiro pacto sob a égide da OACI sobre atos de interferência ilícita contra a aviação civil internacional. Trata-se da Convenção de Tóquio de 1963, internalizada pelo Brasil através do Decreto-Lei nº 479, de 27 de fevereiro de 1969, sobre infrações e outros atos praticados a bordo de aeronaves, entendendo-se como tais as infrações penais, bem como os atos, que, sendo ou não infrações, “puderem pôr ou ponham em perigo a segurança da aeronave ou das pessoas a bordo ou que ponham em perigo a boa ordem e a disciplina a bordo” (BRASIL, 1969).

Relevante notar que naquela ocasião foram atribuídos ao comandante da aeronave poderes para impor “medidas razoáveis” a qualquer pessoas que cometesse ou estivesse na

iminência de cometer tais atos ou infrações, para (a) proteger a segurança da aeronave e das pessoas e bens a bordo; (b) manter a boa ordem e a disciplina a bordo; e (c) permitir-lhe entregar o infrator/suspeito às autoridades competentes ou desembarcá-lo, em conformidade com as disposições da Convenção. Para isso, o comandante poderia exigir a ajuda dos demais membros da tripulação ou solicitar a ajuda dos passageiros a fim de tomar as medidas coercitivas contra o infrator/suspeito. Interessante notar que a Convenção de Tóquio de 1963 trouxe também o primeiro conceito, perante a comunidade internacional, de “sequestro ilícito de aeronave”, referindo-se à ocasião em que uma pessoa a bordo, mediante violência ou intimidação, comete qualquer ato ilegal de sequestro, interferência ou exercício de controle de uma aeronave em voo ou quando iminente a realização desses atos.

Em agosto de 1969, terroristas da “Frente Popular para Libertação da Palestina” invadiram a cabine de comando e sequestraram o voo 870 da TWA, desviando-o para a Síria, quando seguia originalmente para Israel: episódio que ficou registrado, conforme destacado por Young e Wells (2011, p. 277), como “o primeiro sequestro de uma aeronave norte-americana voando fora do hemisfério ocidental”. Há quem sustente que o sequestro foi liderado por Leila Khaled, jovem de 25 anos que aderiu à causa palestina e ficou conhecida como “a primeira sequestradora de aviões da história”.

Nos dois anos seguintes foram celebradas mais duas convenções convidando mais uma vez a comunidade internacional, no âmbito da OACI, para o debate sobre atos de interferência ilícita contra a aviação civil: Convenção de Haia de 1970, para a repressão contra a captura ilícita de aeronaves; e a Convenção de Montreal de 1971, para a repressão de atos ilícitos contra a segurança da aviação civil. Ambas foram incorporadas, respectivamente, ao ordenamento jurídico pátrio através do Decreto nº 70.201, de 24 de fevereiro de 1972, e do Decreto nº 72.383, de 20 de junho de 1973.

De acordo com Gonçalves e Reis (2017, p. 78), o teor da Convenção de Haia classifica como delito o apoderamento ilícito de uma aeronave e seu controle, mediante uso ou ameaça de uso da força ou qualquer forma de intimidação, e “estabelece a obrigação de Estados em processarem e julgarem sequestradores, exigindo que sejam punidos com ‘penas severas’, e estimula a cooperação judicial entre os Estados-Membros”. A Convenção de Montreal além de também recomendar a aplicação de penas severas aos infratores, inova ao elencar junto aos crimes praticados contra a aviação civil os atos típicos de sabotagem contra a infraestrutura aeronáutica, bem como as comunicações falsas de bomba, a exemplo de quem ilegal e intencionalmente “destrói ou danifica facilidades de navegação aérea ou interfere na sua operação, se qualquer dos referidos atos é capaz de colocar em risco a segurança da aeronave

em vôo” ou “comunica informação que sabe ser falsa, colocando em risco desse modo a segurança de uma aeronave em vôo” (BRASIL, 1973).

Em que pese o histórico de ocorrências bem como a celebração desses primeiros pactos sobre atos ilícitos contra a aviação civil no decorrer dos 10 (dez) anos seguintes à Convenção de Tóquio, foi somente em 1973 que no âmbito do Conselho da OACI reconheceu-se a necessidade de criação de um Anexo específico à Convenção de Chicago de 1944, que de fato consubstanciava um regime jurídico internacional sobre segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita. Quanto a isso, Fernando Manuel Cardoso Coelho, em dissertação para obtenção do grau de Mestre em Gestão Aeronáutica na Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, em Lisboa, destaca a ocasião em que foi publicada a primeira edição do Anexo 17 à Convenção de Aviação Civil Internacional, intitulado *Security – Safeguarding International Civil Aviation Against Acts of Unlawful Interference* (2018, p. 29):

Neste sentido, a Comissão de Navegação Aérea, de Transportes Aéreos e o Comité de Interferência Ilícita, desenvolvem um conjunto de Normas e Práticas Recomendadas sobre segurança que viriam a ser adotadas pelo Conselho em 22 de Março de 1974, dando origem ao Anexo 17, intitulado – Segurança (Security) e que constitui o primeiro marco legal, a nível internacional a estabelecer normas e recomendações para proteger a aviação civil, instalações e pessoal com ela relacionadas, assim como o público em geral contra atos de interferência ilícita. O novo Anexo viria a ser publicado em agosto de 1974 e implementado a 27 de fevereiro de 1975.

Na data de 24 de fevereiro de 1988 foi assinado o Protocolo de Montreal para a repressão de atos ilícitos de violência em aeroportos que prestem serviços à aviação civil internacional em complementação à Convenção de Montreal de 1971. O Protocolo também foi recepcionado pela legislação nacional, através do Decreto nº 2.611, de 2 de junho de 1998, e atentamente inova ao elencar dentre os crimes praticados contra a aviação civil os atos perpetrados não somente a bordo de aeronaves, mas também no âmbito dos aeroportos.

Alguns meses após a assinatura do Protocolo de Montreal de 1988, no dia 29 de setembro, no Brasil, o voo 375 da extinta Vasp foi sequestrado por Raimundo Nonato Alves da Conceição, que, armado com um revólver de calibre 32, pretendia jogar o Boeing 737-300, com 105 pessoas a bordo, contra as instalações do Palácio do Planalto, em Brasília, com o propósito de matar o então presidente José Sarney, a quem atribuía a culpa por seus infortúnios. Além de se encontrar desempregado, Raimundo havia perdido dinheiro juntado com sacrifício devido à galopante inflação da época, que girava em torno de 993 % em 1988, de acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).

O voo, que decolara de Belo Horizonte com destino ao Rio de Janeiro, teve o seu curso alterado para Brasília, e chegou a ser interceptado por caças da Força Aérea Brasileira, que tinham ordem para abater a aeronave em caso de aproximação da capital federal. No episódio, o copiloto Salvador Evangelista foi morto com um tiro na nuca, por Raimundo, por fazer menção ao sequestro através do rádio com os controladores de tráfego aéreo. Ao realizar manobras acrobáticas com o Boeing 737 – um *tonneau*⁵ e um parafuso⁶ – o comandante Murilo de Lima e Silva conseguiu pousar a aeronave no Aeroporto de Goiânia – Santa Genoveva. Cercado por policiais e fazendo o comandante de escudo-humano, Raimundo acabou baleado, vindo a falecer dois dias depois no hospital.

O caso ganhou notoriedade no cenário nacional, vez que, à época, os passageiros e suas bagagens de mão não eram submetidos à inspeção de segurança antes do acesso à área restrita de segurança, permitindo que o sequestrador ingressasse na aeronave portando sua arma de fogo. Na ocasião, padronizou-se também a desnecessidade de confirmar a ocorrência de sequestros com o órgão de controle de tráfego aéreo, bastando apenas a colocação, pelos pilotos, do código internacional de atos de interferência ilícita no transponder da aeronave.

O caso, entretanto, que causou maior repercussão antes do fatídico atentado de 11 de setembro de 2001 ocorreu no dia 21 de dezembro de 1988, quando uma bomba dissimulada num rádio portátil dentro de uma mala despachada explodiu durante o voo 103 da empresa norte-americana Pan Am quando sobrevoava a cidade de Lockerbie, na Escócia. A queda da aeronave ceifou a vida de todos os seus 259 ocupantes e de mais 11 pessoas que estavam no solo, totalizando 270 mortes. O voo realizado por um Boeing 747 partira de Londres com destino a Nova York e, segundo Gonçalves e Reis, explodiu em decorrência de uma bomba implantada “por agentes do serviço secreto líbio, segundo investigação conjunta conduzida pelos governos britânico e estadunidense” (2017, p. 83).

No dia 07 de novembro de 1989, em plena guerra travada pelas autoridades estatais colombianas contra o narcotráfico naquele país, uma bomba fora implantada no voo 203 da Avianca por determinação de Pablo Escobar, então chefe do cartel de Medellín, com o propósito de assassinar César Augusto Gaviria Trujillo, acreditando-se que o candidato a disputar as eleições presidenciais daquele país, líder nas pesquisas, estivesse no voo. A aeronave modelo

⁵ Acrobacia em que o avião executa uma rotação completa em torno do seu eixo longitudinal, mantendo-se na linha ou trajetória de voo.

⁶ Descida em espiral contínua de uma aeronave, em que o ângulo médio de ataque excede o de estol.

Boeing 727, que havia decolado de Bogotá com destino a Cali, explodiu matando os 107 ocupantes e mais 3 pessoas que estavam no solo.

Em resposta a esses casos que ganharam grande repercussão na mídia internacional, os Estados contratantes da OACI celebraram a Convenção sobre a Marcação de Explosivos Plásticos para efeitos de Detecção (Convenção de Montreal de 1991). O pacto, que foi incorporado à legislação brasileira pelo Decreto nº 4.021, de 19 de novembro de 2001, dispõe sobre a criação de um instrumento internacional para obrigar os Estados a adotarem medidas necessárias e eficazes para proibir e impedir a fabricação, a entrada e a saída de seu território de explosivos sem marcação, assim como, dentre outras obrigações, exercerem um controle estrito e efetivo sobre a posse e a transferência da posse dos explosivos sem marcação que tenham sido fabricados ou introduzidos em seu território “antes da entrada em vigor desta Convenção com relação a tal Estado, para impedir seu apoderamento ou sua utilização para fins incompatíveis com os objetivos desta Convenção” (BRASIL, 2001). Com a Convenção, pactuou-se ainda que todo explosivo plástico sem marcação fabricado após a sua entrada em vigor deveria ser destruído, entendendo-se como tal aquele obtido através de um processo ou reprocessamento sem a introdução de uma das substâncias previstas no Anexo Técnico da Convenção (agente de detecção) com intuito de deixá-lo detectável durante a realização de procedimentos de segurança.

Já no alvorecer do terceiro milênio, deu-se o atentado de 11 de setembro de 2001 com o sequestro de 4 aviões comerciais por 19 terroristas da organização Al Qaeda, treinados especificamente para a missão suicida. O plano consistia em utilizar as aeronaves como verdadeiras armas para atacar alvos pré-determinados no território norte-americano: as duas torres do WTC, o prédio do Pentágono, e o Capitólio. Não chegando a atingir o último alvo, os sequestradores do voo 93 da United voaram contra um campo na Pensilvânia, chocando-se contra o solo cerca de 20 minutos antes de atingirem o último objetivo, ao serem combatidos pelos próprios ocupantes do voo, numa tentativa desesperada de retomar o controle da aeronave. Os atos de bravura dos passageiros e da tripulação sobrevivente (os pilotos foram assassinados pelos sequestradores) restaram registrados pelo *cockpit voice recorder (CVR)*, gravador de vozes da cabine, um dos dois equipamentos que compõem o que é conhecido como caixa-preta da aeronave. No total quase três mil pessoas perderam suas vidas em decorrência dos ataques coordenados pelos terroristas da Al Qaeda em 11 de setembro de 2001.

A gravidade dos fatos daquela data resultou em extensa e minuciosa investigação realizada por diversos representantes da sociedade americana e especialistas, reunidos em grupo exclusivamente criado para essa finalidade. O resultado foi a divulgação do “*The 9/11*

Commission Report” que, dentre outras observações sobre o atentado, identificou uma falha sistêmica entre os órgãos de inteligência e de regulação da aviação civil norte-americanos, abrangendo tanto a atividade de inteligência propriamente dita quanto as medidas e procedimentos de segurança da aviação contra atos de interferência ilícita: aspectos estes que serão abordados em capítulo próprio. Os sequestros e atentados contra a aviação civil obviamente não pararam no 11 de setembro de 2001.

Em agosto de 2004, duas aeronaves de passageiros modelo Tupolev que decolaram do Aeroporto Internacional de Domodedovo em Moscou, caíram, quase simultaneamente, nas regiões russas de Tula e de Rostov-on-Don, matando ao menos 90 pessoas. Os acidentes levantaram suspeitas de que poderiam ter sido resultado de atentados terroristas, principalmente quando se descobriu que um dos pilotos acionou o código internacional do transponder referente a atos de interferência ilícita, pouco antes de a aeronave sumir dos radares russos. As suspeitas foram confirmadas quando, após investigações, foram identificados vestígios de ciclonita – substância usada na composição de alguns explosivos – nos destroços das duas aeronaves. A autoria dos atentados suicidas recaiu sobre duas passageiras suspeitas, S. Dzheirjanova e Amanta Nagayeva, de origem chechena, cujos corpos inclusive não foram reclamados por nenhum parente.

Em 2009, um fanático religioso boliviano chamado José Flores sequestrou uma aeronave Boeing 737 da Aeromexico que fazia o voo 576 na rota Cancún – Cidade do México, momentos antes dos procedimentos de pouso no destino. Alegando ter tido uma súbita “revelação divina” e que estava sequestrando o avião com a ajuda de três auxiliares – “o Pai, o Filho e o Espírito Santo” –, José Flores, que era usuário de drogas e tinha passagem pela polícia, obrigou a tripulação a realizar órbitas sobre o aeródromo enquanto exigia falar com o então presidente mexicano Felipe Calderón para alertá-lo sobre a iminência de uma grande terremoto que devastaria a Cidade do México. Após o pouso no destino seguido da atuação precisa das forças de segurança mexicanas, o sequestrador entregou-se e todos os passageiros e tripulantes foram libertados sem ferimentos.

No ano seguinte, convencida de que era necessário enfrentar novos tipos de ameaças contra a aviação civil, a comunidade internacional celebrou o Protocolo de Pequim Complementar à Convenção para a Repressão à Captura Ilícita de Aeronaves, conhecido apenas como Protocolo de Pequim de 2010, com o propósito de ampliar o escopo da Convenção de Haia de 1970 para incluir novas formas de sequestro de aeronaves, e aumentar a jurisdição e os procedimentos de investigação dos Estados contratantes. Ainda em 2010, na mesma conferência, de forma atenta quanto ao risco de utilização de aeronaves como armas para causar

morte, lesões ou destruição, ou para o lançamento de armas de destruição em massa, ou ainda, como objeto de crimes cibernéticos, foi assinada a Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos Relacionados com a Aviação Civil Internacional, sobre a qual Gonçalves e Reis (2017, p. 79) bem esclarecem que:

Também por ocasião da Conferência de Pequim foi assinada a Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos Relacionados com a Aviação Civil Internacional (Pequim, 2010), que tipifica a utilização de aeronaves civis como armas para causar morte, lesões ou destruição, bem como o uso de aviões civis para lançamento de armas biológicas, químicas e nucleares (ou material conexo) para causar morte, lesões ou destruição, ou para atacar aeronaves civis. A Convenção também criminaliza o transporte ilícito de armas biológicas, químicas e nucleares ou material conexo. Outro crime previsto nessa Convenção é o ataque cibernético a instalações de navegação aérea. A ameaça de se cometer um desses delitos, desde que crível, também foi tipificada, respondendo-se, por último, também por complô ou conspiração para a execução desses crimes.

Aeroportos também foram alvos de violentos atentados terroristas. Em 24 de janeiro de 2011, a explosão de uma bomba com potência equivalente a 2 ou 5 quilos de TNT, contendo diversas peças metálicas para aumentar a gravidade das lesões, matou ao menos 35 pessoas e deixou mais de cem pessoas feridas dentro do saguão do movimentado Aeroporto Internacional de Domodedovo, localizado a 42 km de Moscou. Na esteira de diversos conflitos armados na região entre os mares Cáspio e Negro, precisamente do norte do Cáucaso, abrangendo dentre outras localidades, a Inguchétia, a Chechênia e o Daguestão, o ataque foi imputado mais uma vez a rebeldes separatistas dessa região, que durante as últimas décadas aterrorizaram o povo russo com uma série de atentados sangrentos contra meios de transporte, hotéis, teatros, prédios residenciais, festivais de música, hospitais e até escolas, deixando um rastro de centenas de mortos.

No contexto dos conflitos nas regiões que abrangem partes da Síria e do Iraque, muitos e significativos ataques foram perpetrados contra a aviação civil internacional pelo Estado Islâmico do Iraque e do Levante, ou *Daesh*: organização terrorista que após controlar diversos territórios na região, autoproclamou-se um Estado teocrático islâmico sunita – califado sob a liderança de Abu Bakr al-Baghdadi, baseado na lei islâmica (*sharia*), com a pretensão de avançar sobre outros territórios da região, muçulmanos ou não, e pregando o rompimento com qualquer liderança muçulmana xiita e a destruição dos povos ocidentais, sobretudo de Israel.

Com a participação da Rússia na guerra da Síria em apoio a Bashar al-Assad, presidente desse país, o Kremlin não demorou para tornar-se um alvo da organização terrorista que, em outubro de 2015, desferiu seu primeiro ataque contra a aviação civil comercial detonando uma bomba em voo da companhia aérea russa Kogalymavia. Com uma explosão equivalente a um

quilo e meio de trilita, a aeronave, um Airbus A321, que acabara de decolar da cidade turística egípcia de Sharm el Sheikh com destino a São Petesburgo na Rússia, despedaçou-se no ar sobre o deserto do Sinai matando os seus 224 ocupantes.

Na manhã de dia 22 de março de 2016, gritos em árabe ecoaram pelo terminal de passageiros do Aeroporto Internacional de Bruxelas (Zaventem), na capital da Bélgica. Na sequência, duas explosões abalaram a estrutura do aeroporto, estouraram vidraças e lançaram destroços metálicos que deixaram 14 mortos, e mais de uma centena de feridos. Mais tarde, foi detonado controladamente pelas autoridades um terceiro cinturão-bomba, supostamente deixado por um outro terrorista, cujo corpo não fora encontrado a princípio no local. No mesmo dia, em ataque orquestrado, uma outra bomba foi detonada por terroristas na estação de Maelbeek, próxima a edifícios da União Europeia, também em Bruxelas, matando mais 20 pessoas e ferindo outras centenas. O duplo atentado, reivindicado pelo Estado Islâmico, ocorreu 4 dias após a prisão, em Bruxelas, de Salah Abdeslam, principal suspeito do planejamento dos ataques em Paris, em novembro de 2015.

Na noite de 28 junho de 2016, no Aeroporto Internacional de Istambul – Ataturk, o maior da Turquia e terceiro mais movimentado da Europa, três homens-bomba armados com fuzis Kalashnikov abriram fogo aleatoriamente no terminal de passageiros e trocaram tiros com policiais, antes de se explodirem deixando dezenas de mortos e centenas de feridos. Em que pese não ter reivindicado a autoria do atentado, esta foi imputada inicialmente ao Estado Islâmico devido à semelhança com o ataque, meses antes, ao Aeroporto Internacional de Bruxelas, acreditando-se também que poderia ser uma retaliação aos bombardeios, pelos turcos, dos territórios dominados por esses terroristas na Síria. Após investigações, as autoridades turcas convenceram-se de que o atentado fora organizado por separatistas da região do norte do Cáucaso, que posteriormente aliaram-se aos *jihadistas* do Estado Islâmico.

Na toada do processo de globalização, certo é que no momento em que esse trabalho se desenrola, muitos outros ataques contra a aviação civil estão sendo planejados pelo mundo afora, de modo que a comunidade internacional, apoiada pela atividade de inteligência desenvolvida pelas autoridades de aviação civil, enquanto responsáveis pela segurança dos principais alvos de diversos grupos radicais e terroristas, deve manter-se atenta e investigar o *modus operandi* e as motivações dessas organizações, com intuito de impedir ataques futuros, seja contra as próprias aeronaves, seja contra as áreas públicas ou de acesso restrito no âmbito dos aeroportos, incluindo as infraestruturas aeronáuticas e aeroportuárias em geral. Diante da inovação tecnológica e de novas táticas operacionais, tais organizações têm potencial para

causar prejuízos de proporções globais à segurança, regularidade e eficiência do transporte aéreo internacional.

O próximo capítulo versará especificamente sobre o que ficou conhecido como o maior atentado terrorista da história, que ocorreu no dia 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos da América, frente à relevância para a aviação civil internacional do estudo da sequência de eventos daquela fatídica data, sem prescindir da análise dos fatos ocorridos nos anos imediatamente anteriores por ocasião do planejamento e da preparação para o atentado por parte da organização terrorista capitaneada por Osama Bin Laden.

2.3 O MAIOR ATENTADO TERRORISTA DA HISTÓRIA

Para melhor elucidação do maior atentado terrorista da história, cometido em 11 setembro de 2001, é necessário recorrer a um fato de quase 10 anos antes, ocorrido também em solo norte-americano e, não por mera coincidência, no World Trade Center na cidade de Nova York, em 1993. Trata-se do primeiro atentado às torres gêmeas executado por um paquistanês chamado Ramzi Ahmed Yousef, conhecido como “o Químico” (apesar de ser engenheiro) devido a fama adquirida no manuseio de explosivos.

Após realizar treinamento no campo de Khaldan da al-Qaeda no Afeganistão, ingressou nos EUA em setembro de 1992, valendo-se de um passaporte falso iraquiano, ocasião em que ganhou asilo político para permanecer em território norte-americano. Apoiado pelo clérigo encarregado da mesquita Al Faruk do Brooklyn, Omar Abdel Rahman – o “Sheik Cego” –, e sustentado por recursos financeiros da organização terrorista, Yousef logo tratou de iniciar os preparativos de sua missão previamente aprovada por seu tio Khaled Sheik Mohamed (KSM) e Osama Bin Laden – ambos célebres *mujahidins* (guerrilheiros muçulmanos) da guerra contra os soviéticos no Afeganistão. Sua missão era basicamente “explodir” o World Trade Center.

Sem qualquer fundamentação técnica, o plano consistia em colocar uma certa carga explosiva junto à fundação de uma das torres, que, ao cair, em efeito dominó, derrubaria a outra e diversos outros prédios do setor financeiro do sul da ilha de Manhattan. Com a ajuda de outros comparsas, Ramzi Yousef preencheu uma van alugada com 680 quilos de explosivo e a estacionou, no dia 26 de fevereiro de 1993, próximo a uma das pilastras de sustentação na garagem subterrânea do WTC, acionou um cronômetro e evadiu-se rapidamente a pé do local.

A explosão que se seguiu causou um grande estrago no complexo, chegando a atingir 7 andares acima da garagem, entretanto, a expectativa de Yousef de derrubar as torres, e matar milhares em Manhattan fora frustrada: apesar dos significativos danos materiais e milhares de

feridos, apenas seis pessoas morreram em decorrência da explosão. Após investigação e interrogatório de alguns comparsas presos, as autoridades norte-americanas descobriram que, no mesmo dia do ataque, “o Químico” havia fugido para o Paquistão.

Já a ideia original de atacar o WTC dispendo de aviões comerciais, como verdadeiros mísseis guiados por *kamikazes*, surgiu com um amigo de infância de Yousef, chamado Abdul Hakim Murad, que, após aprender a pilotar aviões nos EUA, aderiu à causa *jihadista* de seu velho amigo, quando de volta ao Paquistão. Antes de a sugestão ser repassada a Osama Bin Laden, então líder da al-Qaeda, e longe do núcleo decisório da rede terrorista, Yousef e Murad cogitaram outras ideias junto a Khaled Sheikh Mohamed, a exemplo da que ficou conhecida como *Manila Air Plot* (Complô Aéreo de Manila), que consistia em explodir 12 aeronaves comerciais sobre o oceano Pacífico.

Durante uma temporada no sudeste asiático e no curso dos testes de um cronômetro inventado por Yousef, uma bomba-relógio foi despachada em voo que partira de Manila, capital das Filipinas, com destino a Tóquio. A explosão apesar de não ter derrubado a aeronave, causou a morte de um passageiro e um grave dano estrutural, forçando a tripulação a realizar um pouso de emergência em Okinawa, no Japão. Já no início de 1995, Abdul Murad acabou preso e interrogado pela polícia filipina, revelando os ambiciosos planos do trio, dentre os quais o de assassinar o Papa João Paulo II, o do Complô Aéreo de Manila, e a ideia de atacar notórios edifícios nos EUA através de aviões comerciais. As informações logo foram repassadas ao *Federal Bureau of Investigation* (FBI).

Após fugir novamente para o Paquistão, onde acabou denunciado por um informante que tentara anteriormente recrutar, Ramzi Yousef foi preso por agentes paquistaneses e trasladado diretamente de Islamabad para o Aeroporto de Stewart, em Newburgh (Nova York), através de um voo fretado especialmente pelo FBI. Com os demais comparsas presos – um nas Filipinas, outro nos EUA – Khaled Sheikh Mohamed não hesitou em levar o plano de utilizar aviões comerciais para atacar a América ao seu antigo camarada da guerra contra os soviéticos, Osama Bin Laden, líder da al-Qaeda.

A organização al-Qaeda, ou “a base”, foi criada em meados de 1988 por um bilionário saudita chamado Osama Bin Laden e seu mentor desde os tempos de faculdade, Abdullah Azzam, valendo-se da fama adquirida com a vitória dos *mujahedins* (guerreiros muçulmanos) sobre os soviéticos no Afeganistão naquele período. O grande inimigo da organização, entretanto, foi personificado pelos EUA, cujas tropas obtiveram permissão, pelo governo da Arábia Saudita, para permanência no “solo sagrado” durante as investidas contra as tropas de Saddam Hussein na Primeira Guerra do Golfo. No ano de 1992 a liderança da al-Qaeda não

titubeou em emitir uma *fatwa*⁷, convocando uma *jihad* contra a ocupação ocidental das terras islâmicas, e principalmente uma cruzada contra os Estados Unidos da América.

Apesar da conjunção singular de diversas personalidades do que se pode chamar de insurreição salafista, foi Osama Bin Laden quem teve, indubitavelmente, participação fulcral na consolidação da al-Qaeda como organização terrorista de caráter global, sobretudo após a absorção da já falida organização al-Jihad do médico egípcio Ayman al Zawahiri, conforme observado por Lawrence Wright em prolífico trabalho de pesquisa, consubstanciado em seu livro sobre o assunto – “O vulto das torres: a al-Qaeda e o caminho até o 11/09” (2007, p. 364):

Numa época em que proliferavam os movimentos islamitas, todos concentrados em objetivos nacionalistas, Bin Laden teve a visão de criar um corpo internacional de jihadistas. Foi sua liderança que manteve coesa uma organização que falira e fora lançada ao exílio. Foi a tenacidade de Bin Laden que o deixou surdo às considerações morais que se seguiram ao assassinato de tantas pessoas e indiferente aos fracassos sucessivos que teriam destruído os sonhos da maioria dos homens. Todas essas eram qualidades que se podem atribuir ao líder de uma seita ou a um louco. Mas havia também um talento artístico envolvido, não só para obter o efeito espetacular, mas também para conquistar a imaginação dos homens cuja vida Bin Laden requeria.

Os primeiros golpes significativos da al Qaeda contra os EUA deram-se no continente africano no dia 7 de agosto de 1998, aproximadamente às 10:30h de uma manhã de sexta-feira: horário escolhido pela organização para mitigar mortes e lesões em muçulmanos devotos, prevendo que, nesse horário, eles estariam, ou deveriam estar na mesquita mais próxima fazendo as orações como de costume. Os demais muçulmanos, não tão devotos, os crentes de outras religiões, e todos os cétricos restantes, em suma, todos os *kaffirs* (infiéis), que estavam na região não tiveram a mesma sorte: sofreram impiedosamente os efeitos das ondas de choque causadas pelas explosões quase simultâneas de dois carros-bomba recheados com novecentos quilos de TNT, nitrato de alumínio e pó de alumínio, cada um, que abalaram as estruturas das embaixadas americanas situadas em Nairóbi, no Quênia, e em Dar es Salaam, na Tanzânia.

A primeira explosão, que rompeu a fachada da embaixada em Nairóbi, expondo funcionários mortos sentados ainda em suas escrivaninhas, deixou um saldo de 213 mortos e cerca de 4500 feridos, dentre os quais mais de 150 cegos em decorrência dos estilhaços dos vidros destruídos da fachada do prédio. A sanguinária tática terrorista consistia em lançar uma granada de efeito moral no pátio antes da detonação principal. Instigados pelo barulho, muitos trabalhadores da embaixada correram até as janelas do prédio e acabaram cegos em face das

⁷ Proclamação religiosa supostamente com força de lei.

múltiplas lesões oculares causadas pela explosão que se seguiu do carro-bomba. Em Dar es Salaam, houve um saldo de vítimas menor: 11 mortos e 85 feridos. A violência e a estratégia dos ataques bem como o desprezo pela vida de não-combatentes tornavam-se naquele instante a “marca registrada” da organização de Bin Laden, conforme esclarece Lawrence Wright (2007, p. 300):

O primeiro ataque terrorista documentado da Al-Qaeda já carregava a marca de suas ações futuras. A novidade de vários ataques suicidas simultâneos constituía uma estratégia nova e arriscada, devido à possibilidade maior de falha ou detecção. Se os atentados fossem bem-sucedidos, a Al-Qaeda atrairia a atenção mundial de modo incomparável. Os ataques estariam à altura da grandiosa e aparentemente lunática declaração de guerra de Bin Laden contra os Estados Unidos, e o suicídio dos atacantes forneceria cobertura moral suficiente para operações que visassem assassinar o maior número de pessoas possível. Nesse aspecto, a Al-Qaeda também foi incomum. A morte em grande escala constituía um objetivo em si mesmo. Não houve tentativa de poupar vidas inocentes, já que o conceito de inocência fora subtraído nos cálculos da organização.

Ainda antes do maior atentado terrorista da história, a al-Qaeda mostraria novamente a sua força com mais um furtivo e brutal ataque: em 12 de outubro de 2000, aproximadamente às 11:15h, um pequeno barco de pesca de fibra de vidro, carregado de explosivos, aproximou-se do destróier americano de 1 bilhão de dólares e 8300 toneladas, o *USS Cole*, enquanto era reabastecido ancorado no porto de Áden, no Iêmen. O nome da cidade (Áden) é uma referência ao Jardim do Éden, que, acreditava-se, estar situado nas proximidades do local. Contrariando a própria crença sobre a cidade, a violenta explosão detonada pelos terroristas suicidas, que guiavam a pequena embarcação, abriu um buraco de doze metros por doze no casco do navio americano, matando dezessete marinheiros e ferindo outros trinta e nove. Na orla, a onda de choque fez carros capotarem e pessoas acharem que fosse um terremoto a três quilômetros de distância do suposto epicentro. Lawrence Wright destaca que “o simbolismo e a simetria daquele momento eram exatamente o que Bin Laden tinha sonhado. ‘O destróier representava o capital do Ocidente’, ele disse, ‘e o barquinho representava Maomé’” (2007, p. 351).

Certo é que durante toda a última década do século XX, os campos de treinamento do “cemitério dos impérios”⁸, como ficou conhecido o Afeganistão, receberam milhares de potenciais recrutas da al-Qaeda. A grande maioria desses militantes era constituída por jovens

⁸ A região abrangida pelo Afeganistão ganhou tal reputação histórica por ter se mostrado ao longo dos anos um verdadeiro atoleiro para poderosos exércitos que tentaram invadi-la, a exemplo das tropas de Alexandre, “o Grande”, no século III a.C., dos britânicos no século XIX, dos soviéticos na penúltima década do século XX, e, por último, dos americanos durante a guerra contra o terror promovida após os atentados de 11 de setembro de 2001.

de classe média ou alta, provenientes de famílias estruturadas, que cursavam faculdades na Europa e nos Estados Unidos, e falavam ao menos dois ou três idiomas. Diferentemente do que se pode acreditar, poucos vinham de escolas religiosas, e não exibiam sinais de distúrbios mentais; sequer eram muito religiosos antes de aderirem a *jihad*. Estima-se que de 10 a 20 mil *jihadistas* tenham passado pelos campos de treinamento afegãos a partir de 1996 até os bombardeios de 2001 realizados em retaliação aos ataques de 11 de setembro, na “Guerra Contra o Terror”. Lawrence Wright ilustra bem as características desses jovens (2007, p. 334-335):

O que os recrutas tendiam a ter em comum – além da urbanidade, dos antecedentes cosmopolitas, da educação, do domínio de idiomas e da informática – era a sensação de deslocamento. A maioria aderira à *jihad* fora do seu país de nascimento: argelinos vivendo em enclaves de expatriados na França, marroquinos na Espanha ou iemitas na Arábia Saudita. Apesar de suas realizações, sua posição era inferior nas sociedades em que viviam. [...] O paquistanês em Londres constatava não ser autenticamente britânico nem autenticamente paquistanês. Essa sensação de marginalidade também acometia os libaneses no Kuwait e os egípcios no Brooklyn. Só, alienado e muitas vezes longe da família, o exilado recorria à mesquita, onde encontrava companheirismo e consolação da religião. O islamismo proporcionava o elemento da comunidade. Era mais que uma fé – era uma identidade.

Foi junto a esse turbilhão de jovens angustiados, dispostos a levar suas causas até as últimas consequências, que chegaram no campo de Khaldan – o mesmo onde havia treinado o primeiro atacante do WTC –, no segundo semestre de 1999, quatro amigos procedentes de Hamburgo, para um treinamento preliminar: Mohammed Atta, Ramzi bin al-Shibh, Marwan al-Shehhi e Ziad Jarrah. Os quatro universitários, quando na Alemanha, eram frequentadores da mesquita al-Quds, onde *wahhabistas* (adeptos de culto radical islâmico) estimulavam a necessidade de obter a glória através da *jihad*. Não demorou para que sucumbissem ao radicalismo islâmico, e fossem aliciados por um recrutador da al-Qaeda, Abu Musab, “que convocou os quatro para a luta sagrada em nome do Islã” (Sant’Anna, 2006, p. 84).

Abu Hafs al-Masri, também conhecido por Mohammed Atef, chefe de operações militares da al-Qaeda, identificou nos quatro amigos de Hamburgo as características necessárias para colocar em prática, e de forma efetiva, os preparativos para o plano principal com aviões: “homens com instrução técnica e domínio do inglês variando do rudimentar ao fluente. Não era preciso ensinar-lhes como viver no Ocidente. Os vistos não constituiriam problema. Precisavam apenas aprender a pilotar e estar dispostos a morrer”. Após jurarem *bayat* (lealdade) a Osama Bin Laden, foi num banquete de ramadã dado pelo próprio anfitrião que o sinal verde fora dado a esses candidatos a mártir: “deviam voltar à Alemanha e inscrever-se em escolas de aviação dos Estados Unidos” (Wright, 2007, p. 340). Dois anos depois, aquela acurada indicação

revelaria a maligna sagacidade do chefe de operações militares da al-Qaeda: de fato, três dos homens de Hamburgo – Mohammed Atta, que seria o líder da operação suicida com aviões, Marwan al-Shehhi e Ziad Jarrah – viriam a se tornar pilotos licenciados nos EUA, e comandariam três das quatro aeronaves sequestradas no dia 11 de setembro de 2001 até seus derradeiros alvos, através dos voos American Airlines 11, United Airlines 175 e United Airlines 93. Os primeiros atacariam respectivamente as torres norte e sul do WTC; o último cairia numa área rural da cidade de Shanksville, Pensilvânia.

Mesmo antes da escolha dos quatro homens de Hamburgo, Bin Laden já havia designado, sem muito critério, calcando-se apenas na confiança, uma primeira equipe composta por Khaled al-Mihdhar, Nawaf al-Hazmi, Abu Bara al Yemeni e Tewfiq bin Attash: todos veteranos guerrilheiros das guerras da Bósnia, Chechênia e do próprio Afeganistão. Os dois primeiros – que posteriormente constituiriam o grupo que sequestraria o American Airlines 77 (que atacaria o prédio do Pentágono) –, por serem sauditas, não tiveram problemas para obtenção de vistos americanos; para os outros dois, ambos iemitas, a situação era diferente: os pedidos de visto costumavam ser negados para iemitas, pois as autoridades de imigração acreditavam que estavam mais propensos a desaparecerem “no submundo depois que chegavam aos Estados Unidos” (Wright, 2007, p. 340). Bin Laden, frustrado com a impossibilidade de infiltrar a primeira equipe em sua completude nos EUA, enviou-a ao sudeste asiático para executar o primeiro plano cogitado por Khaled Sheikh Mohammed (KSM): explodir aviões em pleno voo, missão para a qual não se exigia a utilização de pilotos treinados.

Posteriormente, já com as duas equipes formadas e os ventos soprando em direção ao ocidente, Bin Laden teve sua motivação renovada para colocar em prática o plano principal e logo tratou de realizar uma reunião prévia com os candidatos designados, enviando os homens de Hamburgo ao encontro da primeira equipe em Kuala Lumpur, na Malásia. Foi nessa mesma época que algumas decisões dos órgãos incumbidos das atividades de inteligência nos EUA começaram a afastar a possibilidade de detectar com precisão a grande ameaça que se aproximava. Sabe-se que naquela ocasião as atividades de Osama Bin Laden e de alguns membros da al-Qaeda já vinham sendo monitoradas há pelo menos 3 anos por uma unidade da CIA criada especificamente para essa função.

Trata-se da unidade que ganhou o codinome “Alec Station”, quando criada em janeiro de 1996, em referência ao filho adotivo de seu primeiro dirigente: Michael Scheuer. No papel, era apenas uma subseção do centro de contraterrorismo da CIA dedicada a espreitar vínculos financeiros terroristas; na prática dedicava-se a “rastrear as atividades de um só homem, Osama Bin Laden, cujo nome havia surgido como o maior financiador do terrorismo” (Wright, 2007,

p. 13). Naquela ocasião, entretanto, prevalecia a ideia, no âmbito da comunidade de inteligência norte-americana, de que a al-Qaeda não representava ainda uma ameaça significativa aos EUA, conforme Lawrence Wright esclarece (2007, p.17):

[...] o aspecto mais assustador daquela ameaça nova era o fato de que quase ninguém levava a sério. Era estranha demais, primitiva e exótica demais. Diante da confiança dos americanos na modernidade, na tecnologia e em seus próprios ideais para protegê-los do desfile selvagem da história, os gestos desafiadores de Bin Laden e seus sequazes se afiguravam absurdos e até patéticos. No entanto, a Al-Qaeda não era um mero artefato da Arábia do século VII. Aprendera a usar ferramentas modernas e idéias modernas, o que não surpreendia, já que a história da Al-Qaeda na realidade começara nos Estados Unidos, não tanto tempo atrás.

No final de 1999, a *National Security Agency* (NSA) interceptou uma conversa do telefone do sogro de Khaled al-Mihdhar, no Iêmen – telefone este utilizado pela al-Qaeda como central de mensagens – em que foram mencionados o agendamento da reunião entre as duas equipes de terroristas, a ser realizada em 5 de janeiro de 2000 em Kuala Lumpur, além dos nomes de alguns dos seus participantes, especialmente de Khaled al-Mihdhar e Nawaf al-Hazmi. A NSA não se aprofundou na investigação na época. Naquela ocasião, porém, a CIA já dispunha dos nomes dos dois terroristas, que haviam sido repassados anteriormente pela inteligência saudita, que inclusive havia alertado a agência americana de que se tratavam de membros da al-Qaeda. Com base nisso, durante uma escala em Dubai, a caminho da Malásia, Mihdhar teve seu quarto de hotel violado por elementos operacionais americanos que fotografaram seu passaporte, identificando a existência de visto para várias entradas nos EUA, e que só expiraria em abril do ano de 2000.

Apesar de a reunião, que foi realizada num resort malaio, ter sido mantida sob a vigilância do serviço secreto local, alertado pela própria CIA, não houve qualquer operação de inteligência patrocinada pela agência americana para gravá-la de alguma forma, perdendo-se, assim, uma grande oportunidade, talvez a principal, para o desmantelamento do plano que conduziria aos ataques ao *USS Cole* e do 11 de setembro de 2001. Naquele período, a Alec Station recebeu um telegrama do serviço secreto em Riad sobre o visto americano de Mihdhar e a possibilidade de sua entrada nos EUA nos meses seguintes. Apesar dos esforços de alguns agentes lotados na Alec Station, especialmente por parte do agente Doug Miller, para redigir e enviar um memorando ao FBI compartilhando as informações obtidas, a orientação do núcleo decisório da CIA era clara: “Isso não é assunto para o FBI” (Wright, 2007, p. 342).

No dia 8 de janeiro de 2000, o serviço secreto malaio informou ao chefe da unidade da CIA na Tailândia que Mihdhar, Hazmi e Attash pegariam um voo para Bangkok, onde inclusive

Attash se encontraria com outros comparsas para o ataque ao *USS Cole*. A CIA, entretanto, não alertou sobre a necessidade de que tais sujeitos deveriam ser seguidos, tampouco notificou o Departamento de Estado para “incluir o nome de Mihdhar na lista de observação de terroristas, de modo que fosse detido ou posto sob vigilância caso entrasse nos Estados Unidos” (Wright, 2007, p. 342). Três meses depois, a CIA teve conhecimento de que Nawaf al-Hazmi, um membro conhecido da al-Qaeda, já estava em território americano desde o dia 15 de janeiro de 2000; nada, contudo, foi compartilhado com o órgão responsável pela inteligência doméstica nos EUA, que é o FBI, ou ao Departamento de Estado.

Como em toda atividade de inteligência existe sempre o temor de compartilhar dados e informações que possam vir a ser objeto de vazamentos. Assim, a relação entre os diversos órgãos de inteligência de um país deve estar sempre alicerçada na confiança, de modo que o órgão que recebe a informação deve dispor de algum nível razoável de credibilidade, o que geralmente é comprovado pelo seu baixo histórico de vazamentos. Além disso, por parte dos órgãos que trabalham estritamente com atividade de inteligência, existe sempre a apreensão de que órgãos voltados à segurança pública em geral, que instauram inquéritos policiais para subsidiar processos penais, possam comprometer, no decorrer das investigações, eventuais operações de inteligência em curso.

Na comunidade de inteligência norte-americana não funcionava de forma diferente. A CIA, que era responsável pela inteligência externa, temia que informações específicas compartilhadas com o FBI, a polícia federal americana, e que se responsabilizava pela inteligência doméstica, pudessem vir a ser objeto de processos judiciais e, por conseguinte, comprometer suas relações com serviços de inteligência estrangeiros. Posteriormente, cogitou-se que a CIA pode ter omitido a presença de Mihdhar e de Hazmi na esperança de recrutá-los, ou que a CIA tivesse valendo-se da inteligência saudita para contornar a restrição de patrocinar operações de inteligência em solo americano – atividade para a qual a famosa agência de inteligência americana não possuía autorização, conforme destaca Lawrence Wright (2007, p. 343):

A CIA estava desesperada por uma fonte dentro da Al-Qaeda. Ela não conseguira de jeito nenhum penetrar no círculo íntimo ou mesmo colocar um parceiro colaborador nos campos de treinamento, normalmente aberto a quem quer que aparecesse. Mihdhar e Hazmi devem ter parecido oportunidades atraentes. Entretanto, uma vez dentro dos Estados Unidos, estavam sob a alçada do FBI. A CIA não detinha autorização legal para operar dentro do país, embora na prática o FBI muitas vezes flagrasse a agência realizando operações furtivas em território americano – sobretudo em Nova York, com tantas delegações estrangeiras presentes. [...] Também é possível, como suspeitam alguns investigadores do FBI, que a CIA tivesse se aliado à inteligência saudita para contornar aquela restrição. É claro que também é ilegal

serviços de inteligência estrangeiros operarem nos Estados Unidos, mas eles o fazem rotineiramente.

Nos meses de maio e junho de 2000, com exceção apenas de Ramzi bin al-Shibh – iemita que teve seu pedido de visto recusado –, os remanescentes de Hamburgo (Mohammed Atta, Marwan al-Shehhi e Ziad Jarrah) chegaram aos EUA a partir de diferentes localidades da Europa para confundir autoridades que eventualmente estivessem no encalço. Em seguida, realizaram matrículas em escolas de aviação do Estado da Flórida. Já em agosto, Atta e Shehhi, no FFTC (Centro de Treinamento de Voo da Flórida), e Jarrah, na Huffman Aviation (também na Flórida), receberam suas licenças de piloto privado. Em novembro, tornaram-se pilotos comerciais. Já Hani Hanjour – que conduziria o voo American Airlines 77 até o prédio do Pentágono –, designado posteriormente no campo de treinamento de al Faruq no Afeganistão, chegou aos EUA apenas no início de dezembro daquele ano. Diferentemente dos demais, Hanjour não tinha pressa para ingressar nos EUA: já era piloto comercial desde abril de 1999, quando obtivera sua licença na escola de voo Arizona Aviation, nas proximidades de Phoenix, nos Estados Unidos da América.

Após o progresso da linha de frente da operação, constituída pelos sequestradores que pilotariam as aeronaves até os alvos, Osama Bin Laden, Abu Hafs e Khaled Sheikh Mohammed logo trataram de escolher os demais sequestradores da operação. A estes a missão era relativamente mais simples: caberia a eles "controlar os passageiros e comissários de bordo, invadir as cabines e matar os pilotos" (Sant'Anna, 2006, p. 110). Desses candidatos não se exigia fluência na língua inglesa, tampouco boa escolaridade, mas apenas uma nacionalidade que não seria questionada durante um pedido de visto no consulado americano, dando-se preferência aos candidatos sauditas. Ivan Sant'Anna, em sua acurada pesquisa sobre o tema, resultando no livro "Plano de Ataque: a história dos voos de 11 de setembro", destaca que:

Se a liderança da al-Qaeda ainda era meio restritiva com os candidatos a mártir, os consulados americanos na Arábia Saudita revelavam-se uma porta aberta para a entrada dos kamizazes. Aprovavam sem maiores restrições, cada comando da Operação Aviões. Ahmed al Ghamdi obteve seu visto em 3 de setembro. Saeed al Ghamdi, no dia seguinte. Hamza al Ghamdi, em 17 de outubro. Mohand al Shehri, seis dias depois. Waleed al Shehri e seu irmão Wail (professor de educação física de 32 anos), no dia 24. Ahmad al Haznawi, que acabara de fazer 20 anos, em 12 de novembro. Majed Moqed, um jovem estudante de Direito, da cidade saudita de Annakhil, no dia 20. Satam al Suqami, de 24, logo depois. Todos com passaportes adulterados, repletos de carimbos falsos de entrada em Cingapura, Malásia, Turquia, Egito e outros países aliados dos Estados Unidos.

Cada comando, tão logo obtinha o visto, seguia para Karachi, onde recebia, diretamente das mãos de Khaled Sheik Mohamed, um prêmio de 2 mil dólares. KSM ensinava ao eleito palavras básicas de inglês e explicava o funcionamento dos aviões

comerciais. O mais importante, eles já haviam aprendido nos campos da al-Qaeda, no Afeganistão: matar rapidamente com uma faca.

Enquanto isso nos EUA, na tentativa de juntar os fragmentos dos indícios que a CIA aparentemente buscava ocultar, um agente do FBI lotado em Phoenix, Kenneth Williams, emitiu, em meados de 2001, uma mensagem eletrônica ao quartel-general do FBI, à Alec Station da CIA e a diversos agentes lotados em Nova York com o seguinte teor: "O propósito desta mensagem é alertar o FBI e Nova York para a possibilidade de um esforço coordenado por Osama Bin Laden para enviar estudantes aos Estados Unidos a fim de cursarem universidades na área de aviação civil" (Wright, 2007, p. 383). Na ocasião, destacou-se, ainda, a necessidade de fazer um levantamento das escolas de pilotagem do país, bem como de realização de entrevistas com instrutores de voo, além de um registro dos estudantes árabes solicitantes de visto para a realização de aulas de pilotagem nos EUA.

Em agosto de 2001, poucas semanas antes do atentado, um dos instrutores da Academia Pan Am, situada em Minnesota, contactou o escritório do FBI em Minneapolis expressando preocupação com um aluno específico chamado Zacarias Moussaoui. O aluno havia feito "perguntas suspeitas sobre os padrões de vôo em torno da cidade de Nova York e se as portas de uma cabine de pilotagem podiam ser abertas durante o vôo" (Wright, 2007, p. 384). Não demorou para que o FBI constatasse que Moussaoui era um radical islâmico e, por conseguinte, um potencial sequestrador suicida de avião.

Com o visto vencido, Moussaoui acabou preso pelo serviço de imigração e naturalização, mas os agentes do FBI que investigavam o suspeito não obtiveram um mandado para examinar seu notebook durante seu período de custódia: o que foi sustentado pelo núcleo decisório do FBI é que não fora apresentado, pelos investigadores, um "motivo plausível" para a operação de busca no equipamento. Na memória do computador, conforme elucidado posteriormente, havia "diversos detalhes da Operação Aviões, inclusive nomes de jihadistas envolvidos e relação de alvos" (Sant'Anna, 2006, p. 125).

Zacarias Moussaoui era um cidadão francês de ascendência marroquina que fora escalado pela al Qaeda para lançar mais um avião comercial contra o quinto alvo originalmente estabelecido pela organização terrorista: a Casa Branca. O plano fora frustrado devido à notória inaptidão de Moussaoui para aprender a pilotar aviões, revelada durante suas aulas práticas de voo nos EUA. Com seu notebook intocado, Moussaoui foi interrogado por agentes do FBI que logo perceberam que o francês, mesmo sem uma licença de piloto, representava potencial ameaça aos Estados Unidos da América. Nada, contudo, foi providenciado para a identificação

de uma possível conspiração terrorista em solo americano, conforme esclarece Ivan Sant'Anna (2006, p. 128):

Logo, os interrogadores de Moussaoui perceberam que ele era um fanático. Pior, um fanático que, sem ter brevê, tentara aprender a pilotar um Boeing 747. A informação subiu a escala de hierarquia do FBI. A CIA foi notificada.

No dia 23 de agosto, o diretor da agência, George Tenet, recebeu um briefing (relatório resumido) sobre o caso, intitulado Extremista islâmico aprende a voar. Pelo dossiê, ficou sabendo que Moussaoui pagara adiantado, e em dinheiro vivo, seu treinamento na Academia Pan Am e quisera fazer, no simulador, um voo entre Londres e Nova York. Mas, sem os dados do laptop, a informação era uma ponta de fio solta, que não conduzia a nada, muito menos à al-Qaeda.

No dia 23 de agosto, pouco mais de duas semanas antes do atentado, Mohammed Atta, o líder da operação, reuniu-se em Newark com Nawaf al-Hazmi, o segundo em comando, para os ajustes finais do atentado. Pela internet, escolheram os quatro voos domésticos que seriam sequestrados: American Airlines 11, United Airlines 175, United Airlines 93 e American Airlines 77. Atentaram para que fosse pequena a diferença de horário de decolagem entre o primeiro e o último voo: no caso, foi apenas de 27 minutos. A escolha de voos no início da manhã também parece ter sido premeditada: "a possibilidade de que um deles se atrasasse, dessincronizando os ataques, era menor". Na ocasião, fora escolhida a data que entraria para sempre nos livros de história e na memória da civilização: "terça-feira, 11 de setembro, na semana seguinte ao fim da temporada americana de férias e do recesso do Congresso, ocasião em que os vôos estariam vazios, e o Capitólio, cheio" (Sant'Anna, 2006, p. 124).

Exatamente às 5h45min13s do dia 11 de setembro uma câmera de segurança do ponto de controle de acesso à sala de embarque do Aeroporto de Portland, no Maine, registrou a passagem de Mohammed Atta e de Abdulaziz al-Omari, após terem sido submetidos à inspeção de segurança no local. O voo 5930 da Colgan Air, no qual os sequestradores embarcariam, partiria para o Aeroporto Internacional Logan, em Boston, onde fariam uma conexão e se encontrariam com os outros três sequestradores do voo American Airlines 11, no terminal B: Satam al-Suqami e os irmãos Waleed e Wail al-Shehri. O objetivo da tática de embarque em aeroportos diferentes era simples: despistar as autoridades de segurança diante de tantos árabes embarcando em dois voos no mesmo aeroporto. Um pouco depois da primeira equipe, também no Logan, no terminal C, Marwan al-Shehhi, Ahmed al-Ghamdi, Hamza al-Ghamdi, Al-Quadi Banihammad, e Mohand al-Shehri, embarcavam no voo United Airlines 175 para a segunda missão suicida.

No Aeroporto de Newark, em Nova Jersey, Ziad Jarrah, Saeed al-Ghamdi, Ahmad al-Haznawi e Ahmed al-Nami embarcaram no voo United Airlines 93. Já no Aeroporto Dulles, em Washington, embarcaram para o voo American Airlines 77: Hani Hanjour, Majed Moqed, Khaled al-Mihdhar, e os irmãos Salem e Nawaf al-Hazmi. A partir daí pouca coisa poderia ser feita pelas autoridades de segurança para impedir o desafortunado destino que havia sido traçado para a humanidade. Após tomarem o controle das aeronaves, mataram os pilotos, alguns comissários de bordo e passageiros, os dezenove terroristas atingiram seus objetivos com precisão quase cirúrgica, com exceção apenas do voo United Airlines 93, que cairia numa área rural da cidade de Shanksville, Pensilvânia, após luta corporal com passageiros dentro da cabine de comando. O primeiro a atingir seu alvo (Torre Norte do WTC), às 8h46min40s, fora o voo American Airlines 11; em seguida, o voo United Airlines 175 atingiria a Torre Sul do WTC e o voo American Airlines 77, uma das faces do prédio do Pentágono. No total, quase três mil pessoas perderam suas vidas nos ataques coordenados de 11 de setembro de 2001.

Nas semanas seguintes foi montada uma comissão oficial de especialistas, presidida por Thomas Kean, para apuração dos fatos daquela data. O resultado foi a produção do documento intitulado “*The 9/11 Commission Report*”, com mais de quinhentas páginas de material escrito e fotográfico sobre as investigações. Obviamente não passou ao largo a análise do papel da *Federal Aviation Administration* (FAA) – entidade com funções análogas as da ANAC – no exercício da atividade de inteligência aplicada no âmbito da aviação civil norte-americana, assim como suas interações com outros órgãos norte-americanos que também manipulam informações estratégicas, em especial a CIA e o FBI. É sobre esse ponto que o trabalho se concentrará no tópico a seguir.

2.4 A INVESTIGAÇÃO OFICIAL DO 11/09 E AS CAMADAS DE SEGURANÇA

No que concerne à segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita, o relatório da comissão oficial identificou a existência de quatro camadas essenciais para dissuadir ou impedir condutas ofensivas à aviação civil, sobretudo o sequestro de aeronaves civis: (i) inteligência, (ii) pré-seleção de passageiros, (iii) revistas nos canais de inspeção, e (iii) segurança a bordo. Tais camadas de segurança deveriam ser proporcionadas pelas regras estabelecidas pela FAA, de modo que uma falha em qualquer das camadas não seria necessariamente fatal, desde que as camadas adicionais proporcionassem uma reserva de segurança. O que se constatou, entretanto, é que cada uma das camadas estava seriamente comprometida antes do 11 de setembro.

Sob o aspecto institucional do Departamento de Transporte, do qual a FAA faz parte, o relatório oficial identificou um mandato, por vezes, conflituoso atribuído à agência de aviação norte-americana, notadamente quanto à regulação de dois aspectos distintos da questão da segurança: o primeiro refere-se ao termo *safety*, voltado à segurança operacional propriamente dita, denotando o estado em que a possibilidade de danos a pessoas ou materiais é mantida em nível aceitável através de um processo contínuo de identificação de perigos e gestão de riscos; o segundo aspecto diz respeito ao termo *security*, compreendendo a proteção da aviação civil contra atos de interferência ilícita, através de recursos humanos e materiais dispostos especificamente com essa finalidade.

Para compreender a origem da atividade de inteligência no âmbito da FAA, entretanto, é necessário lançar mão de um outro relatório. Trata-se do "*Report of the president's commission on aviation security and terrorism*", que fora produzido em 1990 para a apuração do atentado contra o voo 103 da Pan Am, que desintegrou em 1988 sobre Lockerbie, na Escócia, em decorrência da explosão de uma bomba implantada numa bagagem despachada.

Conforme se infere desse documento, em face de outros ataques que vitimaram cidadãos norte-americanos, antes mesmo do atentado de Lockerbie, já havia a necessidade de dotar a FAA de capacidade de inteligência especialmente voltada para o programa de segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita. Tanto é que em março de 1986 foi criada a Divisão de Inteligência da FAA, cujo papel consistia em "determinar e avaliar ameaças atuais de criminosos e/ou terroristas contra a aviação civil estadunidense, assim como disseminá-las como informações não-classificadas às companhias aéreas e aos aeroportos afetados pela ameaça". Ademais, caberia à Divisão de Inteligência da FAA "receber informação coletada pelas agências de inteligência, de segurança pública, empresas aéreas norte-americanas, governos estrangeiros e outras fontes disponíveis" (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1990, p. 74, nossa livre tradução). De acordo com o relatório oficial que trata do atentado de Lockerbie (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1990, p. 71, nossa livre tradução):

A FAA tem sua própria atividade de inteligência desde 1986. A FAA é uma "consumidora" de inteligência, recebendo regularmente informações de inteligência referentes ao terrorismo internacional provenientes do centro de contraterrorismo da CIA, bem como de outras agências. A FAA avalia essas informações e determina se emite um aviso de segurança para as empresas aéreas e autoridades aeroportuárias. A unidade de inteligência da FAA também recebe informação da seção de contraterrorismo do FBI no caso de alguma ameaça doméstica que requeira alguma ação. Por várias razões legais e de aplicação da lei, informações concernentes a terrorismo doméstico são mantidas estritamente no âmbito da seção de contraterrorismo do FBI. Essa seção, por seu turno, é responsável tanto pelas operações de inteligência relativas às ameaças de terrorismo doméstico, quanto pela estimativa e avaliação de suas tendências.

Para a avaliação das informações sobre ameaças terroristas, consta no relatório que a FAA valia-se de um modelo de gerenciamento de risco baseado em cinco passos: "(1) capacidade combinada com intenções produz ameaça; (2) ameaça combinada com vulnerabilidade produz risco; (3) a FAA não pode controlar a ameaça; (4) a FAA pode diminuir a vulnerabilidade para mitigar o risco; (5) contramedidas de segurança da aviação diminuem a vulnerabilidade" (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1990, p. 78, nossa livre tradução). O primeiro passo do processo, que consiste na avaliação da ameaça, é feito estritamente pela Divisão de Inteligência da FAA, trabalhando em colaboração com as agências de inteligência norte-americanas pertinentes, de modo que a capacidade de realizar um ataque ou a intenção de cometê-lo, quando identificados de forma isolada, não representavam uma verdadeira ameaça que necessitasse de atenção. Até esse ponto nenhuma novidade: o modelo é amplamente utilizado pela maioria das agências da comunidade de inteligência e órgãos responsáveis pela aplicação da lei.

Sucedeu-se que, à época do atentado de Lockerbie, foi identificado que a FAA era uma agência essencialmente reativa, ou seja, preocupava-se em dar respostas aos eventos à medida que aconteciam, em detrimento de garantir um adequado planejamento de contingência para antecipar-se em relação a futuras ameaças. Além disso, alertou-se que apesar de desenvolver procedimentos para a identificação de problemas, tais procedimentos limitavam os inspetores aos itens previstos nas suas listas de verificação, e que a FAA aparentemente não tinha qualquer "mecanismo para auditar um padrão desses problemas ou para antecipar-se aos problemas de modo a resolvê-los antes da ocorrência de um desastre" (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1990, p. 24, nossa livre tradução).

Em 1989, três anos após a sua criação, a Divisão de Inteligência da FAA foi reorganizada em dois ramos distintos: um intitulado "operações", com a responsabilidade de avaliar, analisar e disseminar informações sobre ameaças à aviação civil; outro, chamado "estratégico", concentrado no "planejamento de longo prazo e na análise de grupos terroristas, suas táticas, bem como em outros desenvolvimentos que possam afetar a aviação no futuro" (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1990, p. 79, nossa livre tradução).

Em meados de 1996, contudo, um evento específico parece ter ofuscado a capacidade das agências de inteligência norte-americanas de lidar com ameaças futuras contra a aviação civil. Trata-se da queda de um Boeing 747 ao largo da costa de Long Island quando fazia o voo 800 da Trans World Airlines (TWA) na rota Nova York – Paris, no dia 17 de julho de 1996, matando os seus 230 ocupantes. Entre os investigadores do FBI acreditava-se piamente,

sobretudo por força do depoimento de diversas testemunhas oculares, que o desastre fora resultado de um atentado terrorista, nos moldes do que ocorrera em Lockerbie, em 1988, na Escócia. Dezenas de testemunhas relataram às autoridades ter visto "uma chama ascendente que culminou com a explosão em pleno ar" (Wright, 2007, p. 268). No que parecia ser um dos piores ataques terroristas da história americana, a polícia federal americana mobilizou boa parte de seus recursos humanos para apurar o suposto atentado terrorista, afastando-os, assim, de suas atividades rotineiras, inclusive daquelas concernentes à obtenção de dados e informações a respeito da principal ameaça que se aproximava.

O relatório final da *National Transportation Safety Board* (NTSB) – órgão com atribuição análoga ao do Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (CENIPA) no Brasil – concluiu que, por uma falha mecânica, uma centelha teria causado uma explosão em um dos tanques de combustível causando a destruição da aeronave ainda em voo. Independentemente da polêmica gerada sobre o que teria causado a ignição do combustível, certo é que naqueles anos que precederam os ataques de 11 de setembro, no âmbito da FAA, prevalecia a ideia de que a sabotagem representava uma ameaça maior para a aviação civil do que o sequestro de aeronaves. Com isso, acreditava-se que o sistema de aviação civil estava mais vulnerável a explosivos implantados em bagagens despachadas do que a armas levadas junto às bagagens ou pertences de mão dos passageiros. De fato, a própria história recente havia comprovado que os explosivos tinham causado mais vítimas fatais na aviação civil do que os sequestradores de aeronaves. Menos de cinco anos depois, a negligência das autoridades quanto à ameaça de sequestros suicidas de aeronaves cobraria um alto preço aos EUA e a toda a humanidade.

O relatório oficial do atentado de 11 de setembro – “*The 9/11 Commission Report*” – revela que a Divisão de Inteligência da FAA não recebia muita atenção por parte da própria liderança da agência. Jane Garvey, a administradora da agência à época do ataque, e seus substitutos não revisavam rotineiramente os informes diários de inteligência. É possível afirmar que Garvey estava desinformada de "grande quantidade de informações sobre ameaças de sequestro de aeronaves disponibilizada por sua própria unidade de inteligência, que, por seu turno, não estava profundamente envolvida nos processos decisórios da agência" (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2004, p. 83, nossa livre tradução). Eis o fardo de toda atividade de inteligência, seja qual for o ramo em que atue: a organização corre o risco de produzir conhecimento de inteligência especializado, útil e oportuno que simplesmente pode ser ignorado por tomadores de decisão incautos, a ponto de muitas vezes sequer serem lidos.

A segunda camada de segurança apontada pelo “*The 9/11 Commission Report*” diz respeito à pré-seleção de passageiros. Trata-se basicamente de um sistema que busca impedir o acesso a aeronaves por parte de pessoas que sejam consideradas um risco ao sistema de aviação civil. Consta que o procedimento já estava em operação à época do atentado, e que a FAA havia determinado que as empresas aéreas não transportassem indivíduos que conhecidamente representassem uma ameaça direta à aviação civil: "a no-fly list da FAA continha os nomes de apenas 12 suspeitos de terrorismo (incluindo o cérebro do 11 de setembro, Khalid Sheikh Mohammed), embora as outras listas de vigilância do governo contivessem os nomes de milhares de terroristas conhecidos e suspeitos" (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2004, p. 83, nossa livre tradução). O que se constata, assim, é que havia um notório descompasso entre as listas das agências norte-americanas, revelando a falta de interação e compartilhamento de dados e informações que seriam cruciais para evitar os ataques de 11 de setembro.

A segunda etapa da pré-seleção de passageiros consiste na implementação, por parte das empresas aéreas, de um algoritmo computadorizado aprovado pela FAA (conhecido como CAPPs, ou sistema computadorizado de pré-seleção de passageiros), programa este projetado para "identificar passageiros cujo perfil sugerisse que eles poderiam representar mais que um risco mínimo para a aeronave". Apesar de o algoritmo contemplar os dados do perfil do sequestrador, naquela época, somente os passageiros que despachavam bagagens podiam ser selecionados pelo CAPPs para verificação adicional. Ainda como uma seqüela do atentado de Lockerbie, acreditava-se que a tática principal de potenciais terroristas – lembre-se, não-suicidas – seria a implantação de explosivos em bagagens despachadas para o porão da aeronave, tal como ocorrera com a aeronave que explodiu nos céus da Escócia, em 1988.

No caso do 11 de setembro, o CAPPs definitivamente cumpriu o objetivo para o qual fora projetado: rastreou os nomes dos dezenove terroristas que embarcaram nas aeronaves sequestradas. Mais da metade desses nomes fora selecionada para mais outra inspeção – inclusive o do próprio líder da operação, Mohammed Atta –, inspeção esta que ocorrera, porém, somente sobre as bagagens despachadas dos terroristas. Sob o clamor social de evitar a violação de direitos fundamentais, os passageiros selecionados não estavam mais sujeitos a uma inspeção adicional obrigatória em seus pertences ou bagagens de mão, mas apenas sobre suas bagagens despachadas. Diante disso, é razoável supor que se os terroristas tivessem sido submetidos a uma inspeção pessoal nos pontos de controle de acesso, as facas e os estiletes que portavam teriam sido em sua maioria detectados a contento. O relatório oficial sobre o atentado esclarece o seguinte (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2004, p. 84, nossa livre tradução):

A seleção implicava somente na verificação da bagagem despachada pelo passageiro em busca de explosivos, ou era mantida fora do avião até que o passageiro tivesse embarcado. Principalmente devido à preocupação referente a potencial discriminação e ao impacto no fluxo de passageiros, os selecionados não eram mais obrigados a passar por uma revista extraordinária de sua bagagem de mão, tal como acontecia antes da informatização do sistema em 1997. A mudança do procedimento também refletia a percepção de que a sabotagem não-suicida era a principal ameaça para a aviação civil.

Outro ponto a ser analisado é o que se refere a terceira camada de segurança apontada no relatório oficial, quanto às inspeções de segurança nos pontos de controle de acesso às salas de embarque dos aeroportos norte-americanos. Trata-se do procedimento de segurança que busca materiais proibidos ou perigosos em posse dos passageiros ou em suas bagagens de mão, valendo-se sobretudo de pórticos detectores de metais e de equipamentos de raio-x. No *"The 9/11 Commission Report"* registrou-se que vários relatórios governamentais indicaram que os pontos de controle de acesso, ou canais de inspeção, tiveram um desempenho ruim, falhando muitas vezes na detecção de itens óbvios de teste da própria FAA: "muitos mortais e perigosos objetos não deram alertas em detectores metais, ou era difícil distinguí-los de itens inofensivos comuns nos equipamentos de raio-x" (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2004, p. 84, nossa livre tradução).

Além disso, em que pesem os normativos da FAA não proibissem expressamente o porte de facas com lâminas de até 4 polegadas (10,16 centímetros) de comprimento, o manual de operações de pontos de controle de acesso das empresas aéreas, desenvolvido inclusive em conjunto com a FAA, permitia o porte de forma expressa. O fundamento para esta política era que "(1) a agência não considerava tais itens como uma ameaça, (2) a maioria das leis locais não proibiam indivíduos de portar essas facas, e (3) tais facas seriam difíceis de serem detectadas a menos que a sensibilidade dos detectores de metal fosse significativamente aumentada" (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2004, p. 84, nossa livre tradução).

Acreditando-se que a tática utilizada por potenciais terroristas, em vez de sequestros suicidas, seria a implantação de explosivos em bagagens despachadas, dava-se, à época do 11 de setembro, nítida preferência para a utilização do equipamento detector de traços de explosivos em detrimento das buscas "contínuas" e "aleatórias" nas bagagens de mão. Entendia-se que se por um lado não havia necessidade de maiores preocupações com facas e outras lâminas que pudessem vir a ser utilizadas num sequestro, por outro, o aumento de buscas nas bagagens de mão resultaria em mais constrangimentos e também em congestionamentos nos canais de inspeção, gerando naturalmente custos (de segurança) para o sistema como um todo. Talvez o mais estarrecedor tenha sido a existência de alguns depoimentos indicando que as

preocupações com a segurança contra atos de interferência ilícita (*security*) eram relegadas a "segundo plano" frente às questões de segurança operacional (*safety*). O relatório foi bastante esclarecedor ao registrar que (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2004, p. 84, nossa livre tradução):

Muitos anos antes do 11 de setembro uma exigência da FAA para que os agentes de proteção da aviação civil realizassem buscas contínuas e aleatórias na bagagem de mão nos pontos de controle de acesso foram substituídas pelo uso do equipamento detector de traços de explosivos ou simplesmente dispensadas pelas empresas aéreas. Assim, a inspeção secundária de indivíduos e suas bagagens de mão para identificar armas (diferentes de bombas) era inexistente, com exceção dos passageiros que disparavam os detectores de metais. Mesmo assim quando lâminas pequenas eram detectadas em inspeções secundárias, elas eram geralmente devolvidas ao passageiro. Supostamente, os sequestradores de 11 de setembro foram instruídos a usar itens que seriam indetectáveis nos canais de inspeção.

No sistema de segurança contra atos de interferência ilícita antes do 11 de setembro, as empresas aéreas desempenhavam uma função importante. Conforme reportado pelo inspetor geral do Departamento de Transportes, havia grande pressão das empresas aéreas para mitigar os custos com segurança [*security*] e "limitar o impacto das exigências de segurança nas operações aéreas para que a indústria pudesse concentrar-se em sua missão primária de mover passageiros e aeronaves. Essas pressões contrárias manifestaram-se como fraquezas significativas na segurança". Um funcionário da área segurança de longa data da FAA descreveu a abordagem das empresas aéreas quanto à regulação de segurança como "censurar, negar e atrasar" e contou que enquanto "as empresas aéreas tinham grande interesse na área de *safety*, o mesmo não acontecia na área de *security*".

A última camada de segurança apontada pelo relatório, que consiste na segurança a bordo das aeronaves, refere-se a embarcar agentes federais armados e treinados nos voos para impedir eventuais sequestros de aeronaves. Pelo que se nota do relatório, tal camada, contudo, havia sido concebida não para inibir o sequestro suicida, mas sim, o tipo de sequestro que, ao longo dos anos, demonstrou-se aberto a negociações com as autoridades, geralmente na tentativa de conseguir asilo político ou a soltura de prisioneiros. Tal como um funcionário da FAA disse durante as investigações: "suicídio não estava no plano de jogo dos sequestradores" (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2004, p. 85, nossa livre tradução). O material de treinamento da FAA tampouco fornecia alguma orientação às tripulações no caso de violência a bordo das aeronaves.

Ao contrário disso, prevalecia a ideia de que "a melhor maneira de lidar com sequestradores era aceitar suas demandas, fazer com que o avião aterrissasse em segurança, e então deixar que os agentes de segurança ou militares lidassem com a situação". "Quanto mais tempo um sequestro persistia, mais provável era que terminasse de forma pacífica", era o que pregava a FAA (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2004, p. 85, nossa livre tradução). Ainda que se admitisse que tais profissionais estavam de fato preparados para lidar com sequestradores

violentos e suicidas a bordo, à época do 11 de setembro, havia apenas um punhado de 33 agentes federais de proteção ao voo, que somente eram deslocados para voos domésticos dos EUA quando em trânsito para garantir a segurança de partidas internacionais.

Outra polêmica que girou em torno da segurança a bordo de aeronaves diz respeito à blindagem da cabine dos pilotos (do *cockpit*) – o que se revelava de pouca utilidade prática diante da premissa de que os sequestradores apresentariam sempre demandas negociáveis durante os sequestros. Meses antes do atentado, diante de propostas nesse sentido, o próprio presidente do Comitê de Segurança da Associação de Pilotos de Linha Aérea havia dito "mesmo que você faça da porta um cofre, se eles têm uma corda no pescoço do meu comissário de bordo, eu vou abrir a porta" (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2004, p. 85, nossa livre tradução). Quanto ao trancamento da cabine de pilotos, registrou-se que, desde os anos 60, regras da FAA já determinavam que os tripulantes mantivessem a porta do *cockpit* fechada e trancada durante o voo – "regra esta que não era sempre observada ou aplicada com rigor" (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2004, p. 85, nossa livre tradução).

Após identificados os principais aspectos e falhas da atividade de inteligência desenvolvida no âmbito da aviação civil norte-americana à época do 11 de setembro, passar-se-á, no próximo capítulo, à análise dos fundamentos legais para o desenvolvimento da atividade de inteligência no Brasil, assim como dos fundamentos legais para a regulação e fiscalização das atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, sem descuidar, obviamente, da análise da atividade de inteligência desenvolvida na seara da aviação civil brasileira – que é o principal escopo do presente trabalho de pesquisa.

3 CONSIDERAÇÕES LEGAIS

3.1 A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA CIVIL NO BRASIL

Não se pode chamar de recente a gênese da atividade de inteligência civil no Brasil. Em verdade, reporta-se ao ano de 1927, quando foi criado o Conselho de Defesa Nacional durante o último governo da República Velha, presidido por Washington Luís (1826 - 1930), com a publicação do Decreto nº 17.999, de 29 de novembro de 1927. O conselho, que era subordinado diretamente à Presidência da República, tinha como missão precípua "o estudo e coordenação de informações sobre todas as questões de ordem financeira, econômica, bélica e moral, relativas à defesa da Pátria" (BRASIL, 1927). Antes disso, no Brasil, a atividade de inteligência limitava-se à seara militar, produzindo conhecimentos estratégicos estritamente voltados à defesa nacional ou em proveito dos ministérios militares então existentes.

Logo após o final da Segunda Guerra Mundial, já no contexto do conflito ideológico da Guerra Fria protagonizado por EUA e a antiga URSS, foi criado, em 1946, com forte influência norte-americana, o Serviço Federal de Informações e Contrainformações (SFICI) durante o Governo Dutra (1946 - 1951), nos termos do Decreto-Lei nº 9.775-A, de 3 de setembro de 1946. Sem dispor, inicialmente, de uma estrutura voltada para operações de inteligência, o SFICI somente consolidou-se propriamente como órgão de inteligência em 1958, já no Governo Juscelino Kubitschek (1955 - 1960), quando passou a apresentar uma estrutura mais robusta abrangendo os aspectos técnico, administrativo e operacional, e teve "atribuições ampliadas para dirigir, coordenar e orientar as atividades de informações ligadas à segurança nacional" (Woloszyn, 2013, p. 33).

O SFICI foi definitivamente o primeiro órgão de inteligência civil do Brasil, de maneira que a data de sua criação (em 06 de setembro de 1946) passou a ser considerada o Dia do Profissional de Inteligência no país. Não por mera coincidência, nos 10 anos que sucederam a Segunda Grande Guerra, foram também criados alguns dos principais órgãos de inteligência do planeta, a exemplo da CIA (em 1946), nos EUA, do Mossad (em 1951), em Israel, e do antigo Comitê de Segurança do Estado – KGB (em 1954), na URSS.

Com o acirramento das questões ideológicas nos anos seguintes, e na esteira do surgimento de movimentos autoritários deflagrados por toda a América Latina, o Brasil sofreu uma intervenção militar no processo político nacional no ano de 1964, quando assumiu a chefia do Poder Executivo Federal o General Humberto Castelo Branco. No mesmo ano foi criado o Serviço Nacional de Informações (SNI) pela Lei nº 4.341, de 13 de junho de 1964: órgão

responsável pela coordenação do Sistema Nacional de Informações (SISNI) com o propósito de "superintender e coordenar, em todo território nacional, as atividades de informação e contra informação, em particular as que interessem à Segurança Nacional" (BRASIL, 1964).

O SNI era, sem dúvida, um dos mais importantes órgãos do regime militar instaurado em 1964. Subsistindo ao próprio término do regime que lhe deu "vida", e resistindo à redemocratização do país, o SNI, estigmatizado por ter sido sistematicamente utilizado pelo aparato de repressão estatal durante os "Anos de Chumbo", estava com seus dias contados. Em 1990, durante o Governo Collor, junto a uma série de reformas administrativas, o SISNI foi desarticulado e o SNI, extinto. Em seu lugar, o então Presidente Fernando Collor de Melo criou o Departamento de Inteligência da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), que ficou sendo o órgão responsável por "planejar, coordenar, supervisionar, controlar e executar a Atividade de Inteligência" do país naquela ocasião, nos termos do Decreto nº 99.373, de 4 de julho de 1990 (BRASIL, 1990).

Após o *impeachment* de Collor e a assunção de Itamar Franco, o Departamento de Inteligência da SAE teve o seu *status* elevado à Subsecretaria, transformando-se na Subsecretaria de Inteligência (SSI). Tal órgão perdurou até 1999, já no Governo Fernando Henrique Cardoso, quando foi extinto por ocasião da instituição do atual Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) e da criação da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), com o advento da Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999. Desde então, a ABIN – órgão central do SISBIN – tem a seu cargo "planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de inteligência do País", atentando quanto à "irrestrita observância dos direitos e garantias individuais, fidelidade às instituições e aos princípios éticos que regem os interesses e a segurança do Estado", além do seguinte (BRASIL, 1999):

Art. 4º À ABIN, além do que lhe prescreve o artigo anterior, compete:

- I - planejar e executar ações, inclusive sigilosas, relativas à obtenção e análise de dados para a produção de conhecimentos destinados a assessorar o Presidente da República;
- II - planejar e executar a proteção de conhecimentos sensíveis, relativos aos interesses e à segurança do Estado e da sociedade;
- III - avaliar as ameaças, internas e externas, à ordem constitucional;
- IV - promover o desenvolvimento de recursos humanos e da doutrina de inteligência, e realizar estudos e pesquisas para o exercício e aprimoramento da atividade de inteligência.

Já no final do Governo FHC, foi emitido o Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002, dispondo sobre a organização e o funcionamento do SISBIN, cuja redação original contemplava apenas indiretamente a atividade de inteligência aplicada à aviação civil, através da Secretaria

de Inteligência da Aeronáutica, subordinada ao Ministério da Defesa. Na ocasião, a ANAC ainda não havia sido criada e o órgão responsável pela regulação da aviação civil brasileira ainda era o extinto Departamento de Aviação Civil (DAC), vinculado ao Comando da Aeronáutica (Ministério da Defesa). Apesar disso, talvez até por força de pressão internacional em face de diversos grandes eventos que se avizinhavam, e que seriam sediados no Brasil, já havia uma notória preocupação com a integração e cooperação entre os diversos órgãos de inteligência do país. Tanto é que o ex-Diretor da ABIN, Paulo Lacerda, em entrevista dada ao jornal Valor Econômico em 22 de novembro de 2007, deixou clara a necessidade de promover a integração da comunidade de inteligência (Valor Econômico, 2007):

A cultura dos órgãos da administração pública, de uma maneira geral, é a de não trocar informações, de não se integrarem. Nessa nova estrutura, estamos propondo a criação de um departamento, dentro da ABIN, de integração do SISBIN. Queremos unir fisicamente os encarregados da área de inteligência dos vários órgãos públicos. A ideia é criar uma estrutura física com salas destinadas a cada um. Os espaços funcionarão como se fossem uma extensão desses órgãos. Vamos entregar salas prontas, com equipamentos, e elas serão utilizadas por cinco servidores de inteligência de cada instituição. A ABIN não terá controle algum sobre esses espaços. Os órgãos, se acharem conveniente, farão um link com seus bancos de dados. Queremos ter um servidor de cada instituição de plantão aqui durante 24 horas, 365 dias por ano. Alguns órgãos não possuem serviços de inteligência, mas também poderão participar do sistema, dado o caráter estratégico de suas atividades e a projeção nacional que possuem.

No ano seguinte, foi publicado o Decreto nº 6.540, de 19 de agosto de 2008, criando o Departamento de Integração do SISBIN, conhecido apenas pelo acrônimo DISBIN. Atualmente as atribuições do DISBIN, que fora posteriormente extinto, são exercidas pela Assessoria Executiva do SISBIN (AEX-SISBIN), nos moldes do artigo 8º do Decreto nº 8.905, de 17 de novembro de 2016, que, dentre outras providências, aprovou a estrutura regimental da ABIN. Aproveitando-se a experiência adquirida durante os Jogos Pan-americanos de 2007 realizados no Rio de Janeiro, a criação do DISBIN foi uma salutar iniciativa no sentido de garantir uma real e efetiva integração não apenas dos membros do SISBIN, mas também de toda a comunidade de inteligência. Gonçalves bem esclareceu o panorama que se seguiu a essa importante mudança (2018, P. 168):

[...] Isso acabou ocorrendo por ocasião dos grandes eventos da segunda década do século XXI, como a Jornada Mundial da Juventude (em que esteve presente o Papa Francisco) e a Copa das Confederações, em 2013, e a Copa do Mundo de Futebol, em 2014, e os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016. Nesses casos, a estrutura de coordenação, controle e inteligência reunia o Centro de Integração em Brasília (então no DISBIN), como órgão principal, e unidades (Centros de Inteligência) em outras cidades do país.

Com o DISBIN, pode-se dizer que houve avanços em termos de cooperação e integração entre os órgãos do Sistema, e que a situação está melhor que em 2008, quando da criação do Departamento. Isso se evidencia nas ações coordenadas desenvolvidas pelos órgãos da Administração Pública federal e seus parceiros nos âmbitos estaduais e municipais, particularmente para fazer frente à segurança dos grandes eventos sediados no Brasil. Centros de inteligência, repita-se, foram estabelecidos nas cidades-sede do mundial de Futebol de 2014, e em seis capitais brasileiras durante as Olimpíadas e Paraolimpíadas de 2016. Nesses centros, o compartilhamento de informação e conhecimento mostrou-se mandatório.

Finalmente em 2016, já no Governo Temer, depois de longos anos de espera na Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência do Congresso Nacional (CCAI) e também na Presidência da República (desde 2009, a partir da Mensagem nº 997, de 09 de dezembro de 2009), foi aprovada a Política Nacional de Inteligência (PNI), através do Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016. Consubstanciando os pressupostos, objetivos, instrumentos e diretrizes para as atividades de inteligência no país, esta foi a primeira política no Brasil dedicada ao tema após a nova ordem constitucional instaurada em 1988. Não há como negar que o referido ato normativo inaugurou uma nova fase para a comunidade de inteligência brasileira, demonstrando perfeita coadunação da atividade de inteligência – outrora estigmatizada por sua prolífica atuação junto ao regime de exceção – com a proteção de direitos e garantias fundamentais inerentes a qualquer regime democrático. Eis um trecho extraído da parte introdutória da Política Nacional de Inteligência – PNI (BRASIL, 2016):

A Política Nacional de Inteligência (PNI), documento de mais alto nível de orientação da atividade de Inteligência no País, foi concebida em função dos valores e princípios fundamentais consagrados pela Constituição Federal, das obrigações decorrentes dos tratados, acordos e demais instrumentos internacionais de que o Brasil é parte, das condições de inserção internacional do País e de sua organização social, política e econômica. É fixada pelo Presidente da República, após exame e sugestões do competente órgão de controle externo da atividade de Inteligência, no âmbito do Congresso Nacional.

A PNI destaca, ainda, a necessidade de dar atenção especial a fenômenos como violência em geral, comumente financiada por organizações criminosas vinculadas ao narcotráfico, crimes financeiros internacionais, violações a direitos humanos, terrorismo e seu financiamento, atividades ilegais envolvendo comércio de bens de uso dual e de tecnologias sensíveis. Como principais ameaças – aquelas que apresentam "potencial capacidade de pôr em perigo a integridade da sociedade e do Estado e a segurança nacional" (BRASIL, 2016) –, a PNI priorizou (i) a espionagem; (ii) a sabotagem, (iii) a interferência externa; (iv) as ações contrárias à soberania nacional; (v) os ataques cibernéticos; (vi) o terrorismo; (vii) as atividades ilegais envolvendo bens de uso dual e tecnologias sensíveis; (viii) as armas de destruição em

massa; (ix) a criminalidade organizada; (x) a corrupção; e (xi) as ações contrárias ao Estado Democrático de Direito. As ameaças serão pontualmente analisadas em capítulo próprio à medida que guardarem pertinência com o tema da presente pesquisa.

Por fim, espelhando-se no conjunto de ameaças, a PNI aponta dez diretrizes para o desenvolvimento da atividade de inteligência no Brasil, a saber:

- a) Prevenir ações de espionagem no País;
- b) Ampliar a capacidade de detectar, acompanhar e informar sobre ações adversas aos interesses do Estado no exterior;
- c) Prevenir ações de sabotagem;
- d) Expandir a capacidade operacional da Inteligência no espaço cibernético;
- e) Compartilhar dados e conhecimentos;
- f) Ampliar a confiabilidade do Sistema Brasileiro de Inteligência;
- g) Expandir a capacidade operacional da Inteligência;
- h) Fortalecer a cultura de proteção de conhecimentos;
- i) Cooperar na proteção das infraestruturas críticas nacionais;
- j) Cooperar na identificação de oportunidades ou áreas de interesse para o Estado Brasileiro.

Um ano após a publicação da PNI, denotando uma nítida preocupação com o tema, o Governo Federal deu mais um passo para o fortalecimento da atividade de inteligência no Brasil, ao aprovar a Estratégia Nacional de Inteligência (ENINT), através do Decreto s/nº de 15 de dezembro de 2017. Se por um lado a PNI buscou, em linhas gerais, traçar "um norte" para a atividade de inteligência, por outro, a ENINT preocupou-se com o "caminho" a ser percorrido, consolidando conceitos, identificando os principais desafios para a atividade, e definindo eixos estruturantes e objetivos estratégicos "de forma a criar as melhores condições para que o Brasil possa se antecipar às ameaças e aproveitar as oportunidades". Eis um trecho bastante elucidativo, quanto a sua conformação estratégica, extraído da parte introdutória da ENINT (BRASIL, 2017):

Em um ambiente interno e externo de profundas e constantes transformações, o conhecimento torna-se fator essencial para que o Brasil se posicione adequadamente nesse contexto desafiador, competitivo e de muitas ameaças. Avaliações corretas, oportunas e aprofundadas conferem ao País um diferencial competitivo, além de proporcionar segurança e proteger os interesses nacionais. O espaço para erros é cada vez menor. Por isso, a atividade de Inteligência, que objetiva a obtenção, a análise e a

disseminação de conhecimentos sobre fatos e situações que possam impactar o processo decisório e a ação governamental, vem ganhando progressivamente importância estratégica.

De acordo com a ENINT, reunindo órgãos e estruturas capazes de colaborar em variados temas, cabe ao SISBIN responsabilizar-se "pelo processo de obtenção e análise de informações e produção de conhecimentos de Inteligência necessários ao processo decisório do Poder Executivo", notadamente quanto a questões financeiras, tributárias, econômicas, sociais, ambientais, de infraestrutura, de política externa e de segurança (BRASIL, 2017).

Considerando a natureza orgânica da ENINT, foram estabelecidos quatro grandes eixos estruturantes "que constituem os principais pilares para a efetividade da atividade de Inteligência" (BRASIL, 2017): (i) atuação em rede; (ii) tecnologia e capacitação; (iii) projeção internacional; e (iv) segurança do Estado e da sociedade. Em que pese a importância de todos os eixos para o adequado funcionamento do SISBIN, o eixo intitulado "segurança do Estado e da sociedade" talvez seja o que encontra maior aderência à temática ora tratada, especialmente quanto à identificação de riscos, ameaças ou eventos que possam comprometer a segurança do usuário do transporte aéreo e da sociedade em geral.

Em 3 de maio de 2018, o então ministro do Gabinete de Segurança Institucional (GSI), Sérgio Etchegoyen, assinou o Plano Nacional de Inteligência (PLANINT), com a proposta de detalhar os desafios, os objetivos e as ações que os órgãos integrantes do SISBIN devem desenvolver em suas esferas de atuação. Com esses três atos normativos – a PNI, a ENINT e o PLANINT –, entende-se que a atividade de inteligência no Brasil passa a ter arcabouço normativo inédito para sustentar uma atuação de forma efetiva, sem descuidar dos princípios éticos e morais que regem um Estado democrático de direito. Diante desses pressupostos, é sobre os fundamentos legais da atividade de inteligência voltada à aviação civil brasileira que a pesquisa se concentrará no capítulo a seguir.

3.2 A INTELIGÊNCIA APLICADA À AVIAÇÃO CIVIL BRASILEIRA

Hodiernamente, o principal marco legal que rege a aviação civil brasileira ainda é o Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), que fora publicado através da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986. O arcabouço normativo formado pelo código bem como pelos Tratados, Convenções e Atos Internacionais dos quais o Brasil seja signatário, e pela legislação

complementar (leis especiais, decretos e normas sobre matéria aeronáutica) constitui o ramo do direito público que se convencionou chamar de Direito Aeronáutico.

Em face de seu notório anacronismo, o Código Brasileiro de Aeronáutica, que em dezembro de 2019 totalizou 33 anos de vigência sem muitas alterações, vem perdendo espaço para uma série de atos normativos posteriores que passaram a tratar de modo mais atual e específico assuntos que, *a priori*, poderiam ter sido contemplados por um código mais atualizado e condizente com a realidade que cerca a aviação civil nacional nos dias atuais.

Certo é que com o advento da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, muitas das responsabilidades relativas à aviação civil, que antes estavam atribuídas ao extinto Ministério da Aeronáutica (atual Comando da Aeronáutica), passaram para o rol de competências da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), intitulada autoridade de aviação civil – entidade autárquica criada pela referida lei, integrante da Administração Pública Federal indireta, vinculada atualmente ao Ministério de Infraestrutura, com prazo de duração indeterminado.

Cabe, portanto, à ANAC – entidade dotada de independência administrativa, autonomia financeira, e sem subordinação hierárquica –, nos termos das políticas estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária. Dentre diversas outras atribuições, a lei de criação da ANAC outorgou-lhe, no que concerne ao tema ora estudado, a responsabilidade por regular e fiscalizar a segurança da aviação civil (*aviation security*), bem como, nos termos do art. 8º, inciso XI da Lei nº 11.182 (BRASIL, 2005):

XI – expedir regras sobre segurança em área aeroportuária e a bordo de aeronaves civis, porte e transporte de cargas perigosas, inclusive o porte ou transporte de armamento, explosivos, material bélico ou de quaisquer outros produtos, substâncias ou objetos que possam pôr em risco os tripulantes ou passageiros, ou a própria aeronave ou, ainda, que sejam nocivos à saúde;

Em 9 de junho de 2016, a ANAC teve sua candidatura aprovada para ingresso no SISBIN durante reunião do Conselho Consultivo do SISBIN (CONSISBIN) – órgão de caráter consultivo do sistema –, juntamente com a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO). No ano seguinte, com o advento do Decreto nº 9.209, de 27 de novembro de 2017, a autoridade de aviação civil brasileira passou a integrar definitivamente o rol de membros do SISBIN, conforme previsto no artigo 4º, inciso XVII, do Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002:

Art. 4º O Sistema Brasileiro de Inteligência é composto pelos seguintes órgãos: [...] XVII - Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, por meio da Secretaria-Executiva, da Secretaria Nacional de Aviação Civil, da Agência Nacional de Aviação Civil, da Agência Nacional de Transportes Terrestres, da Agência Nacional de Transportes Aquaviários, da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária e do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

Mais de um ano antes da publicação do Decreto nº 9.209, entretanto, com o estabelecimento da Política Nacional de Inteligência (PNI), fixada pelo Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016, um importante passo já havia sido dado para esquadrihar a relação da atividade de inteligência com a regulação e fiscalização das atividades de aviação civil, quando foram elencadas junto ao rol de ameaças, sob o título de “Ações contrárias à Soberania Nacional”, todas as violações ao espaço aéreo brasileiro e à segurança das aeronaves de bandeira brasileira. Nesse episódio, restou literalmente decretado que a atividade de inteligência aplicada à aviação civil deve estar atenta aos fatos ou situações que ameacem a segurança de aeronaves brasileiras e, em certa medida, do espaço aéreo nacional quanto aos eventos que coloquem em risco infraestruturas aeronáuticas e aeroportuárias, respeitando-se evidentemente as competências atribuídas ao Comando da Aeronáutica: órgão responsável pelo controle do espaço aéreo brasileiro. É sobre isso que dispõe o item 6.4 da PNI:

6.4 Ações contrárias à Soberania Nacional

São ações que atentam contra a autodeterminação, a não-ingerência nos assuntos internos e o respeito incondicional à Constituição e às leis.

Deve constituir preocupação constante do Estado e de seus governantes, e requerer a atenção da Inteligência nacional, a violação: dos espaços territorial e aéreo brasileiros; de suas fronteiras marítimas e terrestres; da segurança dos navios e aeronaves de bandeira brasileira, à luz das Convenções em vigor no País; dos direitos exclusivos sobre sua plataforma continental; do seu direito sobre seus recursos naturais; e do seu direito soberano de regular a exploração e de usufruir de sua biodiversidade.

Quanto à prevenção contra ações de sabotagem – uma das diretrizes traçadas na PNI –, o referido ato normativo alerta quanto à posição relevante do país no cenário internacional, sugerindo que, por conta disso, o Brasil está mais sujeito a ações de sabotagem, cujas consequências "vão da suspensão temporária até a paralisação total de atividades e serviços essenciais à população e ao Estado". Torna-se, assim, imprescindível o mapeamento de alvos potenciais para atos de sabotagem com o propósito de "detectar o planejamento de ações dessa natureza em seus estágios iniciais" (BRASIL, 2016). Diante da relevante posição assumida pela aviação civil para garantir o fluxo de pessoas pelo planeta, e, em última análise, por figurar como uma das engrenagens da globalização, não é forçoso admitir que o modal aéreo é de fato,

nos dias de hoje, um serviço essencial à sociedade, e naturalmente um alvo potencial para ações de sabotagem.

Nesse sentido, a 2ª Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ), em julgado histórico do Recurso Especial 1.469.087-AC, de 18 de agosto de 2016, consolidou o entendimento de que o transporte aéreo não apenas é serviço essencial à população como deve ser prestado de forma contínua pelos concessionários, especialmente quando diante de localidades afastadas e de difícil acesso por meios terrestres nesse país de dimensões continentais: "Difícil imaginar, atualmente, serviço mais 'essencial' do que o transporte aéreo, sobretudo em regiões remotas do Brasil" – é o que restou consignado no Informativo 593 do STJ.

Quanto à cooperação na proteção de infraestruturas críticas nacionais – a sétima das diretrizes traçadas na PNI –, o ato normativo fez também observações bastante apropriadas. A PNI é clara ao impor a necessidade de monitorar grupos terroristas, organizações criminosas transnacionais e "grupos de diferentes origens e com distintos interesses ligados a atos de sabotagem", de modo a mitigar as possibilidades de que tais ações venham a comprometer ou mesmo interromper o funcionamento das infraestruturas críticas nacionais: contexto em que, salvo melhor juízo, pelas razões já expostas nas linhas acima, estão incluídas as infraestruturas aeronáuticas e aeroportuárias do país.

Já a ENINT, no que concerne aos pontos de congruência com a segurança da aviação civil, destaca que o Brasil deve enfrentar as "ameaças globais à segurança, como as atividades ilícitas transnacionais, as ideologias extremistas e o terrorismo, que continuam se intensificando" (BRASIL, 2017). A ENINT faz um alerta ainda quanto à massificação das redes sociais, e sua influência no comportamento humano. Cada vez mais utilizadas como meio de mobilização social, as redes acabam servindo também a propósitos de grupos não muito republicanos, podendo ser utilizadas para "incentivar radicalizações de quaisquer gêneros" (BRASIL, 2017).

A despeito de apontar que muitos dos problemas de segurança internos e externos encontram-se no âmbito das fronteiras territoriais nacionais, a ENINT passa ao largo quanto a outros pontos de entrada/saída no território nacional, sobretudo através dos aeroportos internacionais brasileiros. Destaca precisamente a necessidade de se manter "uma fiscalização adequada das fronteiras para se controlar o trânsito de pessoas, além de evitar o fluxo de narcóticos, de armas e de produtos relacionados ao contrabando" (BRASIL, 2017). Nesse contexto, poderia ter sido expressamente incluída a necessidade de garantir sistemática fiscalização sobre os portos e aeródromos do Brasil por onde transita significativa parcela dos

narcóticos e armamentos traficados entre cidades brasileiras, do exterior para dentro do território nacional, bem como daqui para o exterior.

Uma crítica que parece ser bastante justa quanto à ENINT, e muito pertinente para a presente pesquisa, foi aquela formulada por Joannisval Brito Gonçalves (2018, p. 263), comungada por diversos outros estudiosos do tema, quando alega que o texto da estratégia peca por não mencionar a função de cada um dos membros do SISBIN: "Não se inova, portanto, em um documento que deveria, ao traçar estratégias, dispor sobre o papel de cada ente do Sistema (fossem produtores ou consumidores) para a devida execução de suas tarefas", além de não dispor sobre "objetivos a serem almejados pelo conjunto do Sistema nem sobre ações coordenadas a serem conduzidas pelo SISBIN e cada órgão individualmente para alcançar esses objetivos". Apesar de tratar de maneira geral do SISBIN, a ideia de "composição mais abrangente e maior capilaridade" – o que de fato consubstancia a comunidade de inteligência – foi solenemente ignorada na produção da ENINT.

Voltando-se então às atividades fins da ANAC, além de estabelecer atos normativos sobre matéria de segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita, e promover a fiscalização de seu cumprimento por parte dos regulados em geral, compete à ANAC reprimir eventuais infrações à legislação e aplicar as sanções pertinentes na esfera administrativa, respeitando evidentemente o contraditório e a ampla de defesa dos interessados. Nesse ponto, acompanhando a tendência de abstrair o caráter meramente arrecadatório das multas aplicadas pela Administração Pública, cabe destacar uma inovação no processo administrativo da Agência que foi aquela trazida pela Resolução ANAC nº 472, de 6 de junho de 2018, cuja redação passou a prever que a constatação de uma infração durante ou após uma fiscalização nem sempre desencadeará uma providência administrativa sancionatória (lembre-se, aquela com o intuito de aplicar penalidades), podendo ensejar também uma providência administrativa preventiva ou acautelatória, a depender do disposto nos Compêndios dos Elementos de Fiscalização (CEF), publicados pela Agência.

Quanto ao que se pode chamar de inteligência fiscal tática-operacional (ou executiva) – aquela destinada a subsidiar eventuais processos administrativos sancionadores –, no âmbito da aplicação de penalidades ao regulado que descumpra as normas de segurança da Agência, previu-se que a autoridade competente para julgamento em qualquer instância da Agência poderá antes da decisão "determinar a efetivação de diligências para complementação da instrução, com vistas à elucidação da matéria objeto de apuração" (AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL, 2018). Entende-se como "diligências" as medidas administrativas

tomadas pelo setor competente para apuração de infrações com o propósito de obter dados ou informações para elucidar questões cruciais do processo administrativo sancionador.

Já a atividade de inteligência propriamente dita (essencialmente estratégica) fora trazida ao rol de atribuições da ANAC, anos antes da publicação da Resolução ANAC nº 472, através da Resolução ANAC nº 245, de 4 de setembro de 2012, quando foi criada a Gerência de Planejamento e Inteligência (GPIN), no bojo da estrutura da Superintendência de Fiscalização (SFI) da Agência. Conforme o Regimento Interno, coube, então, particularmente à GPIN “desenvolver e aplicar mecanismos de inteligência na identificação e prevenção de infrações aos regulamentos da Agência executadas por agentes regulados”, assim como na identificação e prevenção "de possíveis atos ilegais cometidos por agentes em atividade regulada pela ANAC" (AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL, 2016).

Entende-se, assim, que a Agência é competente para desenvolver mecanismos de inteligência não somente para identificar e prevenir infrações aos seus regulamentos – no que se pode chamar de inteligência fiscal propriamente dita –, mas também para identificar e prevenir quaisquer atos ilegais cometidos por pessoas físicas ou jurídicas no exercício de atividade regulada pela Agência – numa autêntica função de inteligência de Estado desenvolvida pela autoridade de aviação civil. Conclusão semelhante parece ter sido aquela chegada por Gonçalves (2018, p. 61), quando afirma que as atividades de inteligência desenvolvidas no âmbito das agências reguladoras classificam-se como inteligência fiscal, atuando tanto na produção de conhecimentos estratégicos como na produção de conhecimentos tático-operacionais:

Merece destaque, ainda, a inteligência fiscal de outros órgãos com poder de polícia (entenda-se aqui o poder de polícia administrativa) no Brasil, como nas agências reguladoras e outras organizações. Inteligência é fundamental em organizações como a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), produzindo conhecimentos de caráter estratégico, mas também tático-operacional para essas agências.

Com o advento da Resolução nº 525, de 2 de agosto de 2019, a antiga GPIN passou a se chamar GINT (Gerência de Inteligência), revelando uma preocupação da Agência em separar a atividade de inteligência de outras atribuições que não tenham relação imediata com o assunto. Na ocasião, atribuiu-se à GINT as funções de promover estudos, emitir pareceres, propor normas e participar de Painéis Técnicos, Grupos de Trabalho, e outros equivalentes, nacionais e internacionais, sobre inteligência, incluindo a própria participação da ANAC junto ao Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN). Além disso, compete à GINT coordenar as ações fiscais

da ANAC em cooperação com "outros órgãos da administração pública, em especial o Departamento da Polícia Federal (DPF), a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) e a Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB)", nos termos do artigo 36, inciso VIII, do Regimento Interno (AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL, 2016).

Não se pode olvidar que a Agência, em sede de outras superintendências, também desenvolve funções com estreita relação com a atividade de inteligência, tal como a exercida pela Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária (SIA), quando encaminha no curso dos processos de inscrição de aeródromos no cadastro aeroportuário os pedidos de autorização prévia de construção de aeródromo para assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional. Trata-se de uma exigência da Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, quando o particular pretende construir campo de pouso dentro da faixa interna de 150 km de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, denominada faixa de fronteira, tida como indispensável à segurança nacional. De acordo com o artigo 2º, inciso II, da referida lei: "Art. 2º. Salvo com o assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional, será vedada, na Faixa de Fronteira, a prática dos atos referentes a: [...] II - Construção de pontes, estradas internacionais e campos de pouso". A intenção é proporcionar ao Conselho de Segurança Nacional a oportunidade de verificar possível desenvolvimento de atividades aéreas que eventualmente sejam ilegais ou de alguma outra forma incompatíveis com os interesses nacionais.

Recentemente, vale destacar, no intuito de consolidar um suporte adequado para as atividades de fiscalização no âmbito da infraestrutura aeroportuária – contexto em que se inclui atualmente também a segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita – a Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária (SIA) teve a iniciativa de criar a Gerência Técnica de Gerenciamento de Risco (GTGR), vinculada à Gerência de Controle e Fiscalização (GFIC), com a proposta de promover a produção de conhecimento tático-operacional para subsidiar as atividades de fiscalização em sua esfera de atuação, através de vigilância remota, gerenciamento de base de dados de perigos de aeroportos, e atualização de perfis de risco de aeródromos, dentre outras funções: representando, salvo melhor juízo, uma legítima modalidade de inteligência fiscal aplicada à aviação civil, desenvolvida especificamente pela Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária (SIA).

Aproveitando-se a classificação de inteligência fiscal proposta por Gonçalves, fato é que na produção de conhecimentos de caráter estratégico a Agência busca essencialmente assessorar tomadores de decisão (que são os consumidores de inteligência) da própria Agência e de outros órgãos e entidades que integram o SISBIN com o intuito de garantir a identificação

e prevenção de atos ilegais cometidos por agentes durante o exercício de atividade regulada, contexto que abrange toda sorte de ilicitudes, inclusive diversas atividades criminosas que se valem do modal aéreo como vetor principal. Por outro lado, na produção de conhecimentos de caráter tático-operacional, a ANAC, no cumprimento de sua missão institucional, busca assessorar os tomadores de decisão da própria Agência durante as atividades de normatização, fiscalização e aplicação de penalidades nos assuntos inerentes à esfera de atuação da Agência.

Após tratar dos fundamentos legais para o desenvolvimento da atividade de inteligência no Brasil, assim como dos fundamentos legais para a regulação e fiscalização das atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, e abordar propriamente a atividade de inteligência aplicada à aviação civil, o próximo capítulo versará sobre a base principiológica que rege a atividade de inteligência, tangenciando os princípios e direitos fundamentais previstos na Constituição da República Federativa do Brasil; e também sobre o que há de doutrina produzida no Brasil e no exterior, dentre diversas obras acadêmicas e literárias, sobre essa relevante atividade, que não somente atua na identificação de ameaças ou riscos ao Estado e à sociedade brasileira, mas também na minimização de incertezas e na identificação de oportunidades e interesses para o desenvolvimento nacional.

4 DOUTRINA DE INTELIGÊNCIA

4.1 CONCEITUAÇÃO, CICLO, E CATEGORIAS DE INTELIGÊNCIA

A essa altura da pesquisa, muitos leitores que não tem conhecimento sobre o assunto devem estar se perguntando: afinal, o que é inteligência? Serviços secretos, serviços de informação, serviços de inteligência e serviços reservados são a mesma coisa? O que de fato são operações de inteligência? Seria o mesmo que espionagem? É sobre essas questões que o presente trabalho se debruçará nas linhas a seguir, buscando preencher essas lacunas para o leitor que, por ter chegado a esse ponto da leitura, tem certamente muito interesse no tema ora estudado. De antemão, registra-se que todos os dados e informações abordados na pesquisa foram extraídos de fontes abertas de inteligência (conhecidas pelo acrônimo OSINT – *Open Source Intelligence*), sendo, portanto, franqueados à consulta pelo público em geral.

Não se trata, aqui, de incorrer meramente no conhecido chavão que permeia toda atividade de inteligência, quando busca manter sob sigilo ou discrição os atos e procedimentos concernentes ao tema. Quando se trata de garantir o sigilo no âmbito da aviação civil, a própria lei de criação da ANAC – Lei nº 11.182/2005 – estabelece que todos documentos e autos permanecerão abertos à consulta pública, exceto aqueles “cuja divulgação possa violar a segurança do País, o segredo protegido ou a intimidade de alguém” (BRASIL, 2005). Posteriormente, reafirmando a publicidade como regra e o sigilo como exceção, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que ficou conhecida como “Lei de Acesso à Informação”, fixou que cabe aos órgãos e entidades do poder público assegurar proteção da informação sigilosa “observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso”, entendendo-se como sigilosa “aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado” (BRASIL, 2011).

Por seu turno, o governo brasileiro, na condição de signatário da Convenção de Aviação Civil Internacional (Convenção de Chicago de 1944), estabeleceu restrição de acesso a algumas disposições normativas referentes à segurança contra atos de interferência ilícita (*aviation security*), por força do Manual de Segurança da Aviação (Doc. 8.973): documento que orienta os Estados contratantes na implementação dos padrões e práticas recomendadas no Anexo 17, intitulado *Security – Safeguarding International Civil Aviation Against Acts of Unlawful Interference*. Assim, quanto ao que é de livre acesso público em matéria de *aviation security*, será abordado em capítulo oportuno, entre outras normas, o Programa Nacional de Segurança

da Aviação Civil Contra Atos de Interferência Ilícita (PNAVSEC), publicado pelo Decreto nº 7.168, de 5 de maio de 2010. No presente capítulo, entretanto, serão analisados apenas os aspectos doutrinários concernentes à atividade de inteligência propriamente dita.

Em um primeiro momento cabe citar o conceito de inteligência trazido pela Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999 (lei de criação da ABIN), que posteriormente acabou reproduzido nos textos da PNI e da ENINT. Para essas normas, inteligência consiste na “atividade que objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimento dentro e fora do território nacional sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado” (BRASIL, 1999). Quanto à contrainteligência, por considerar incompleto o conceito trazido pela lei de criação da ABIN, registre-se apenas a definição descrita na PNI (BRASIL, 2016) e na ENINT (BRASIL, 2017): “atividade que objetiva prevenir, detectar, obstruir e neutralizar a Inteligência adversa e as ações que constituam ameaça à salvaguarda de dados, conhecimentos, pessoas, áreas e instalações de interesse da sociedade e do Estado”.

No que tange à doutrina propriamente dita, de todos os conceitos já aventados sobre inteligência, o que sem dúvida não se autoriza passar ao largo é aquele estabelecido por um estudioso norte-americano do tema chamado Sherman Kent – para muitos o pai da inteligência moderna – em sua famosa obra *Strategic Intelligence for American World Policy*, que teve sua primeira edição publicada em 1949. Em seu livro, Kent estabeleceu que a inteligência pode ser definida sob três aspectos diferentes – na chamada concepção trina da inteligência: inteligência como conhecimento, como organização, ou como atividade.

Na tentativa de elucidar o que é a concepção trina da inteligência, basta responder aos seguintes questionamentos sobre o termo “inteligência”: O que faz? Quem faz? Como faz? Sob o primeiro aspecto (objetivo), inteligência significa conhecimento produzido (produto), através de metodologia própria, com o intuito de subsidiar a tomada de decisão de um cliente específico. Como organização, que é o aspecto subjetivo, inteligência consiste no conjunto de recursos (humanos e materiais) responsáveis pela obtenção do dado ou informação, produção do conhecimento de inteligência, disseminação do conhecimento produzido, assim como pela sua salvaguarda. É a organização de inteligência propriamente dita. Já sob o que se pode chamar de aspecto funcional, inteligência é atividade (ou processo) em si, e diz respeito ao método utilizado pela organização para obtenção, processamento, e disseminação do conhecimento. Agora que o leitor já tem conhecimento de que o termo “inteligência” pode ser empregado com qualquer desses sentidos – sendo preponderantemente utilizado no sentido de atividade –, vamos aos conceitos propostos por alguns dos principais especialistas sobre o tema no Brasil.

Em sua obra pioneira sobre o tema, publicada em 2003, Marco Cepik (2003, p. 27-28) estabelece algumas definições para o termo “inteligência” quando usado fora do âmbito das ciências cognitivas. A primeira, com um sentido mais amplo, diz respeito a "toda informação coletada, organizada ou analisada para atender as demandas de tomador de decisões qualquer". Na seara da ciência da informação, inteligência consiste em "uma camada específica de agregação e tratamento analítico em uma pirâmide informacional, formada, na base, por dados brutos e, no vértice, por conhecimentos reflexivos". Na tentativa de traçar uma definição ainda mais estrita para o termo, Cepik diz que inteligência é “a coleta de informações sem o consentimento, a cooperação ou mesmo o conhecimento por parte dos alvos da ação”, e que, nesse sentido, inteligência seria "o mesmo que segredo ou informação secreta".

Para Gonçalves, no entanto, o conceito de inteligência deve repousar necessariamente sobre três aspectos distintos: (i) a utilização de uma metodologia própria para a produção do conhecimento, de modo que "a partir de fontes (abertas ou não), chega-se a um produto de uma análise com base nos princípios e métodos da doutrina de inteligência"; (ii) o regime de segredo consistente no "manuseio de informações sigilosas (dado negado) referentes a ameaças e oportunidades – reais ou potenciais – relacionadas a assuntos de interesse do tomador de decisão"; e (iii) o objetivo primordial de assessorar o processo decisório seja qual for a esfera de atuação. Gonçalves lembra ainda que a atividade de inteligência deve ser um meio (instrumento) e não o fim de uma determinada organização. Nesses termos, destaca que (Gonçalves, 2018, p. 27):

[...] a inteligência é de natureza complementar para o adequado assessoramento do processo decisório, bem como o fato de que jamais pode ser vista como um fim, mas sim como um meio, adequando-se a políticas e estratégias superiormente traçadas. Quando a inteligência passa a ser fim (e não meio), e os profissionais de inteligência deixam de atuar como assessores e passam a decidir (usurpando essa tarefa do tomador de decisão a quem deveriam auxiliar), o serviço secreto está a cruzar a tênue linha da legitimidade (e da legalidade), e os riscos de abusos e arbitrariedades são imensos. Inteligência, portanto, não decide. Porém, deve estar sempre muito perto do tomador de decisões para supri-lo com conhecimento adequado e especial.

Nesse ponto parece residir muitos dos preconceitos formados em face da atividade de inteligência no Brasil. Seja por desconfiança, seja por desconhecimento, fato é que nossos serviços secretos ainda são de certa forma associados pela opinião pública a um passado autoritário e de repressão. Gonçalves (2018, p. 6), contudo, esclarece que a atividade de inteligência é instrumento "de grande importância para a defesa das instituições democráticas e da sociedade em um ambiente internacional onde a questão da segurança apresenta-se como tema fundamental da agenda dos países". Outra possível razão para o preconceito, derivado no

caso por mero desconhecimento sobre o tema, recai sobre o fato de ser uma área de conhecimento bastante hermética e com escassa produção acadêmica ou literária versando sobre o assunto em âmbito nacional: percepção esta que acaba sendo revigorada pela própria blindagem, por vezes excessiva, que muitos órgãos proporcionam ao ofício da inteligência.

Se por um lado serviços de informação e serviços de inteligência são expressões em geral utilizadas para designar a mesma coisa, o mesmo não acontece com os termos “informação” e “inteligência” quando utilizados isoladamente dentro de um mesmo contexto. Para nossa doutrina, informação é aquilo que ainda não foi submetido a uma metodologia de produção de conhecimento; é o “dado bruto” ainda não processado pelo analista de inteligência. Na doutrina anglo-saxônica, é o que se chama de *raw data* ou *raw information*. Já o termo inteligência refere-se ao conhecimento, a um produto, àquilo que foi submetido a um processo de metodologia produção especializado. Em suma, é o resultado do trabalho realizado pelo analista de inteligência em uma determinada esfera de atuação, ou ainda, tomando-se emprestado da doutrina anglo-saxônica, é apenas *finished intelligence*.

Nesse ponto vale destacar os conceitos de “dado”, “informação” e “conhecimento”, que foram trazidos pela Resolução nº 01, de 15 de julho de 2009, da Secretaria Nacional de Segurança Pública, regulamentando o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (SISP). Apesar de tais conceitos terem sido concebidos para a inteligência de segurança pública, entende-se que expressam ideias transversais às atividades de inteligência desenvolvidas em todo o âmbito do SISBIN, quiçá de toda comunidade de inteligência (que abrange um contexto ainda maior). Os conceitos, extraídos dos incisos VI, VII e VIII, são os seguintes (SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2009):

- VI - Dado: é qualquer representação de um fato ou de uma situação, passível de estruturação, obtenção, quantificação e transferência, sem exame e processamento pelo profissional de inteligência de segurança pública;
- VII - Informação: é o conjunto de dados que possui relevância e aplicação útil, exige unidade de análise e consenso em relação ao seu conteúdo;
- VIII - Conhecimento: é a representação de um fato ou de uma situação, real ou hipotético, de interesse para a atividade de inteligência de segurança pública, com exame e processamento pelo profissional de inteligência;

Importante mencionar conceitos importantes trazidos por César Amorim Krieger, Edson Rosa Gomes da Silva, Giovani de Paula e Otávio Sustenei da Silva, expostos no livro digital “Inteligência – Estratégia de Segurança”, sobre “dado”, “informação” e “conhecimento” à luz da cadeia de produção do conhecimento. Para esses autores, o dado é a mera representação de um fato ou de uma situação, podendo ser uma comunicação, notícia, documento, fotografia,

gravação, relato ou denúncia. A informação seria o dado com significado, isto é, aquele “organizado dentro de um contexto e submetido a algum trabalho de interpretação” pelo analista de inteligência. Conhecimento é, por sua vez, o resultado do trabalho de processamento a que foram submetidos os dados e as informações obtidas previamente. O processo de produção do conhecimento, portanto, é inaugurado com a “sensação” do dado que, após ser submetido a um processo inicial de interpretação (“percepção”), tornando-o uma informação, passa a ser devidamente analisado através de metodologia própria (“cognição”), gerando o conhecimento de inteligência.

Segundo Gonçalves (2018, p.21), aproveitando conceitos fixados na Doutrina de Inteligência Policial do Departamento de Polícia Federal, o processamento dos dados e informações – que consiste basicamente na aplicação da metodologia própria de produção de conhecimento – pode gerar os seguintes tipos de conhecimentos produzidos: Informe, Informação, Apreciação e Estimativa. Salvo melhor juízo, tais conceitos podem ser aplicados aos relatórios de inteligência (RELINT) emitidos em qualquer área de atuação, incluindo no âmbito da aviação civil brasileira. São os seguintes os conceitos:

Informe: É o Conhecimento resultante de juízo(s) formulado(s), que expressa seu estado de certeza, opinião ou de dúvida frente à verdade sobre fato ou situação passada e/ou presente.

Informação: É o Conhecimento resultante de raciocínio(s) elaborado(s) que expressa o seu estado de certeza frente à verdade sobre fato ou situação passados e/ou presentes, extrapolando os limites da simples narração dos fatos ou das situações, contemplando interpretação dos mesmos.

Apreciação: É o Conhecimento resultante de raciocínio(s) elaborado(s) que expressa o seu estado de opinião frente à verdade, sobre fato ou situação passados e/ou presentes. Apesar de ter essencialmente como objeto fatos ou situações presentes ou passados. A Apreciação admite a realização de projeções. As projeções da Apreciação resultam tão somente da percepção, de desdobramentos dos fatos ou situações objeto da análise.

Estimativa: É o Conhecimento resultante de raciocínio(s) elaborado(s) que expressa o seu estado de opinião sobre a evolução futura de um fato ou de uma situação. As projeções da Estimativa resultam da realização de estudos especiais, necessariamente auxiliados por métodos e técnicas prospectivas.

Do momento em que o dado ou informação é requisitada, até aquele em que o conhecimento de inteligência é consumido pelos tomadores de decisão, são previstas uma sequência de ações, que agregam mudanças qualitativas e transformações no material obtido, até que finalmente possa ser disseminado e utilizado pelos clientes. Trata-se do ciclo da inteligência, onde se insere o processo (ciclo) de produção do conhecimento. Duas observações são necessárias nesse ponto: a primeira é que são muitas as formas estabelecidas pelos doutrinadores para o ciclo de inteligência; a segunda é que quaisquer das formas estabelecidas

para o ciclo de inteligência são, em verdade, uma metáfora que não se coaduna de forma precisa a qualquer processo de inteligência existente. Entende-se, assim, que o ciclo de inteligência é uma criação acadêmica com fins exclusivamente didáticos, não sendo razoável fazer qualquer juízo de mérito a respeito dos ciclos estabelecidos pelos diferentes estudiosos do tema.

Marco Cepik (2003, 32), por exemplo, sinaliza para a existência de dez etapas principais que caracterizam o ciclo de inteligência: (1) Requerimentos informacionais; (2) Planejamento; (3) Gerenciamento dos meios técnicos de coleta; (4) Coleta a partir de fontes singulares; (5) Processamento; (6) Análise das informações obtidas de fontes diversas; (7) Produção de relatórios, informes e estudos; (8) Disseminação dos produtos; (9) Consumo pelos usuários; e (10) Avaliação (*feedback*). O mesmo autor (Cepik, 2003, p. 32-33) considera a atividade de inteligência "uma função subsidiária dos processos de formulação, decisão e implementação de política externa, de defesa e segurança pública", podendo-se assim cogitar que o ciclo de inteligência é um subconjunto de atividades do chamado "ciclo das políticas públicas", que é basicamente "um ciclo formado pelo surgimento de problemas (*issues*), o estabelecimento de uma agenda, a formulação de políticas e linhas de ação alternativas, os processos de tomada de decisão, a implementação e a avaliação".

Para o presente trabalho, levaremos em consideração a forma estabelecida pela Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública (DNISP), que estabelece a existência de três etapas para o ciclo de inteligência: orientação, produção e utilização. No bojo desse ciclo, precisamente na etapa de produção, encontra-se um outro ciclo – e nesse ponto a doutrina é relativamente pacífica –, chamado ciclo de produção de conhecimento, contemplando mais quatro fases, a saber: planejamento, reunião, processamento e formalização/difusão. A fase de processamento constitui a essência do trabalho do analista de inteligência, é a “fase intelectual” do trabalho, é o momento em que são feitas a avaliação, análise, integração e a interpretação dos dados e informações obtidos na fase “reunião”.

Já quanto às categorias (modalidades) de inteligência não há muita convergência entre os estudiosos do tema tanto no cenário nacional quanto internacional. Por entender ser a que mais se coaduna com o presente trabalho, e talvez com a realidade nacional, destaca-se as sete categorias de inteligência adotadas por Gonçalves (2018, p.32), em sua obra “Atividade de inteligência e legislação correlata”:

- a) Inteligência Militar;
- b) Inteligência Policial, Criminal ou de Segurança Pública;
- c) Inteligência Financeira;

- d) Inteligência Fiscal;
- e) Inteligência Competitiva;
- f) Inteligência Estratégica; e
- g) Inteligência de Estado (Externa ou Doméstica).

Para a presente pesquisa é importante apenas que fique registrado que a categoria em que se enquadra a atividade de inteligência desenvolvida pela autoridade de aviação civil é a de Inteligência Fiscal, contexto onde estão inseridas diversas outras entidades ou órgãos com poder de polícia administrativa no Brasil. Outra informação essencial é que nenhuma dessas categorias é estanque. Por exemplo, é natural imaginar que um dado ou informação obtida, ou um conhecimento produzido, no âmbito da Inteligência Fiscal pode perfeitamente ser útil para a tomada de decisão na seara da Inteligência de Segurança Pública ou da Inteligência de Estado, e vice-versa. Da mesma forma é possível que uma organização enquadrada no âmbito de determinada categoria possa eventualmente produzir conhecimento imprescindível para o processo decisório na seara de uma outra. Daí surge a necessidade de as categorias estarem sempre inter-relacionadas, de modo a permitir a formação de um sistema capaz de fazer frente às diversas ameaças ao Estado e à sociedade, assim como na identificação de oportunidades ao desenvolvimento nacional.

Adotando-se como exemplo a atividade de inteligência desenvolvida pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), muitos dos dados e informações obtidos a partir de agentes no exercício de atividade regulada, e até conhecimentos produzidos nessa seara, podem ser utilizados para assessorar decisores estratégicos a longo prazo, sobretudo no que tange à formulação de cenários prospectivos, tanto no âmbito setorial quanto nacional – em perfeita sintonia com a categoria de Inteligência Estratégica. Também é possível admitir que as Inteligências de Segurança Pública e de Estado não passam ao largo da esfera de atuação da autoridade de aviação civil. Quanto à segurança pública, é notório o aumento da utilização do modal aéreo como vetor de atividades criminosas, que vão desde o tráfico de drogas e armas, passando pelo garimpo ilegal, até o roubo de valores transportados por aeronaves, em áreas aeroportuárias. No que concerne à Inteligência de Estado, principalmente à Inteligência Doméstica (*Security Intelligence*), a Agência pode produzir conhecimentos para a prevenção e identificação de ameaças relacionadas a espionagem, sabotagem, terrorismo, crime organizado, eventual transporte de bens de uso dual, crimes cibernéticos, e até provendo apoio à política de imigração e controle de estrangeiros.

No âmbito da própria Inteligência Fiscal, nesse caso relacionada à inteligência desenvolvida pelos órgãos do Fisco, notadamente pela Receita Federal do Brasil, a autoridade de aviação civil pode produzir conhecimentos de inteligência sobre lavagem de dinheiro, descaminho, contrabando e outros crimes contra a ordem tributária. Lembre-se de que a Agência é responsável pela administração do Registro Aeronáutico Brasileiro (RAB), que, por seu turno, é imprescindível à “perfeita validade dos atos para os registros de aeronaves, os atos conexos e subsequentes, de observância obrigatória, aplicando-se a operadores, proprietários e titulares de quaisquer direitos reais, usuários, requerentes em geral e demais áreas da ANAC”.

Nesse contexto, a ANAC é responsável por inscrever títulos, instrumentos ou documentos em que se “institua, reconheça, transfira, modifique ou extinga o domínio ou os direitos reais sobre aeronave, como hipoteca, alienação, fiduciária, anticrese, créditos privilegiados, adjudicações, arrematações e permutas” (AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL, 2013). Não é difícil de imaginar que muitos crimes contra a ordem tributária sejam cometidos nesse âmbito. Sob esse aspecto, a Inteligência Fiscal não é tão recente quanto parece, e teve participação fundamental para a condenação do famoso criminoso ítalo-americano Al Capone que atuou nos Estados Unidos na década de 1920. Gonçalves recorda que ele “conseguiu escapar da Justiça até que foi acusado e condenado, em 1931, por fraude fiscal, graças às ações de inteligência de um grupo de oficiais do Departamento do Tesouro” (Gonçalves, 2018, p. 60).

Em que pese o estabelecimento dessas categorias de inteligência, que dizem respeito à esfera de atuação de cada organização, existem diversos outros critérios para a classificação da atividade. Desses critérios, os que talvez mais se destaquem no cenário nacional são aqueles estabelecidos pela Escola Superior de Guerra (ESG), acolhidos também por Gonçalves (2018, 74-75): (i) critério de abrangência ou assunto; (ii) critério de validade no tempo; (iii) critério de finalidade ou alcance da ação; (iv) critério de expressão do Poder Nacional; e (v) quanto à natureza. A análise de cada um desses critérios, todavia, foge ao escopo da presente pesquisa. Passa-se agora à análise das três grandes funções, das fontes e do controle da atividade de inteligência.

4.2 FUNÇÕES, FONTES E CONTROLE DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA

Pacificou-se no Brasil a atribuição de três grandes funções à atividade de inteligência, também chamadas de “missões” de inteligência, são elas: Inteligência, Contraineligência e Operações de Inteligência. A primeira função representa as atividades de reunião e análise de

dados e informações obtidos por coleta ou busca, bem como de produção do conhecimento de inteligência. Já a Contrainteligência diz respeito às atividades de prevenção, detecção, obstrução e neutralização de inteligência adversa, assim como de qualquer ação que constitua "ameaça à salvaguarda de dados, informações, conhecimentos, pessoas, áreas e instalações de interesse da sociedade e do Estado" (BRASIL, 2016). Por seu turno, a função de Operações de Inteligência pode ser traduzida como o conjunto de métodos (ações e técnicas operacionais) para a obtenção de dados ou informações a partir de fontes fechadas ("dado negado"), isto é, através de operações de busca.

Sobre a função Inteligência, além do que já foi tratado no tópico anterior, vale fazer uma observação importante sobre uma das fases do ciclo de produção do conhecimento, que é a reunião de dados ou informações. Ainda que a doutrina anglo-saxônica não faça distinção entre "coleta" e "busca", doutrinadores brasileiros costumam diferenciar tais termos, empregando o primeiro para designar a obtenção por fontes abertas (de livre acesso público), enquanto o segundo é utilizado para indicar a obtenção por fontes fechadas, através de operações de inteligência. Majoritariamente, considera-se que tanto a reunião (*collection*) quanto a análise (*analysis*) são atividades que constituem a função de Inteligência.

Já a segunda função, Contrainteligência (*counterintelligence*), pode ser definida como o conjunto de medidas destinadas a prevenir, detectar, obstruir e neutralizar operações de inteligências adversas em um cenário antagônico, assim como garantir a salvaguarda de dados, informações, e conhecimentos em posse da própria organização. Dá-se o nome de "inteligência adversa" ao conjunto de medidas patrocinadas por serviços de inteligências estrangeiros, ou até mesmo, em sentido mais amplo, a qualquer ação perpetrada para a obtenção, ou violação, de dados, informações e conhecimentos resguardados por algum grau de sigilo em posse dos serviços de inteligência nacionais. Costuma-se dizer que a Contrainteligência é função intrínseca à Inteligência, não podendo subsistir de modo independente. Enquanto esta é de natureza ofensiva, aquela é eminentemente defensiva, buscando sempre rechaçar as ações patrocinadas por organizações adversárias.

Marco Cepik entende que contrainteligência é um dos três componentes, autônomos entre si, do que se pode chamar de segurança informacional (*infosec ou informations security*), que é formada por contramedidas de segurança (SCM), contrainteligência (CI) e segurança de operações (Opsec). Quanto ao que nos interessa nesse trabalho, contrainteligência, para aquele autor, seria o conjunto de medidas de *infosec* que "depende da coleta de inteligência de um adversário, da detecção e da neutralização dos meios intrusivos de obtenção de informações utilizados por um governo ou organização considerada hostil" (Cepik, 2003, p. 57-58). Já para

Gonçalves a contrainteligência tem por objetivo “tornar tão difícil quanto possível as ações adversas, tomando medidas de segurança que impeçam o acesso a tudo que se deseja manter sob sigilo e protegendo pessoas e instalações”. Esse autor faz um alerta sobre a possibilidade de que essa função eventualmente seja utilizada como instrumento de um Estado repressor, em regimes autoritários, seja qual for o seu “viés ideológico” (Gonçalves, 2018, p. 91):

Nesse contexto, a atividade de contrainteligência passa a ser desvirtuada e empregada na perseguição de pessoas consideradas “subversivas” ou antagônicas ao regime – isso pode ocorrer, ainda sob a justificativa da razão de Estado e sob a égide de construções doutrinárias maniqueístas fundadas na ideia de que o Estado e os serviços secretos estariam envolvidos em uma “guerra” contra esses antagonistas (“guerra contra a subversão”, “guerra contra o comunismo”, “guerra contra o imperialismo capitalista”, “guerra contra o terror”). Para que sejam evitados esses abusos, nos regimes democráticos, em especial naquelas democracias recentes de países que viveram períodos autoritários, o papel do controle externo do Poder Legislativo mostra-se fundamental.

Para o professor Camel André de Godoy Farah (2015, p. 76-77), as ações de contrainteligência podem ser agrupadas em dois segmentos próprios denominados “segurança orgânica” e “segurança ativa”. Partindo da concepção de “segurança do ente e segurança da informação no ente”, segurança orgânica (SEGOR) seria a vertente da contrainteligência que possui como meta o estabelecimento de medidas de segurança passivas direcionadas a “prevenir e obstruir a Inteligência adversa e as ações hostis de qualquer natureza”, mediante a proteção (i) dos recursos humanos envolvidos; (ii) das áreas e instalações, que são os bens imóveis envolvidos, (iii) do material, constituído por todo equipamento, mobiliário e demais bens móveis utilizados; e (iv) da informação. A segurança da informação, por seu turno, abrangeria a (i) segurança da informação no pessoal, prevenindo comportamentos inadequados das pessoas envolvidas; (ii) segurança da informação na documentação, quanto ao manuseio, trâmite, arquivamento e destruição de documentos; (iii) segurança da informação nas áreas e instalações, no que se refere a adoção de recursos físicos para impedir a violação do sigilo; e por fim (iv) segurança da informação nos meios de tecnologia da informação, quanto ao processamento, armazenamento e tráfego da informação nos meios de informática.

O outro segmento da contrainteligência, denominado segurança ativa (SEGAT), diz respeito ao conjunto de medidas proativas, de caráter essencialmente peditivo e ofensivo, destinadas a “detectar, identificar, avaliar e neutralizar as ações adversas de elementos ou grupos de qualquer natureza dirigidas contra a sociedade e o Estado” (Castello Branco, 2015, p. 70). São medidas desenvolvidas por meio da contrapropaganda, contraespionagem,

contrassabotagem e contraterrorismo, conforme as seguintes definições dadas pelo professor André Haydt Castello Branco (Castello Branco, 2015, p. 70):

Contrapropaganda – É o conjunto de medidas ativas destinadas a detectar, identificar, avaliar e neutralizar ações de propaganda adversa. Essas medidas, basicamente, utilizam a desinformação e a própria propaganda.

Contraespionagem – É o conjunto de medidas destinadas a detectar, identificar, avaliar e neutralizar ações adversas de busca de dados e/ou conhecimentos sigilosos.

Contrassabotagem – É o conjunto de medidas ativas destinadas a prevenir, detectar, identificar, avaliar e neutralizar atos de sabotagem contra instituições, pessoas, documentos, materiais, equipamentos e instalações.

Contraterrorismo – É o conjunto de medidas destinado a detectar, identificar, avaliar e neutralizar ações e ameaças terroristas.

A terceira “missão” da Inteligência, denominada Operações de Inteligência (*Support Operations*), é o principal motivo para que a atividade de inteligência seja frequentemente cercada por polêmica. Ainda que a sua discussão provoque acalorados debates sociais, entende-se que a realização de operações de inteligência em larga escala é imprescindível para garantir a segurança do Estado e da sociedade, na prevenção contra potenciais ameaças tanto no âmbito interno quanto externo, assim como para o desenvolvimento do país, no que tange à minimização de incertezas e à identificação de oportunidades no cenário internacional. Gonçalves (2018, p. 93) ensina que "serviço secreto nenhum no mundo pode prescindir delas, em maior ou menor escala". O que se costuma questionar, contudo, é se o serviço de inteligência ao buscar um "dado negado" sobre qualquer cidadão não estaria violando os direitos fundamentais previstos na constituição, direitos estes tão caros ao Estado democrático de direito. Gonçalves (2018, p. 83) bem esclarece que:

[...] ao realizar operações para reunir dados sobre determinado indivíduo ou organização que represente ou possa vir a representar ameaça à sociedade, o serviço secreto está a proteger os cidadãos, o Estado, e a própria democracia. Tem-se aí o dilema da necessidade de segurança versus a preservação dos direitos individuais, dilema este que não encontra solução absoluta.

De fato, em um sistema internacional cada vez mais instável, com ameaças transnacionais – como o crime organizado e terrorismo – à segurança internacional e doméstica e, em alguns casos, que tem seus alicerces em indivíduos e organizações cujo objetivo é simplesmente destruir a sociedade e os valores ocidentais, nação nenhuma pode descuidar de medidas de segurança. Certamente algumas dessas medidas limitarão, em algum momento, as liberdades individuais. Entretanto, ou as autoridades governamentais agem assim ou as consequências podem ser demasiado nefastas.

Se não pode ser de todo resolvido, é possível lidar com o referido dilema por meio de mecanismos que diminuam os riscos de abusos cometidos pelos serviços de segurança e inteligência contra os cidadãos. O primeiro desses mecanismos é o estabelecimento de um arcabouço legislativo que delimite as atribuições dos órgãos de segurança e inteligência. A lei deve estabelecer de forma clara até onde podem ir os serviços secretos em suas investigações e procedimentos operacionais, o que não podem fazer e, naturalmente, as punições caso sejam cometidos ilícitos. O segundo elemento

básico de contenção dos serviços de segurança e inteligência pauta-se na existência de um eficiente sistema de controle da comunidade de informações, tanto interno quanto externo.

Decerto foi com esse espírito que nos últimos anos foram publicados diversos atos normativos para delimitar a atuação da atividade, contexto em que se destacam a Política Nacional de Inteligência (PNI) e a Estratégia Nacional de Inteligência (ENINT). Tais documentos, porém, não trouxeram qualquer regulamentação a respeito de operações de inteligência. Diante dessa carência, a deputada federal Jô Moraes (PC do B-MG) apresentou, em 2015, perante a Câmara dos Deputados projeto de lei com o propósito de estabelecer "procedimentos, penalidades e controle judicial do uso de meios e técnicas sigilosos de ações de busca de informação pela atividade de inteligência de Estado, no âmbito da Agência Brasileira de Inteligência" (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015, p. 01). O projeto, que ainda tramita no Congresso Nacional, elenca, em uma lista não exaustiva, os seguintes "meios e técnicas sigilosos de ações de busca de informação pela atividade de inteligência de Estado":

- a) entrevista;
- b) recrutamento operacional;
- c) infiltração;
- d) entrada;
- e) reconhecimento;
- f) vigilância;
- g) interceptação ou captação de imagens, dados ou sinais, ambientais ou não ambientais;
- h) emprego de meios eletrônicos; e
- i) estória-cobertura.

Entende-se que o projeto é bastante apropriado ao estabelecer que no curso das operações de inteligência, nos estritos termos do plano previamente elaborado, poderão ser empregados "documentos ou elementos identificadores falsos ou outras formas de dissimulação ou decepção para ocultar a missão, a agência de inteligência, os meios ou técnicas sigilosos, ou a identidade do profissional de inteligência". Sem tais garantias aos profissionais, frise-se, não há como desenvolver efetivamente a atividade de inteligência. O plano operacional, entretanto, deverá ser prévio, escrito, preciso e detalhado, devendo estabelecer "a situação, a missão, os meios e técnicas sigilosos, os recursos, a coordenação, o controle, a avaliação e, enfim, os

limites da atuação do profissional de inteligência". Ainda que não exista uma cláusula de reserva de jurisdição para a realização de operações de inteligência (quando há necessidade de um mandado judicial), o projeto prevê que "o juiz competente poderá decidir sobre o uso de meios e técnicas sigilosos, quando importar em grave intervenção em direitos fundamentais".

Em aceno ao SISBIN e à própria comunidade de inteligência brasileira, o projeto de lei preconiza que o disposto em seu teor, nos casos de enfrentamento a crimes ou ilícitos graves, aplica-se, no que couber, "aos órgãos de inteligência de natureza executiva, como inteligência de segurança pública, inteligência ministerial, inteligência fiscal, inteligência penitenciária e inteligência de controle". Ainda que a "teoria dos poderes implícitos", por si só, garanta o desenvolvimento de mecanismos de inteligência por parte da autoridade de aviação civil, especialmente por força de seu regimento interno, a iniciativa, se for adiante, consistirá numa abertura legal muito bem-vinda para o setor, que ainda não dispõe de uma doutrina específica de inteligência.

A Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública (DNISP), por sua vez, apresenta um rol de ações de busca admitidas naquela seara; são elas: reconhecimento, vigilância, recrutamento operacional, infiltração, desinformação, provocação, entrevista, entrada, e interceptação de sinais e dados (BRASIL, 2009). Como técnicas operacionais de inteligência, que são as habilidades necessárias para viabilizar as ações de busca, a DNISP elenca as seguintes: (i) processos de identificação de pessoas, (ii) observação, memorização e descrição (OMD), (iii) estória-cobertura, (iv) disfarce, (v) comunicações sigilosas, (vi) leitura da fala, (vii) análise de veracidade, (viii) emprego de meios eletrônicos, e (ix) fotointerpretação (BRASIL, 2009).

A doutrina anglo-saxônica aponta ainda uma quarta função da atividade de inteligência chamada "*Covert Actions*", que muitas vezes, equivocadamente, é confundida com a função de Operações de Inteligência. Trata-se, em verdade, das ações encobertas ou ações clandestinas (ou simplesmente operações encobertas) que, para a legislação estadunidense, abrangem a "atividade desenvolvida pelo governo norte-americano para influenciar a política econômica ou as condições militares no exterior, de modo que a função do governo não se torne aparente ou seja reconhecida publicamente" (Shulsky e Schmitt, 2002, p. 75, nossa livre tradução). Há quem diga que as ações encobertas fazem parte da natureza das relações internacionais e constituem um meio-termo entre a influência político-diplomática e o recurso à força, que seria uma intervenção militar propriamente dita. Fato é que as ações encobertas são utilizadas de forma sistemática desde os primórdios da atividade de inteligência e continuarão a ser utilizadas por muito tempo pelas grandes potências, ao menos enquanto for necessário projetar poder no

cenário internacional, e forem criados métodos de fazê-lo de modo cada vez mais furtivo. Gonçalves (2018, p. 94) ensina que:

As ações encobertas envolvem um leque de atividades bastante amplo, desde a interceptação das comunicações entre alvos da operação ou apoio financeiro e técnico para organizações no exterior (partidos políticos, associações, organizações não governamentais) de modo que possam estas atuar (conscientemente ou não) de acordo com a orientação do serviço de inteligência, até o envolvimento em golpes de Estado e assassinatos. Mais evidentes à época da Guerra Fria (quando as Superpotências, por intermédio de seus serviços secretos, subsidiavam movimentos subversivos, golpes de Estado e ações contra políticos e pessoas consideradas ameaças aos interesses de Moscou e Washington) as ações clandestinas continuam uma realidade nos dias atuais.

Para Marco Cepik (2003, p. 61), operações encobertas são aquelas utilizadas por um governo ou organização para tentar influenciar sistematicamente o comportamento de outro governo ou organização “através da manipulação de aspectos econômicos, sociais e políticos relevantes para aquele ator, numa direção favorável aos interesses e valores da organização ou governo que patrocina a operação”.

O autor destaca ainda a existência de quatro tipos de operações encobertas: (i) o apoio a grupo já existente para a “condução de guerra subterrânea, operações paramilitares, guerrilhas, campanhas de contra-insurgência ou terrorismo”; (ii) os chamados *wet affairs*, que incluem apoio a golpes de Estado, assassinatos de adversários, incursões militares irregulares, sabotagem e até “perpetração de atos terroristas isolados”; (iii) operações de sabotagem econômica e política contra forças adversárias ou “fornecimento de assistência secreta a governos e forças aliadas”; e (iv) medidas para tentar influenciar as percepções de um governo ou da sociedade através de agentes de influência, desinformação, falsificação, de dinheiro ou documentos “além dos vários tipos mais ou menos encobertos de propaganda”. Nesse último grupo, é possível incluir operações patrocinadas pela Rússia para influenciar as eleições presidenciais estadunidenses em 2016, assim como o plebiscito britânico, no mesmo ano, para decidir o futuro das relações do Reino Unido com a União Europeia (processo apelidado de “Brexit”). A interferência costuma ocorrer através da manipulação de perfis falsos e disseminação de notícias falsas (*fake news*) em redes sociais, e geralmente com a utilização de programas de computador maliciosos projetados para tarefas repetitivas e automáticas (mais conhecidos como *bots*, ou robôs) na rede mundial de computadores.

Como exemplos de “famosas” operações encobertas, pode-se citar a caçada, promovida pelo Mossad, o serviço de inteligência exterior israelense, aos acusados de terem planejado e

participado do ataque à delegação israelense nos Jogos Olímpicos de Munique, em 1972, culminando com a morte de 11 atletas. Um a um, os integrantes da organização terrorista palestina “Setembro Negro” foram eliminados por toda a Europa nos anos seguintes ao ataque com o aval da então Primeira Ministra Golda Meir: operação que foi batizada pelo codinome “Cólera de Deus”. Na América Latina, diversas operações foram patrocinadas pelos EUA e pela antiga URSS, seja dando apoio a golpes de Estado, seja fomentando ações de guerrilha para subverter a ordem interna dos países. Nos últimos anos podemos citar os assassinatos ou tentativas de assassinato de ex-espiões promovidos pela Rússia na Europa, e de adversários políticos pela Coreia do Norte nas suas áreas de influência. A operação clandestina que mais se destacou nos últimos anos talvez tenha sido aquela promovida pelos EUA, batizada de “*Operation Neptune Spear*” (Operação Tridente de Netuno), que resultou na morte de Osama Bin Laden no Paquistão, executada em maio de 2011 por um grupo de elite da Marinha americana – os *US Navy Seals*.

Diante dos diversos meios de obtenção de dados e informações e da necessidade de facilitar o estudo, a literatura internacional, nitidamente influenciada pela doutrina norte-americana, não tardou em estabelecer disciplinas especializadas de inteligência (ou fontes de inteligência), designadas através dos seguintes acrônimos: *Humint (human intelligence)*, para as informações obtidas através de fontes humanas; *Sigint (signals intelligence)*, para informações obtidas por interceptação e decodificação de comunicações e sinais eletromagnéticos; *Imint (imagery intelligence)*, para informações obtidas através da produção e da interpretação de imagens fotográficas e multiespectrais; *Masint (measurement and signature intelligence)*, para as informações obtidas a partir da mensuração de outros tipos de emanações (sísmicas, térmicas etc) e da identificação de "assinaturas", isto é, sinais característicos e individualizados de veículos, plataformas, sistemas de armas etc; e por fim *Osint (open source intelligence)*, quanto às informações ostensivas, ou seja, franqueadas ao público em geral (Cepik, 2003, p. 36).

Perante órgãos que possuem vasto aparato tecnológico e pessoal altamente especializado, tal como o que compõe a *National Security Agency (NSA)*, há quem defenda a subdivisão da disciplina *Sigint* em mais outras três: *Comint (communication intelligence)*, derivada da interceptação de sinais de comunicações; *Telint (telemetry intelligence)*, referente à interpretação, processamento e análise de dados de telemetria, isto é, aqueles transmitidos a longa distância; e *Elint (electronics intelligence)*, quanto à interceptação de radiações eletromagnéticas (exceto de comunicações).

Os meios de obtenção de dados ou informações, ou melhor, as fontes de inteligência, podem ser classificadas (i) quanto a sua confidencialidade (ou sigilo) e (ii) quanto à origem dos dados obtidos. No que tange ao primeiro critério, as fontes podem ser classificadas em abertas ou fechadas, diferenciando-se os dados obtidos a partir de fontes ostensivas daqueles obtidos por fontes classificadas ou de acesso restrito (dado negado). Quanto à origem dos dados obtidos, de modo geral, as fontes de inteligência podem ser divididas apenas em fontes humanas (*humint*) e fontes técnico-científicas (*techint*). Nesse último contexto incluem-se todas as demais fontes não-humanas já abordadas acima.

O título de fonte mais antiga e barata, sem dúvida, recai sobre as fontes humanas de inteligência, contexto em que se insere inclusive a prática da espionagem propriamente dita. Para Cepik, o próprio uso do acrônimo *humint* serve como um eufemismo para o termo espionagem, evitando-se assim o tom pejorativo que o termo naturalmente carrega. Entende-se, entretanto, que a disciplina *humint* abrange toda sorte de fontes humanas, extrapolando os limites que o termo espionagem por si só poderia comportar. Para Gonçalves (2018, p. 109), as fontes humanas podem ser divididas em "oficiais ou não oficiais, orgânicas (pertencentes aos serviços de inteligência) ou não orgânicas (denominadas "agentes" pela doutrina tradicional brasileira), conscientes ou não de sua condição".

Para melhor esclarecer a interação entre essas diferentes fontes humanas, Michael Herman utilizou a noção de "pirâmide de sensibilidade", ou sensibilidade, integrada no topo por oficiais de inteligência e seus agentes locais e na base por pessoas sem vínculo com a atividade de inteligência mas que "podem fornecer informações importantes para a inteligência, entre os quais viajantes e acadêmicos" (Herman, 1996, p. 63). A primeira forma de obter informações por fontes humanas seria através dos próprios servidores de carreira de uma organização, ou setor, de inteligência quando designados para uma missão específica. A estes dá-se o nome de oficiais de inteligência. Pode-se assim imaginar a situação em que estes oficiais atuam oficialmente (através de uma entrevista formal, por exemplo) ou não oficialmente (clandestinamente), mediante uma infiltração com estória-cobertura por exemplo. Fato é que de uma forma ou de outra, estes oficiais de inteligência são sempre considerados fontes orgânicas.

Por outro lado, há também as fontes não orgânicas que, por óbvio, não integram as fileiras das organizações de inteligência. Estas pessoas, que tecnicamente são chamadas de "agentes", são as verdadeiras fontes humanas ao fornecerem as informações aos oficiais de inteligência. A esta fonte não orgânica (agente), quando repassa informações de forma consciente de sua condição aos oficiais de inteligência, pode-se dar o nome de informante ou

espião. Em contrapartida, ao oficial de inteligência responsável por manter comunicação, passar instruções e recursos, bem como por receber as informações dá-se o nome de "controlador". Já o "colaborador", por seu turno, é apenas a pessoa externa que, por sua condição, cria facilidades para a operação de inteligência, podendo também eventualmente fornecer dados ou informações ao controlador.

Neste momento, o leitor deve estar se perguntando: quais motivos levariam uma pessoa a fornecer deliberadamente informações aos serviços secretos? Primeiramente destaca-se que há duas formas desse vínculo ser estabelecido. A primeira delas é através de uma ação de busca denominada recrutamento operacional, quando a pessoa é convencida ou persuadida a trabalhar em benefício da organização de inteligência. Em contrapartida, é possível que uma pessoa de maneira voluntária se apresente perante um serviço secreto para colaborar ou servir como fonte. As motivações normalmente variam entre dinheiro, idealismo, chantagem e aventura. Sobre fontes recrutadas (*recruited*) e fontes voluntárias (*walk-ins*), Shulsky e Schmitt (2002, p. 16, nossa livre tradução) esclarecem que:

Fontes recrutadas são consideradas mais confiáveis, uma vez que o oficial de inteligência teve a oportunidade de estudar seu caráter e motivação antes de partir para o recrutamento. Além disso, a fonte a ser recrutada foi escolhida em virtude de seu acesso a informação relevante. Entretanto, a assinalação e recrutamento de fontes é algo trabalhoso, que consome tempo, e não há garantia que uma fonte potencial, mesmo que cuidadosamente escolhida e meticulosamente estudada, vá, de fato, responder positivamente á tentativa de recrutamento [...]. Walk-ins, outrossim, são naturalmente suspeitos, já que há sempre a possibilidade de que o suposto voluntário tenha sido enviado pelo seu próprio serviço de inteligência para passar informações falsas e confusas [...]. Não obstante, um serviço secreto que seja demasiadamente temerário com relação a walk-ins pode perder oportunidades de obter informações [...]. São muitos os casos na história da inteligência de walk-ins que foram primeiramente ignorados ou até admoestados, mas que deram a volta por cima e acabaram se revelando fontes valiosas.

Sob esse aspecto, não é pequena a frente de atuação da autoridade de aviação civil, dada a quantidade e variedade de usuários do transporte aéreo e de profissionais que atuam diretamente junto à infraestrutura aeroportuária do país, especialmente relacionados a empresas aéreas, operadores aeroportuários e empresas de serviços auxiliares do transporte aéreo. Muitos acabam recrutados pelo próprio crime organizado, servindo ora como "mulas" (aqueles passageiros que transportam drogas, armas e produtos contrabandeados em seus pertences ou suas bagagens pessoais), ora como facilitadores e informantes de quadrilhas especializadas no tráfico em geral e até em roubos de valores transportados por aeronaves, dentro dos sítios aeroportuários – como se tem visto com frequência na mídia nos últimos meses.

Quanto à confidencialidade dos dados obtidos, tratemos agora das fontes abertas de inteligência (*osint*). Trata-se do meio de obtenção de dados e informações em formato físico ou digital denominado "coleta", quando o profissional de inteligência lança mão de observação, monitoramento e consulta aos meios de comunicação de massa, que fazem parte do que chamamos de mídia (jornais, revistas, rádio e televisão), a dados públicos oficiais (relatórios governamentais, orçamentários, censitários, audiências públicas, discursos oficiais etc.), e a informações profissionais e acadêmicas (conferências, simpósios, periódicos acadêmicos, livros e trabalhos de especialistas em geral): todos disponibilizados ao público em geral, gratuitamente ou não.

As perguntas que normalmente costumam surgir são: por que disponibilizar profissionais especializados para coletar dados e informações que qualquer pessoa do planeta poderia, a princípio, também ter acesso? Qual é a importância desses dados e informações frente aos obtidos por meio de fontes fechadas? As respostas para essas questões ficarão evidentes nas linhas a seguir.

É indiscutível que parte desses dados e informações obtidos por meio de fontes abertas (coleta), especialmente aqueles coletados da mídia em geral, além de restringirem a capacidade do analista de fazer inferências específicas, estão muito mais propensos a serem inexatos, seja por conta de erros jornalísticos, seja por conta da disseminação voluntária de notícias falsas na rede mundial de computadores. Gonçalves (2018, p. 122), no entanto, entende que "é a partir do que já dispõe como fruto de coleta, que o analista poderá identificar quais as necessidades em termos de dado negado e poderá acionar os setores de operações para a busca". Entende-se, ainda, que as fontes abertas além de serem de fácil obtenção e não demandarem a disposição de grandes quantias financeiras para aquisição, possuem grande utilidade no teste de confiabilidade de dados e informações obtidos por fontes humanas (*humint*), ou seja, para verificação do grau de confiabilidade de informantes e colaboradores, recrutados ou não.

Em pleno século XXI, o maior dilema que recai sobre a obtenção de fontes abertas não reside na sua importância para a atividade de inteligência – sua relevância já é consenso entre os estudiosos e especialistas –, mas sim, na capacidade das organizações processarem esse material de forma seletiva e ágil diante do crescente volume de dados e informações constantes na rede mundial de computadores, de modo a garantir sua utilidade e oportunidade ao tomador de decisão. Nesse ponto, Cepik (2003, p. 51) esclarece que:

A disseminação de bases eletrônicas de dados públicas e privadas, acessíveis via internet, aumentou imensamente o papel da coleta de inteligência a partir de fontes ostensivas mais ou menos especializadas. A chamada inteligência de fontes

ostensivas, ou *osint* (*open sources intelligence*), sempre foi importante para qualquer sistema governamental de inteligência, mas há um razoável consenso na literatura de que sua importância cresceu recentemente no contexto da chamada "explosão informacional" da última década.

Processar o grande volume de dados e informações obtidas é, portanto, o maior desafio a ser enfrentado pelas organizações quando se trata de fontes abertas de inteligência. Ao analista cabe (i) identificar o que é mais relevante, ou aproveitável, (ii) processar os dados brutos reunidos, inclusive aqueles obtidos por outras fontes, e por fim (iii) extrair de tudo isso o conhecimento de inteligência. Por esta razão, as organizações não devem prescindir de "treinamento nas técnicas de análise e produção de conhecimento, essencial para o funcionamento de qualquer serviço", e desenvolver "capacidade de manuseio desse tipo de fonte para integração da informação dela proveniente no conhecimento de inteligência" (Gonçalves, 2018, p. 125-126).

Diante de todos esses aspectos, entende-se que quando se fala em serviços secretos, serviços de informação, serviços de inteligência ou serviços reservados estamos, em geral, tratando da mesma coisa. São as organizações, ou setores específicos destas, incumbidas de obter e analisar dados e informações, sigilosos ou não, e produzir conhecimento de inteligência para subsidiar o processo decisório em sua esfera de atuação. Evidentemente, nem todo dado ou informação a ser reunido precisa ser sigiloso para caracterizar a atividade de inteligência. Como já vimos, muitos desses dados e informações são obtidos a partir de fontes abertas, ostensivas, sem que qualquer organização, mesmo num cenário antagônico, tenha o interesse de protegê-los, *a priori*, do acesso de inteligências adversas. Convém ressaltar, entretanto, que nesses casos o produto obtido por metodologia específica a partir desses dados e informações – lembre-se, a princípio, ostensivos – deve invariavelmente, a partir de algum momento, possuir certo grau de sigilo, sob pena de tornar inócuo o conhecimento de inteligência a ser produzido.

Entende-se, assim, que o sigilo é o componente principal da atividade de inteligência. Ainda que o dado ou informação tenham sido obtidos por fontes abertas, a partir do momento em que são coletados e reunidos é salutar que em determinada ocasião seja atribuído algum grau de restrição de acesso ou classificação, caso contrário todo o trabalho desenvolvido posteriormente durante a produção do conhecimento de inteligência correrá o risco de perder o sentido, seja porque ao franquear acesso público ao material "bruto" obtido poder-se-ia revelar as reais pretensões do tomador de decisão, seja porque a própria natureza do material, ou o conjunto de dados e informações, seria suficiente, por si só, para desvelar o conhecimento de inteligência a ser produzido. Assim, a presença do elemento "sigilo" acaba excluindo uma série

de atividades que, não raras as vezes, são confundidas com o ofício da inteligência, a exemplo de pesquisas acadêmicas, jornalismo investigativo, trabalhos de assessoramento de tomadores de decisão em geral. Sem que estejam presentes a necessidade de assessorar um tomador de decisão, a utilização de metodologia própria de produção de conhecimento e principalmente o regime de sigilo, não há que se falar em atividade de inteligência.

Eis aí outro grande desafio para os serviços secretos no século XXI: considerando o regime de sigilo que lhe é peculiar, como garantir transparência na atuação de modo inclusive a propiciar um controle adequado da atividade de inteligência? Primeiramente, registre-se que o termo controle é uma expressão originada do latim medieval (*contra-rotulum*) que acabou absorvida pela língua portuguesa a partir do francês *contre-rôle*. Para Hely Lopes Meirelles (1996, p. 574), controle da Administração Pública pode ser conceituado como “a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”. Já para José dos Santos Carvalho Filho (2012, ver página) é “o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de poder”.

É importante que se tenha em mente que a imposição de controle da Administração Pública, sob a ótica da Teoria Geral do Estado, é consectária de uma característica do povo de um determinado Estado democrático de direito: ao povo foi atribuída a qualidade de titular do poder soberano (delegante), cabendo-lhe, representado ou não, fiscalizar os atos exarados pelos agentes públicos quando no exercício do poder que lhes foi delegado. Para Gonçalves (2018, p. 14), o controle é alicerce de todo regime democrático e tem como propósito “evitar ou restringir o principal risco dessa delegação de poder: a possibilidade de que o agente público se volte contra os interesses de quem delega”. Para aquele autor (Gonçalves, 2018, p. 25), o controle se dá através do sistema de freios e contrapesos (*checks and ballances*) e sem ele “a Administração carece de legitimidade, o cidadão corre o risco de sofrer arbitrariedades por parte de órgãos e agentes estatais, e o regime democrático deixa de existir”.

De certa forma, pode-se dizer que o controle da Administração Pública reside tanto na necessidade de garantir o respeito à vontade manifestamente expressada pelos governados (responsividade), o que normalmente é comprovado através da estrita observância do programa de governo previamente apresentado aos eleitores, quanto na avaliação posterior das ações dos governantes pelos governados (*accountability*), consubstanciada, em linhas gerais, pela “obrigação do agente público de responder por seus atos e explicar sua conduta” (Gonçalves, 2018, p. 18) – atividade esta que é comumente chamada de “prestação de contas”.

Se ainda não restaram claras as razões para estabelecer rígidos mecanismos de controle da Administração Pública em geral, fato é que em relação aos órgãos/entidades do “setor de segurança” do Estado, inclusive organismos de inteligência, essa necessidade normalmente apresenta-se como patente. Gonçalves (2018, p. 45) adverte que o controle contribui não somente para que se evitem abusos por parte desses órgãos, mas também “para modificar sua cultura organizacional e a percepção que a sociedade civil em geral tem dessas instituições, de seus agentes e da atividade que exercem”. No que tange aos serviços de inteligência, o controle público ainda enfrenta um desafio particular, exigindo ponderação sobre as tensões ora entre segurança estatal e segurança individual, ora entre segredo governamental e o direito de acesso à informação. Nesse sentido, Marco Cepik (2003, p. 158-159) aduz o seguinte:

Isso ocorre porque, nesses casos, as tensões entre segurança estatal e segurança individual, assim como as tensões entre segredo governamental e o direito dos cidadãos à informação, são estruturalmente determinadas pela natureza anárquica da autoridade no sistema internacional e são mais ou menos agudas dependendo da natureza dos regimes políticos, das formas de governo e de outras características institucionais e escolhas políticas dos sujeitos relevantes em cada país. Embora possam e devam ser reduzidas através da ação política consciente e da construção institucional cuidadosa, tais tensões são inelimináveis nos marcos do atual sistema de Estados, o qual representa a forma moderna predominante de resolução do problema do acomodamento institucional do convívio social em sociedades complexas marcadas por conflitos de interesses e de opiniões.

Aquele autor identifica dois tipos principais de risco para os serviços de inteligência em geral: “1. o risco de manipulação dos serviços por parte de governantes procurando maximizar poder”; 2. o risco de autonomização dos próprios serviços, que se transformariam num tipo de poder paralelo dentro do Estado” (Cepik, 2003, p. 159). Para Gonçalves (2018, p.132), não foram “poucas as vezes, em diversos países, inclusive no Brasil, em que a atuação dos serviços de inteligência e o conhecimento produzido ficaram seriamente comprometidos por influências ideológicas nos trabalhos”. Em face desses riscos, Marco Cepik (2003, p. 159) aponta sete mecanismos de controle público da atividade de inteligência:

- a) as próprias eleições;
- b) a informação pública informada pela mídia;
- c) mandatos legais delimitando as funções e missões das diferentes agências e áreas funcionais;
- d) procedimentos judiciais de autorização de certas operações e de resolução de disputas de interpretação sobre os mandatos legais;

- e) inspetorias e corregedorias nos próprios órgãos de inteligência;
- f) outros mecanismos de coordenação e supervisão no Poder Executivo; e
- g) mecanismos de supervisão e prestação de contas no Poder Legislativo.

Foi nesse sentido que a Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, que instituiu o SISBIN e criou a ABIN, estabeleceu que o controle e a fiscalização externos da atividade de inteligência “serão exercidos pelo Poder Legislativo na forma a ser estabelecida em ato do Congresso Nacional”, de maneira que tal órgão de controle externo deve ser integrado pelos “líderes da maioria da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, assim como os Presidentes das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal” (BRASIL, 1999). Atualmente tal órgão é a Comissão Mista de Controle da Atividade de Inteligência (CCAI) do Congresso Nacional, que tem desempenhado função bastante relevante não somente no controle posterior da atividade, mas também previamente enriquecendo com maestria a edição de diversos atos normativos sobre inteligência nos últimos anos, no âmbito da administração pública federal.

Mais recentemente, o tema foi abordado pela Política Nacional de Inteligência (PNI), que elenca entre diversos instrumentos essenciais para a atividade de inteligência em âmbito nacional o controle interno e externo dos serviços secretos. Já a Estratégia Nacional de Inteligência (ENINT), de forma mais esquadrihada, além de ressaltar a importância do controle parlamentar, destaca também o controle exercido pela Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo, que busca assegurar que os objetivos a serem alcançados, as políticas a serem implementadas, e os planos formulados “respondam adequadamente às demandas da sociedade”, além de garantir que “os gastos dos serviços de inteligência sejam efetuados com racionalidade e exclusivamente para ações legítimas, necessárias e úteis para o Estado (BRASIL, 2017).

Há também um controle estrito sobre a utilização de recursos públicos, especialmente realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que é responsável pela avaliação da gestão financeira e patrimonial dos organismos de inteligência. Em âmbito interno da Administração Pública federal direta, tais órgãos são controlados pela Secretaria de Controle Interno da Presidência da República (CISSET/PR); nos demais casos, pelo Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. Para José Manuel Ugarte (2002, p. 45), a ausência de um controle adequado acarreta “dispersão de esforços, e de meios humanos e materiais em atividades realizadas não em benefício do Estado, mas em necessidades conjunturais de determinados funcionários governamentais ou ainda de integrantes de organismos de inteligência”, e também

“desperdício de fundos cuja administração adequada é imprescindível para que cumpram com sua finalidade de proporcionar adequada, objetiva, oportuna e esclarecida inteligência aos formuladores da política”.

De qualquer forma, o controle parlamentar é indiscutivelmente o mais relevante para garantir a lisura da atividade, cabendo à Comissão Mista de Controle da Atividade de Inteligência (CCAI) emitir recomendações e buscar estimular as condutas e atitudes adequadas, evitando “um posicionamento meramente reativo, episódico ou de respostas contingenciais”, e mantendo preocupação constante em assegurar que “a atividade seja realizada em conformidade com a Constituição e em defesa dos direitos e garantias individuais, da sociedade e do Estado” (BRASIL, 2017).

O próximo tópico versará sobre a base principiológica da atividade de inteligência, abrangendo sobretudo os princípios norteadores, sem descuidar de aspectos essenciais, tais como princípios e direitos fundamentais estabelecidos em nossa Carta Política, com o propósito de justificar a realização dessa importante atividade, ora para a identificação de ameaças à integridade do Estado e da sociedade brasileira, ora para a apuração de oportunidades visando alçar o país a um novo patamar de desenvolvimento no cenário internacional.

4.3 BASE PRINCIPIOLÓGICA DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA

Ainda que a atividade de inteligência não tenha sido expressamente contemplada no texto da Constituição Federal de 1988, é possível identificar aspectos constitucionais que fundamentam o seu exercício pelos órgãos e entidades do SISBIN, em perfeita consonância com os princípios democráticos que regem o Estado brasileiro. É lógico que garantir *status* constitucional à atividade de inteligência configuraria um grande passo, sem precedentes na história brasileira, para conferir ao serviço secreto a importância que lhe é devida, e definitivamente a oportunidade de talhar em nossa Lei Maior a sua compatibilidade com nosso regime democrático e a nova ordem constitucional inaugurada em 1988, após a redemocratização do país.

A lei de criação da Agência Brasileira de Inteligência não passou ao largo dos fundamentos dos serviços secretos nacionais: o “Sistema Brasileiro de Inteligência tem como fundamentos a preservação da soberania nacional, a defesa do Estado democrático de direito e a dignidade da pessoa humana, devendo ainda cumprir e preservar os direitos e garantias individuais” (BRASIL, 1999). Decerto foi com base na relevância desses fundamentos, que servem de alicerces para a inteligência, que o deputado federal Severiano Alves (PDT-BA), em

26 de agosto de 2009, tomou a iniciativa de apresentar junto à Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 398/2009, com o propósito de incluir no texto constitucional a atividade de inteligência.

Na proposta, definiu-se que a atividade deve ter como fundamentos a preservação da soberania nacional, a defesa do Estado democrático de direito e da dignidade da pessoa humana, sendo exercida “por um sistema que integre os órgãos da Administração Pública direta e indireta dos entes federados” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009). Deu-se, ainda, atenção especial ao profissional que atua na atividade, reconhecendo “direitos, deveres e prerrogativas do pessoal de inteligência, inclusive no que concerne à preservação de sua identidade, o sigilo da atividade e seu caráter secreto”, sem descuidar da “irrestrita observância dos direitos e garantias individuais e fidelidade às instituições e aos princípios éticos que regem os interesses e a segurança do Estado” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009).

A PEC prevê também uma abertura constitucional para a instituição do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), composto por diversos órgãos e entidades da Administração Pública, inclusive por aqueles que integram os serviços de inteligência fiscal, contexto em que, como já vimos, se insere a atividade de inteligência desenvolvida pela Agência Nacional de Aviação Civil. Cabe aos membros “estabelecerem mecanismos para o intercâmbio de informações, difusão do conhecimento produzido e iniciativas operacionais conjuntas em âmbito estratégico e tático” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009).

Na esteira de garantir maior controle da atividade, a Proposta atentou, ainda, para a necessidade de se criar o Conselho de Controle da Atividade de Inteligência: órgão auxiliar do controle externo do Poder Legislativo, composto por sete conselheiros escolhidos entre cidadãos brasileiros com notórios conhecimentos técnicos e experiência referentes ao controle finalístico da atividade de inteligência, e indicados pelo Senado Federal, Câmara dos Deputados, Presidente da República, Conselho Nacional de Justiça e Conselho Nacional do Ministério Público.

Em que pese a magnitude da iniciativa para o setor, na página eletrônica da Câmara dos Deputados consta como última tramitação um encaminhamento da PEC “ao arquivo”, determinado pela Coordenação de Comissões Permanentes (CCP) através do Memorando nº 82/12, de 18 de maio de 2012. Assim, até que seja dado novo impulso a essa importante iniciativa ou outra análoga, a comunidade de inteligência terá que se contentar com as disposições expressas espalhadas pela legislação infraconstitucional e pelos diversos atos administrativos normativos que contemplam o assunto em diversas esferas de governo. É importante que o leitor, certamente um defensor da atividade de inteligência, não se sinta

melindrado com esse aparente desprestígio. A atividade de inteligência desenvolvida no Brasil está, sim, completamente sustentada pela nossa Carta Magna, e é sobre isso que nos debruçaremos nas linhas a seguir.

Logo em seu artigo 1º, sob o título de princípios fundamentais, a Carta Magna estabelece que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado democrático de direito e que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”, elencando entre seus fundamentos (i) a soberania; (ii) a cidadania; (iii) a dignidade da pessoa humana; (iv) os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; e (v) o pluralismo político. Sobretudo se o leitor não estiver familiarizado com as ciências políticas ou jurídicas, é possível que diante de expressão tão banalizada nos últimos anos, surja nesse instante a seguinte questão: afinal, no que consiste o Estado democrático de direito?

A famosa expressão é o resultado da conformação entre dois conceitos essencialmente distintos: Estado de direito e democracia. Pode-se dizer que Estado de direito é a forma sob a qual foi consolidado o Estado moderno ao longo do século XIX, sendo caracterizado, sob uma concepção formal, pela “simples existência de algum tipo de ordem legal cujos preceitos materiais e procedimentais sejam observados tanto pelos órgãos de poder quanto pelos particulares” (Barroso, 2015, p. 65). Sob essa ótica, o termo Estado de direito apresenta-se flexível suficiente para abrigar Estados autoritários e mesmo totalitários “que estabeleçam e sigam algum tipo de legalidade” (Barroso, 2015, p. 65). Por outro lado, com base em uma noção substantiva, não se ignora a “origem” (legitimidade) e o “conteúdo” (justiça) da legalidade em questão. É nesta lógica que se sustenta o conceito anglo-saxão de *rule of the law*, a mesma que se buscou incorporar à ideia latina contemporânea de Estado de direito, *État de droit*, *Stato di diritto*.

Somente no decorrer do século XX, com a incorporação à discussão de questões como “fonte legítima do poder” e “representação política” é que foi possível completar os termos da complexa equação que resulta na expressão Estado democrático de direito: “*quem* decide (fonte do poder), *como* decide (procedimento adequado), e *o que* pode e não pode ser decidido (conteúdo das obrigações negativas e positivas dos órgãos de poder)” (Barroso, 2015, p. 65). Sob uma dimensão predominantemente formal, democracia pode ser traduzida através da ideia de “governo da maioria e de respeito aos direitos individuais, frequentemente referidos como liberdades públicas – como as liberdades de expressão, de associação e de locomoção –, realizáveis mediante abstenção ou cumprimento de deveres negativos pelo Estado” (Barroso, 2015, p. 66). Em uma concepção material, Luís Roberto Barroso afirma que democracia é “o que dá alma ao Estado constitucional de direito”, significando mais do que o termo “governo

da maioria” poderia comportar. Em suma, sob a ótica material, democracia é o mesmo que “governo para todos” sem qualquer distinção (Barroso, 2015, p. 66):

Isso inclui não apenas as minorias – raciais, religiosas, culturais –, mas também os grupos de menor expressão política, ainda que não minoritários, como as mulheres e, em muitos países, os pobres em geral. Para a realização da democracia nessa dimensão mais profunda, impõe-se ao Estado não apenas o respeito aos direitos individuais, mas igualmente a promoção de outros direitos fundamentais, de conteúdo social, necessários ao estabelecimento de patamares mínimos de igualdade material, sem a qual não existe vida digna nem é possível o desfrute efetivo da liberdade.

Em linhas gerais, Estado democrático de direito pode ser definido como a qualidade atribuída a um Estado soberano regido por normas democráticas, com eleições livres, periódicas e pelo povo, e prima pelo respeito das autoridades públicas aos direitos e garantias fundamentais. Entende-se, assim, que para a conformação da atividade de inteligência com o Estado democrático de direito é necessário um profundo respeito à vontade do detentor originário do poder político (soberania popular), que é o povo, e aos direitos e garantias fundamentais estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil. Esse parece ser o melhor projeto para atividade de inteligência no século XXI.

Certamente por alguma razão especial, sob o título de primeiro fundamento, consta no artigo 1º da Lei Maior a soberania da República Federativa do Brasil. Majoritariamente, entende-se que o termo “soberania” somente passou a ser claramente afirmado e teoricamente definido a partir do século XVI com as lições amadurecidas de Jean Bodin. Em um primeiro momento é de se estranhar que tal termo não tenha sido cunhado na antiguidade, considerando a prolificidade daquela época para o estudo do Estado moderno. Fato é que o termo soberania não encontra qualquer paralelo da Grécia antiga até o fim do Império Romano do Ocidente. Na Grécia antiga, com uma noção ainda bastante incipiente do que se pode chamar atualmente de soberania, Aristóteles, no Livro I do clássico “A Política”, traz ao debate o conceito de “autarquia”, que seria o atributo de uma Cidade-Estado, conferindo-lhe supremacia de poder, e “significando apenas que ela era auto-suficiente, capaz de suprir as próprias necessidades”, diferenciando-se, assim, das sociedades familiares em geral (Dallari, 2005, p. 75).

Em Roma também não se chegou a qualquer noção análoga ao conceito de soberania dos dias atuais. As expressões latinas *majestas*, *imperium*, *potestas*, muito utilizadas no meio jurídico em geral, conduzem a diferentes noções de poder, mas passam ao largo do que se entende por soberania atualmente. Pode-se dizer que quando essas expressões são mencionadas “indicam poderio civil ou militar, ou revelam o grau de autoridade de um magistrado, ou ainda podem externar a potência e a força do povo romano” (Dallari, 2005, p. 75).

De acordo com Georg Jellinek, por uma razão relativamente simples o mundo antigo não havia chegado a um conceito de soberania ou a outro equivalente: não havia uma preocupação à época quanto à oposição do poder do Estado em relação a outros poderes. O Estado detinha atribuições bastante específicas, especialmente limitadas aos temas de segurança, sem que lhe fosse dado condições para limitar os poderes privados. De acordo com Dalmo de Abreu Dallari (2005, p. 75-76), as intervenções, sobretudo aquelas no âmbito econômico, davam-se “apenas para assegurar a ordem estabelecida e arrecadar tributos, não havendo, pois, a ocorrência de conflitos que tornassem necessária a hierarquização dos poderes sociais”.

Foi apenas no decorrer da Idade Média que a discussão começou a ganhar contornos mais definidos, notadamente devido aos frequentes conflitos derivados das atividades de segurança e tributação. Até o século XII falava-se em duas soberanias concomitantes (dupla soberania feudal): uma senhorial e outra real. Já a partir do século XIII, com a ampliação da esfera de competência do monarca, conquistando inclusive o poder legislativo, o conceito de soberania passa de um caráter relativo – quando se afirmava que “os barões eram soberanos em seu senhorio e o rei era soberano em todo o reino” – para um caráter absoluto e, por fim, um caráter superlativo, como poder supremo (Dallari, 2005, p. 76).

Um aspecto curioso nesse processo de afirmação dos reis é que se por um lado buscava-se tornar clara sua superioridade perante os senhores feudais; por outro, afirmava-se a independência dos reis em relação ao Imperador e ao Papa. A partir desse último aspecto (independência), para Dallari, chega-se a um momento intermediário de concepção da noção de soberania, quando inclusive várias cidades italianas, tais como Veneza e Florença, declararam-se *civitates superiores non recognoscentes*.

Por fim, já no século XVI, surgiu a primeira obra teórica que se propôs a desenvolver o conceito de soberania, que foi *Lex Six Livres de la République*, de Jean Bodin. Tomando como padrão a situação da França, Bodin dedicou o Capítulo VIII do Livro I integralmente para o esclarecimento do conceito de soberania: “é o poder absoluto e perpétuo de uma República, palavra que se usa tanto em relação aos particulares quanto em relação aos que manipulam todos os negócios de estado de uma República”, entendendo-se como “República” o mesmo que se entende por Estado nos dias atuais (Dallari, 2005, p. 77).

Aproximadamente dois séculos depois, no ano de 1762, através de sua famosa obra “O Contrato Social”, Jean Jacques Rousseau também trouxe algumas lições sobre soberania. Apontando como características fundamentais a inalienabilidade e a indivisibilidade, Rousseau afirma que soberania é o poder absoluto, proporcionado pelo pacto social e dirigido pela

vontade geral, sobre todos os membros de um corpo político, sendo que tal poder soberano não deve ultrapassar nem transgredir os limites das convenções gerais, nem “sobrecarregar os cidadãos de coisas inúteis à comunidade e tampouco pode exigi-las, devendo, finalmente, fazer exigências iguais a todos os súditos” (Dallari, 2005, p. 78).

Por não constituir escopo da presente pesquisa, passa-se ao largo das diferentes conceituações que o termo soberania passou a carregar durante os séculos seguintes, no entanto, por entender bastante oportuno para a atividade de inteligência aplicada à aviação civil, especialmente no que concerne à atuação da contrainteligência sobre a exploração do modal aéreo por inteligências adversas (assunto que será tratado em capítulo específico), registra-se algumas observações apresentadas por Dalmo de Abreu Dallari (2005, p. 84) em sua clássica obra “Elementos de Teoria Geral do Estado”:

De fato, porém, apesar do progresso verificado, a soberania continua a ser concebida de duas maneiras distintas: como sinônimo de independência, e assim tem sido invocada pelos dirigentes dos Estados que desejam afirmar, sobretudo ao seu próprio povo, não serem mais submissos a qualquer potência estrangeira; ou como expressão de poder jurídico mais alto, significando que, dentro dos limites da jurisdição do Estado, este é quem tem o poder de decisão em última instância, sobre a eficácia de qualquer norma jurídica. É óbvio que a afirmação de soberania, no sentido de independência, se apóia no poder de fato que tenha o Estado, de fazer prevalecer sua vontade dentro de seus limites jurisdicionais. A conceituação jurídica de soberania, no entanto, considera irrelevante, em princípio, o potencial de força material, uma vez que se baseia na igualdade jurídica dos Estados e pressupõe o respeito recíproco, como regra de convivência. Neste caso, a prevalência da vontade de um Estado mais forte, nos limites da jurisdição de um mais fraco, é sempre um ato irregular, antijurídico, configurando uma violação de soberania, passível de sanções jurídicas. E mesmo que tais sanções não possam ser aplicadas imediatamente, por deficiência de meios materiais, o caráter antijurídico da violação permanece, podendo servir de base a futuras reivindicações bem como à obtenção de solidariedade de outros Estados.

Um conceito bastante atual e difundido no meio acadêmico foi aquele trazido por Marcelo Caetano (1987, p. 169), que define soberania nacional como um poder político supremo e independente, entendendo-se por poder supremo aquele que não está limitado por nenhum outro na ordem interna, e por poder independente aquele que, no âmbito internacional, não tem de acatar regras que não sejam voluntariamente aceitas e “está em pé de igualdade com os poderes supremos de outros povos”.

Nesse ponto, cabe destacar que a Política Nacional de Inteligência (PNI) foi bastante apropriada ao elencar entre as principais ameaças à integridade da sociedade e do Estado e à segurança nacional, as ações contrárias à soberania nacional, entendendo-se como tais aquelas que “atentam contra a autodeterminação, a não-ingêrência nos assuntos internos e o respeito incondicional à Constituição e às leis” (BRASIL, 2016). Deve, portanto, constituir motivo de

preocupação constante da inteligência nacional quaisquer violações dos espaços territorial e aéreo brasileiros; de suas fronteiras marítimas e terrestres; da segurança dos navios e aeronaves de bandeira brasileira, à luz das Convenções em vigor no País; dos direitos exclusivos sobre sua plataforma continental; do seu direito sobre seus recursos naturais; e do seu direito soberano de regular a exploração e de usufruir de sua biodiversidade.

Consignou-se que também comprometem a soberania nacional as ações de espionagem patrocinadas para obtenção de conhecimentos ou dados sensíveis, especialmente aqueles em posse de empresas brasileiras que atuam nas áreas econômico-financeiras e científico-tecnológicas (contexto em que se incluem fabricantes brasileiras de aeronaves), em benefício de Estados, grupos de países, organizações, facções, grupos de interesse, empresas ou indivíduos. De acordo com a PNI, a obtenção indevida dessas informações estratégicas tem sido recorrentes e causado significativa evasão de divisas em detrimento do desenvolvimento socioeconômico e soberania nacionais.

Sem dúvida, outra ameaça frontal à soberania nacional consiste na atuação deliberada de governos, grupos de interesse, pessoas físicas ou jurídicas que possam influenciar os rumos políticos do país “com o objetivo de favorecer os interesses estrangeiros em detrimento dos nacionais” (BRASIL, 2016). A interferência externa no processo decisório configura-se quando autoridades brasileiras são levadas a atuar contra os interesses nacionais e em favor de objetivos externos antagônicos. Ainda que não represente uma ameaça direta à soberania nacional, a presença militar extrarregional na América do Sul também deve ser vista com atenção pela inteligência nacional por constituir ameaça à estabilidade regional.

Outro fundamento da República Federativa do Brasil que merece destaque nessa pesquisa é a dignidade da pessoa humana. Significa dizer que o Estado brasileiro é uma entidade centrada no ser humano, e não em qualquer outro referencial que se possa imaginar. É dizer que a razão de ser da República Federativa do Brasil não se sustenta em ideologias, na propriedade, em classes sociais, em grandes corporações, em organizações religiosas, tampouco no próprio Estado (tal como ocorre nos regimes totalitários), mas sim no próprio ser humano e na garantia de sua dignidade. Como valores constitucionais decorrentes da dignidade da pessoa humana, com nítidas implicações na atividade de inteligência, temos os direitos à vida, à segurança, à privacidade e ao acesso à informação. Alexandre de Moraes (2007, p.16) bem demonstra os contornos da dignidade da pessoa humana, quando diz que a expressão:

[...] concede unidade aos direitos e garantias fundamentais, sendo inerente às personalidades humanas. Esse fundamento afasta a idéia de predomínio das concepções transpessoalistas de Estado e Nação, em detrimento da liberdade

individual. A dignidade é um valor espiritual e moral inerente à pessoa, que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e responsável da própria vida e que traz consigo a pretensão ao respeito por parte das demais pessoas, constituindo-se um mínimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar, de modo que, somente excepcionalmente, possam ser feitas limitações ao exercício dos direitos fundamentais, mas sempre sem menosprezar a necessária estima que merecem todas as pessoas enquanto seres humanos.

Além dos fundamentos da República Federativa do Brasil, o constituinte de 1988 estabeleceu, no artigo 3º de nossa Carta Magna, os objetivos fundamentais a serem observados pelo Estado brasileiro: (i) construir uma sociedade livre, justa e solidária; (ii) garantir o desenvolvimento nacional; (iii) erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e (iv) promover o bem estar de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Nesse ponto, entende-se que a atividade de inteligência é instrumento essencial para garantir o desenvolvimento nacional, na medida em que lhe compete, além de identificar ameaças e riscos à segurança do Estado e da sociedade, gerar conhecimento de inteligência para que o Estado, de forma antecipada, mobilize os esforços necessários para fazer frente às adversidades futuras, diminuindo o nível de incertezas e identificando oportunidades à ação governamental.

Cabe, assim, à inteligência “desenvolver a capacidade de assessorar as instâncias decisórias por meio de instrumentos, estruturas e processos que possibilitem essa identificação nas diversas áreas do interesse nacional” (BRASIL, 2016). Eis uma das diretrizes traçadas para o SISBIN no âmbito da PNI: “Cooperar na identificação de oportunidades ou áreas de interesse para o Estado brasileiro”. Obviamente, a atividade de inteligência desenvolvida pela Agência Nacional de Aviação Civil não poderá prescindir de desenvolver tal capacidade para identificar oportunidades em matéria de aviação civil: área de grande relevância estratégica para a República Federativa do Brasil.

Ainda sob o título de princípios fundamentais, enumerou-se dez princípios orientadores das relações internacionais para o Brasil: (i) independência nacional; (ii) prevalência dos direitos humanos; (iii) autodeterminação dos povos; (iv) não-intervenção; (v) igualdade entre os Estados; (vi) defesa da paz; (vii) solução pacífica dos conflitos; (viii) repúdio ao terrorismo e ao racismo; (ix) cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; e (x) concessão de asilo político. O primeiro deles, independência nacional, é basicamente a consagração da soberania também no plano internacional, especialmente como elemento igualador dos Estados nas relações internacionais. Sobre a atividade de inteligência, o Brasil respeitará a autodeterminação dos povos, significando que não se adotará, ao mesmo tempo que se

repudiará, qualquer ação que consista em ingerência nos assuntos internos dos países. A PNI não se eximiu de realçar a importância de todos esses princípios fundamentais para a atividade de inteligência (BRASIL, 2016):

Da atividade de Inteligência do Brasil, cada vez mais, será cobrada uma atuação voltada para contribuir com um país que se fundamenta na cidadania, na dignidade da pessoa humana, nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e no pluralismo político, e que rege suas relações internacionais pela solução pacífica dos conflitos, pela cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, pela autodeterminação dos povos e pela prevalência dos direitos humanos.

Há outro aspecto que obrigatoriamente precisa ser abordado quando se estuda a base principiológica da atividade de inteligência: os serviços secretos devem pautar-se pela fiel observância aos "direitos e garantias fundamentais expressos na Constituição Federal, em prol do bem-comum e na defesa dos interesses da sociedade e do Estado democrático de direito" (BRASIL, 2016). Direitos fundamentais diferenciam-se de garantias fundamentais, na medida em que aqueles representam "bens e benefícios" em si mesmo considerados, declarados dessa forma na Constituição Federal, enquanto as garantias representam os instrumentos, as ferramentas necessárias estabelecidas no texto constitucional para "resguardar e possibilitar o exercício dos direitos" (Padilha, 2012, p. 202).

De modo geral, os direitos fundamentais foram concebidos e positivados em nossa constituição para garantir a dignidade da pessoa humana em sua plenitude. Assim, em regra, qualquer ofensa aos direitos fundamentais configura ofensa à própria dignidade do ser humano. Quanto às garantias fundamentais, Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino (2008, p. 92) sustentam que servem para que "os indivíduos façam valer, frente ao Estado, os seus direitos fundamentais". Assim, quanto ao direito à vida, temos a garantia de vedação de pena de morte; quanto à liberdade de locomoção, temos o *habeas corpus*; quanto ao direito de obter informações relativas à pessoa do impetrante, constantes nos registros ou bancos de dados estatais, tem-se o *habeas data*; e assim por diante.

Nesse ponto, cabe tecer algumas considerações sobre as dimensões (ou gerações) dos direitos fundamentais. De acordo com a doutrina tricotômica tradicional, os direitos fundamentais podem ser divididos em três dimensões baseadas nos famosos ideais da Revolução Francesa: liberdade, igualdade e fraternidade. Pode-se dizer que a primeira dimensão dos direitos fundamentais foi concebida em 1789 com a própria Revolução Francesa, através da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (*Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*), como uma resposta do Estado liberal ao Estado absoluto. Esta

dimensão orienta-se pela imposição de limites à atuação estatal em favor da liberdade do indivíduo e, por esta razão, caracteriza-se como "direito à prestação negativa" (*non facere*), direitos negativos ou liberdades negativas, tendo como exemplos direitos civis e políticos: direitos à vida, à liberdade, à segurança, à propriedade, à participação política, ao acesso à informação e assim por diante.

A segunda dimensão dos direitos fundamentais teve como origem a Constituição Mexicana de 1917, ganhando maior notoriedade com a Constituição da República de Weimar de 1919, da Alemanha, e marcando a passagem gradual do Estado liberal, de cunho individualista, para o Estado social "centrado na proteção dos hipossuficientes e na busca da igualdade material entre os homens (não meramente formal, como se assegurava no Liberalismo)" (Paulo e Alexandrino, 2008, p. 94). Esta dimensão orienta-se pela exigência de implementação de políticas públicas e serviços públicos e, por isso, caracteriza-se como "direito à prestação positiva" (*facere*), direitos positivos ou liberdades positivas (ou ainda, direitos dos desamparados), abrangendo direitos sociais, trabalhistas, culturais e econômicos: saúde, educação, trabalho, salário mínimo, previdência social, assistência social, entre muitos outros.

A terceira dimensão, por seu turno, consagra o terceiro ideal da Revolução Francesa, a fraternidade, e consolidou-se em razão da necessidade de tutela dos direitos de toda a sociedade "protegendo interesses de titularidade coletiva ou difusa" (Paulo e Alexandrino, 2008, p. 95). Para Rodrigo Padilha (Padilha, 2012, p. 207), essa dimensão é integrada pelos "direitos metaindividuais ou transindividuais (direitos difusos e coletivos *stricu sensu*), como o direito à paz, ao meio ambiente equilibrado, à solidariedade, ao desenvolvimento, à fraternidade e assim por diante".

Modernamente, alguns estudiosos defendem a existência de mais duas e até três dimensões de direitos fundamentais. Norberto Bobbio, por exemplo, defende a existência de uma quarta dimensão, consolidada no final do século XX, que diz respeito ao direito à "engenharia genética (patrimônio genético de cada indivíduo), do qual se extraem direitos como congelamento de embrião, pesquisas com células-tronco, inseminação artificial, barriga de aluguel etc" (Padilha, 2012, p. 207). Uma quinta dimensão, defendida por Augusto Zimmermann, com muitas implicações para a atividade de inteligência, revela uma preocupação com os aspectos do ciberespaço: direito cibernético. Contempla a tutela de *software*, direito autoral pela internet, proteção contra crimes e ameaças virtuais, e muitos outros direitos inerentes ao ambiente virtual. O assunto será oportunamente tratado em capítulo próprio, referente às ameaças cibernéticas à aviação civil.

No que tange à classificação dos direitos fundamentais, divididos em dimensões (ou gerações) é importante que não se deixe induzir ao entendimento de que há uma sucessão entre as gerações, ou seja, que não se entenda que a geração subsequente substitui a anterior. Conforme esclarece Rodrigo Padilha (2012, p. 206), cada dimensão (ou geração) "acresce a outra, formando o conjunto de direitos fundamentais que atualmente concebemos".

Em que pese a importância de cada uma das dimensões para a atividade de inteligência de maneira geral, é sobre a primeira dimensão dos direitos fundamentais que inevitavelmente deve incidir a maior parte das observações referentes ao ofício desempenhado pelos serviços secretos, inclusive no âmbito da aviação civil brasileira. Partindo-se da premissa de que o escopo imediato, e certamente primordial, da atividade de inteligência perante a aviação civil é identificar ameaças que possam colocar em risco a vida e a integridade física dos usuários do transporte aéreo, e das pessoas em solo, pode-se dizer que garantir o direito à vida é o seu objetivo principal. Não é por menos. Alexandre de Moraes (2007, p. 30) enuncia que "o direito à vida é o mais fundamental de todos os direitos, já que se constitui em pré-requisito à existência e exercício de todos os demais direitos". Com esse mesmo raciocínio, Rodrigo Padilha (2012, p. 209) afirma que "a vida é um pressuposto dos demais direitos fundamentais, uma vez que praticamente todos os direitos fundamentais dependem de vida para poderem ser exercidos".

Logo em seguida, não menos importante que a vida (considerando a ausência de hierarquia entre os direitos fundamentais), deve ser tratado o direito à segurança. Normalmente, quando se fala em direito à segurança o primeiro aspecto que costuma vir a mente é a segurança pública, especialmente aquela tratada no art. 144 da Constituição Federal, tendo-se em conta as particularidades vivenciadas nos grandes centros urbanos brasileiros: "segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio". Deixe-se claro, desde já, que o direito à segurança, aquele tratado no art. 5º da nossa Carta Política, extrapola, e muito, os limites que o termo segurança pública por si só poderia comportar. Para Guilherme Peña de Moraes (2010, p. 546-547), por exemplo, o termo abrange a segurança das relações jurídicas, do domicílio, das comunicações pessoais, da segurança em matéria penal, e em matéria tributária.

Para o presente trabalho, vamos expor as perspectivas de alguns estudiosos do assunto quanto ao que se entende por segurança, tendo como base a atividade de inteligência. Referindo-se ao significado tradicional político-militar, José Manuel Ugarte (2002, p. 44) afirma que segurança está ligada à sobrevivência, e está em jogo quando "um assunto é apresentado como representando uma ameaça existencial a um objeto referente designado (tradicionalmente, mas não necessariamente o Estado)". Para o renomado autor, a natureza especial das ameaças, por

si só, justifica “o uso de medidas extraordinárias para superá-las”, e que é “precisamente a inovação da necessidade do uso de tais medidas extraordinárias o que diferencia a segurança da política habitual”.

Para a Política Nacional de Defesa (PND), versão de 2012, segurança é a “condição que permite ao País preservar sua soberania e integridade territorial, promover seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças, e garantir aos cidadãos o exercício de seus direitos e deveres constitucionais” (BRASIL, 2012). Por influência da noção de segurança nacional, a PND enuncia que o conceito de segurança foi ampliado para abranger os campos político, militar, econômico, psicossocial, científico-tecnológico, ambiental e outros.

De acordo com Joanisval Brito Gonçalves (2019, p. 7), segurança consiste em “condição, estado; é marcada por aspectos subjetivo (a percepção que se tem do ambiente) e objetivo (a existência, real ou potencial, de ameaças)”, apresentando-se em diferentes níveis, tais como “individual, comunitário, nacional, regional e internacional”. Dentre as medidas fundamentais para garantir a segurança, Gonçalves (2019, p. 8) aponta “a necessidade da manutenção de um sistema de inteligência eficiente e eficaz, capaz de assessorar o processo decisório e garantir a preservação do Estado e da sociedade contra ameaças reais ou potenciais”.

Quando se discute o exercício de direitos fundamentais, uma questão que normalmente se impõe é a seguinte: o que fazer quando há conflito entre os direitos fundamentais? Primeiramente, convém esclarecer que não há direito fundamental absoluto, todos podem ser relativizados, ou restringidos (princípio da relatividade ou da convivência das liberdades públicas) – o que, no entanto, somente ocorrerá por disposição constitucional expressa (restrição imediata) "ou por meio de lei ordinária promulgada com fundamento imediato na própria Constituição (restrição mediata)" (Padilha, 2012, p. 203).

Para dar alguns exemplos, o direito à vida poderá ser relativizado em face da legítima defesa; o direito de sigilo de correspondência poderá sofrer restrições perante um Estado de Defesa; assim como o direito de ir e vir sucumbirá ao Estado de Sítio, e assim por diante. Lembre-se, ainda, que os direitos e garantias fundamentais irradiam seus mandamentos a todos os poderes do Estado, em todas as esferas de governo, que não poderá "atuar, editar leis ou julgar contrariamente aos preceitos essenciais à manutenção da dignidade da pessoa humana" (Padilha, 2012, p. 205). É o que a doutrina convencionou chamar de eficácia irradiante dos direitos e garantias fundamentais, abrangendo, portanto, a atividade de inteligência desenvolvida em qualquer âmbito da Administração Pública, inclusive perante a aviação civil brasileira.

Em contrapartida, os direitos fundamentais não podem ser utilizados como um manto protetivo em favor de atividades ilícitas, assim como para afastar eventuais responsabilidades por atos dessa natureza, sob pena de consagrar o desrespeito ao próprio Estado democrático de direito. Assim, na hipótese de conflito ou colisão de direitos fundamentais, o intérprete deve valer-se do princípio da concordância prática ou harmonização, de modo a "coordenar e combinar os bens jurídicos em conflito, evitando o sacrifício total de uns em relação a outros, realizando uma redução proporcional do âmbito do alcance de cada um, sempre em busca do verdadeiro significado da norma e da harmonia do texto fundamental como sua finalidade precípua" (Padilha, 2012, p. 208).

Uma grande polêmica que recai sobre a atividade de inteligência no que tange aos direitos fundamentais é aquela resultante do inciso XII do artigo 5º de nossa Carta Política: “é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal”. O principal direito que se está a tutelar sem dúvida é a privacidade do indivíduo: o que muitas vezes precisa ser relativizado em prol de um interesse público maior. Pela literalidade do dispositivo, nota-se que somente a comunicação telefônica exige mandado judicial para sua interceptação, sendo imprescindível, ainda, que tenha como pressuposto uma investigação criminal ou instrução processual penal em curso. Como bem ensina Rodrigo Padilha (2012, p. 224), os demais sigilos apontados (da correspondência, telegráfico e de dados) apesar de também serem, em regra, invioláveis, “podem ser relativizados independentemente de decisão judicial, por determinação de outras autoridades”.

E quanto à atividade de inteligência? Podem os serviços secretos realizar a interceptação telefônica? Pelo nosso ordenamento jurídico atual, a resposta é não. O motivo é simples: ainda que tivesse um mandado judicial autorizando a interceptação telefônica (“grampo”), o ofício da inteligência não se confunde com qualquer tipo de investigação criminal, tampouco com instrução processual penal. Uma vez restringindo-se aos órgãos policiais ou de segurança pública, quando efetivamente no exercício de investigação criminal ou instrução processual penal, os órgãos e entidades com outras funções que desenvolvem a atividade de inteligência em suas esferas de atuação devem se contentar com outras formas de buscar dados negados admitidas em lei. Nada impede, entretanto, que órgãos policiais integrantes do Sistema Brasileiro de Inteligência, a exemplo das polícias civis estaduais e do próprio Departamento de Polícia Federal, possam compartilhar o conhecimento de inteligência produzido a partir de interceptações telefônicas devidamente autorizadas com os demais membros do sistema,

inclusive com a ANAC, nos casos de ameaças terroristas, por exemplo. De qualquer forma, o tema permanece bastante controverso, conforme esclarece Gonçalves (2018, p. 143):

[...] é plenamente defensável o argumento de que a interceptação telefônica é atividade essencial a um serviço secreto e que, sem esse recurso, o órgão fica realmente limitado em suas atividades. Com as limitações ao recurso à interceptação telefônica (terminantemente proibida para entes que não realizem investigação criminal ou instrução processual), como poderiam os serviços secretos, por exemplo, acompanhar as conversas de suspeitos de terrorismo que estivessem porventura ainda planejando um atentado? Autoridades policiais poderiam fazê-lo para fins de investigação criminal de atos preparatórios, nos termos do art. 5º da Lei nº 13.260, de 2016 – essa competência, porém, não alcança a ABIN. Ademais, a contraespionagem estaria muito limitada com a legislação em vigor, não podendo ter acesso a discussões entre alvos que possam vir a representar ameaça à segurança doméstica.

Além desses fundamentos da atividade de inteligência, contexto em que se incluem princípios, direitos e garantias fundamentais, existem muitos outros, expressos ou não na Constituição Federal, que também balizam a atuação da Administração Pública direta ou indireta de qualquer dos poderes da União dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, tais como os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, previstos no artigo 37 da Carta Política. Com a inteligência, seja qual for o âmbito, não funciona de forma diferente. A análise de cada um deles, todavia, extrapolaria os contornos definidos no projeto desta pesquisa.

Por outro lado, considera-se necessário fazer algumas observações sobre o que a doutrina tradicional costuma chamar de princípios norteadores da atividade de inteligência, previstos na legislação infraconstitucional e infralegal sobre o assunto. De acordo com a Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública (DNISP) os princípios que norteiam a inteligência "são as proposições diretoras – as bases, os fundamentos, os alicerces, os pilares – que orientam e definem os caminhos da atividade", sendo eles a amplitude, interação, objetividade, oportunidade, permanência, precisão, simplicidade, imparcialidade, compartimentação, controle e sigilo (BRASIL, 2009).

Gonçalves (2018, p. 126), por seu turno, ensina que seja qual for a categoria de inteligência a produção de conhecimento segue determinados princípios, que constituem "sínteses de pontos importantes e orientadores das características de um produto e do procedimento para obtê-lo", e elenca oito princípios da atividade: objetividade, oportunidade, segurança, imparcialidade, controle, clareza, simplicidade e amplitude, considerando os quatro primeiros como "fundamentais". Tendo-se em conta a diversidade de princípios apontados pela doutrina, abordaremos no presente trabalho apenas os quatro que entendemos ser os principais: objetividade, oportunidade, segurança e imparcialidade.

Por princípio da objetividade, entende-se que a produção do conhecimento de inteligência deve atender a objetivos específicos, além de expressar-se de modo preciso com linguagem clara e simples. Já o princípio da oportunidade preconiza que o conhecimento de inteligência deve ser produzido e disseminado aos tomadores de decisão de forma tempestiva, isto é, "dentro de prazo que assegure sua completa e adequada utilização" (Gonçalves, 2018, p. 127). De fato, a inobservância do princípio da oportunidade pode tornar o conhecimento produzido totalmente inócuo, tendo-se em conta o tempo de que dispõe a autoridade para a tomada de decisão frente a alguma ameaça ou oportunidade. Trazendo o debate para a inteligência desenvolvida pela autoridade de aviação civil brasileira, convém alertar quanto ao seguinte (Gonçalves, 2018, p. 127):

[...] qual utilidade teria um excelente relatório produzido por um oficial de inteligência, no qual é informado que terroristas realizariam ataques contra as torres do *World Trade Center* e contra o Pentágono, utilizando-se de aviões civis sequestrados, se esse relatório chegasse às mãos dos tomadores de decisão e encarregados da segurança interna dos EUA no dia 12/11/2001?

O princípio da segurança, por sua vez, consagra definitivamente a indissociabilidade entre a atividade de inteligência e o regime de sigilo. Não se pode confundi-lo com o direito fundamental à segurança, já tratado anteriormente. É dizer que para esse princípio norteador da atividade de inteligência cada fase do ciclo de inteligência deve ocorrer, em regra, sob a égide do sigilo limitando-se "às pessoas que devam realmente tomar conhecimento delas, ou seja, apenas àqueles que tenham necessidade de conhecer" (Gonçalves, 2018, p. 127). Esse princípio guarda também estrita relação com a contrainteligência, precisamente com a segurança orgânica, no que concerne à "salvaguarda de dados, conhecimentos, pessoas, áreas e instalações de interesse da sociedade e do Estado (BRASIL, 2016).

Talvez até como um corolário do princípio da impessoalidade que rege a atuação da Administração Pública, entende-se que o conhecimento de inteligência não deve se guiar por posicionamentos pessoais do analista, assim como não deve sofrer influências, inclusive político-partidárias, de modo a prejudicar sua exatidão e lisura. Trata-se, em verdade, de mais um princípio norteador da atividade: a imparcialidade. Em situações de elevada polarização política, é possível imaginar o grande risco de "ideologização" do conhecimento de inteligência produzido. Para Gonçalves (2018, p. 129), necessário se faz o "treinamento de seus quadros para produzirem um conhecimento isento de seus juízos de valor pessoais, recordando que "a

atividade de inteligência é uma função de Estado e é a este como um todo e à sociedade que os serviços secretos e seu pessoal devem servir e proteger".

Próximo capítulo versará sobre a proteção da aviação civil contra atos de interferência ilícita, cuidando-se de apontar em linhas gerais as atribuições dos órgãos e entidades com responsabilidade sobre o tema e algumas medidas de segurança adotadas no âmbito do sistema de aviação civil para garantir a segurança da infraestrutura aeroportuária e aeronáutica, bem como dos usuários do transporte aéreo e da sociedade em geral.

5 PROTEÇÃO CONTRA ATOS DE INTERFERÊNCIA ILÍCITA

5.1 UMA DUALIDADE A SER PONTUADA: *SAFETY X SECURITY*

Um dos primeiros debates com que o entusiasta da aviação civil costuma deparar-se quando estuda o arcabouço regulatório do transporte aéreo é a existência de dois grandes assuntos bastante distintos, ainda que por vezes conflitantes. O primeiro grupo é o que versa sobre a segurança operacional (muitas vezes denominado “segurança de voo”), que na literatura internacional é identificado normalmente apenas pelo termo *safety*.

Já o segundo grupo – o que de fato nos interessa na presente pesquisa – diz respeito à proteção ou segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita, ou apenas *security* (ou pelo acrônimo AVSEC, de *aviation security*) – que é o escopo do Anexo 17 à Convenção de Aviação Civil Internacional, intitulado *Security – Safeguarding International Civil Aviation Against Acts of Unlawful Interference*. Abordaremos inicialmente os dois conceitos para uma melhor delimitação do âmbito de atuação da atividade de inteligência frente à aviação civil brasileira.

De acordo com a versão mais recente do *Safety Management Manual* (OACI, 2018, nossa livre tradução), segurança operacional é o “estado no qual os riscos associados às atividades da aviação, assim como às atividades relacionadas ou de suporte direto às operações de aeronaves, são reduzidos e controlados a um nível aceitável”. Em linhas gerais, pode-se dizer que a segurança operacional está vinculada à noção de envidar esforços para o controle dos fatores envolvidos na aviação que podem contribuir para um evento indesejável, que pode ser tanto um incidente grave ou um acidente aeronáutico.

Por outro lado, a segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita busca disciplinar especificamente a aplicação de medidas de segurança destinadas a garantir a integridade “de passageiros, tripulantes, pessoal de terra, público em geral, aeronaves e instalações de aeroportos brasileiros, a fim de proteger as operações da aviação civil contra atos de interferência ilícita cometidos no solo ou em voo” (BRASIL, 2010).

Evidentemente, sob a ótica do usuário do transporte aéreo essa dualidade adquire pouca importância no dia a dia. Quando se fala em segurança, o que o passageiro de fato deseja é apenas ter uma viagem sem incidentes ou acidentes, ou ainda, com uma perspectiva mais exigente: fazer uma viagem livre de perigos, ou de quaisquer fatores capazes de causar danos, lesões ou prejuízos em geral. Apesar dessa percepção elementar, quando a discussão migra para os fatores humanos contribuintes de um acidente ou incidente grave, entende-se que para

fazer frente aos diferentes aspectos capazes de colocar em risco as operações aéreas e aeroportuárias é preciso distinguir o estudo do erro humano (contexto em que se incluem os erros operacionais e as violações regulamentares) dos atos, atentados ou ações hostis que colocam em risco a segurança da aviação civil e o transporte aéreo com a “intenção declarada de causar prejuízo ou dano” (BRASIL, 2010).

Em sede de erro humano, ressalta-se que os erros operacionais são involuntários, ao passo que as violações regulamentares são atos deliberados no sentido de infringir os regulamentos vigentes. Indivíduos que cometem erros operacionais estão tentando fazer a coisa certa, mas, por uma eventualidade, não atingem seus objetivos. No geral, pode-se dizer que erros operacionais derivam de negligência, imperícia ou imprudência do próprio indivíduo. Já as violações são descumprimentos voluntários de regras, através de desvios de procedimentos, protocolos, normas ou práticas operacionais estabelecidas. Certo é que tanto erros operacionais quanto violações regulamentares são objeto de preocupação, de modo geral, do Sistema de Gerenciamento da Segurança Operacional (SGSO), que é o escopo do Anexo 19 à Convenção de Aviação Civil Internacional, intitulado *Safety Management*.

Por seu turno, entende-se que a segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita (*aviation security*) ocupa-se do estudo dos atos, atentados ou ações hostis que colocam em risco a segurança do modal aéreo, cuja intenção seja, declaradamente, causar prejuízos ou danos de qualquer tipo, ora ao usuário do transporte aéreo, às infraestruturas aeroportuárias e aeronáuticas, ora à sociedade em geral. Eis, portanto, o foco do presente capítulo: analisar as atribuições dos órgãos e entidades com responsabilidade sobre o tema e as principais medidas de segurança destinadas a garantir a integridade de passageiros, tripulantes, pessoal de terra, público em geral, aeronaves, instalações de aeroportos brasileiros, dentre outros possíveis alvos dessas ações hostis.

Conforme disposto em sua lei de criação, compete à ANAC, nos termos das políticas estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária. Entre outras diversas atribuições, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, outorgou-lhe a responsabilidade por regular e fiscalizar a segurança da aviação civil (*aviation security*), assim como expedir regras sobre segurança em área aeroportuária e a bordo de aeronaves civis, porte e transporte de cargas perigosas, inclusive o porte ou transporte de armamento, explosivos, material bélico ou de quaisquer outros produtos, substâncias ou objetos que possam pôr em risco os tripulantes ou passageiros, ou a própria aeronave ou, ainda, que sejam nocivos à saúde. Eis o teor do art. 8º da referida norma legal (BRASIL, 2005):

Art. 8º Cabe à ANAC adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e fomento da aviação civil, da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade, competindo-lhe: [...]

X – regular e fiscalizar os serviços aéreos, os produtos e processos aeronáuticos, a formação e o treinamento de pessoal especializado, os serviços auxiliares, a segurança da aviação civil, a facilitação do transporte aéreo, a habilitação de tripulantes, as emissões de poluentes e o ruído aeronáutico, os sistemas de reservas, a movimentação de passageiros e carga e as demais atividades de aviação civil;

XI – expedir regras sobre segurança em área aeroportuária e a bordo de aeronaves civis, porte e transporte de cargas perigosas, inclusive o porte ou transporte de armamento, explosivos, material bélico ou de quaisquer outros produtos, substâncias ou objetos que possam pôr em risco os tripulantes ou passageiros, ou a própria aeronave ou, ainda, que sejam nocivos à saúde;

Nesse sentido, o Regimento Interno da ANAC atribuiu à Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária (SIA) a responsabilidade quanto à “proteção das operações de aviação civil contra atos de interferência ilícita, nos assuntos de competência da ANAC” (AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL, 2016); e à Superintendência de Padrões Operacionais (SPO) a competência quanto aos assuntos sobre transporte de artigos perigosos, contexto em que se inclui o transporte aéreo de armamentos, explosivos, material bélico ou de quaisquer outros produtos, substâncias ou objetos que coloquem em risco os tripulantes ou passageiros, ou a própria aeronave, ou que sejam nocivos à saúde.

No que tange à atividade de inteligência, cumpre destacar que o Regimento Interno da ANAC atribuiu à Superintendência de Ação Fiscal (SFI) a missão de “desenvolver mecanismos de inteligência que auxiliem na identificação e prevenção de atos ilícitos na atuação dos regulados”, além de executar as ações fiscais “para reprimir atos ilícitos no que concerne as competências da ANAC” (AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL, 2016).

Considerando o prisma de ameaças estabelecido pela Política Nacional de Inteligência (PNI), isto é, aquelas com potencial capacidade de pôr em perigo a integridade da sociedade e do Estado e a segurança nacional, especialmente o terrorismo e as armas de destruição em massa, é natural imaginar, numa abordagem inicial, que a atividade de inteligência desenvolvida na seara da aviação civil tenha que se preocupar tanto com o transporte aéreo de artigos perigosos (muitos deles bens de uso dual que podem ser utilizados como armas de destruição em massa, inclusive pelo próprio terrorismo) quanto com os atos de interferência ilícita contra a aviação civil (manifestando-se muitas vezes através de ataques terroristas).

É lógico, entretanto, que a atividade de inteligência desenvolvida no âmbito da aviação civil deve abranger uma frente de atuação muito maior do que exclusivamente aquela que se

refere à proteção contra atos de interferência ilícita. Como já vimos, no que se pode chamar de inteligência fiscal tática-operacional (ou executiva) – aquela destinada a subsidiar eventuais processos administrativos sancionadores –, entende-se que a Agência pode produzir conhecimentos de inteligência para aplicação de penalidades ao regulado que descumpra normas de segurança, ora na esfera de segurança contra atos de interferência ilícita (*security*), ora no âmbito da própria segurança operacional (*safety*).

Em outra frente de atuação da inteligência, distanciando-se um pouco dos dois pilares de segurança (*safety* e *security*), a autoridade de aviação civil também pode trabalhar na identificação de oportunidades ao desenvolvimento nacional, produzindo conhecimentos para assessorar decisores estratégicos a médio e longo prazo, notadamente no que tange à formulação de cenários prospectivos, tanto no âmbito setorial quanto nacional, em consonância com a categoria de Inteligência Estratégica.

Por fim, quanto à identificação de ameaças à segurança do usuário do transporte aéreo, das instalações aeroportuárias, aeronáuticas, da sociedade em geral e do Estado, a atividade de inteligência deve produzir conhecimentos sobre ameaças que vão além daquelas instrumentalizadas por atos de interferência ilícita, especialmente através do terrorismo propriamente dito, incluindo também aquelas relacionadas à espionagem, sabotagem, crime organizado, garimpo ilegal, táxis aéreos clandestinos (ou piratas), crimes cibernéticos, e até manifestações sociais, inclusive greves, com potencial de colocar em risco a regularidade e a eficiência do modal aéreo.

Deixemos de lado neste momento a avaliação desse vasto espectro de ameaças, e analisemos, no próximo tópico, apenas os aspectos relacionados à segurança contra atos de interferência ilícita e alguns dos principais atos normativos aplicáveis ao tema no Brasil, cuidando-se de abordar as polêmicas geradas com alguns órgãos públicos, com relevantes implicações na atividade de inteligência desenvolvida pela autoridade de aviação civil.

5.2 ATOS DE INTERFERÊNCIA ILÍCITA CONTRA A AVIAÇÃO CIVIL

Quando o assunto é *aviation security*, a primeira questão que se impõe é: afinal, quais são as condutas que podem ser enquadradas como atos de interferência ilícita contra a aviação civil? De acordo com o Programa Nacional de Segurança da Aviação Civil Contra Atos de Interferência Ilícita (PNAVSEC), publicado pelo Decreto nº 7.168, de 5 de maio de 2010, pode-se conceituar ato de interferência ilícita como qualquer “ato ou atentado que coloca em risco a segurança da aviação civil e do transporte aéreo”. O referido ato normativo traz ainda um rol

de condutas que podem ser consideradas atos de interferência ilícita contra a aviação civil, são elas (BRASIL, 2010):

- a) apoderamento ilícito de aeronave em voo;
- b) apoderamento ilícito de aeronave em solo;
- c) manutenção de refém a bordo de aeronaves ou nos aeródromos;
- d) invasão de aeronave, de aeroporto ou das dependências de instalação aeronáutica;
- e) introdução de arma, artefato ou material perigoso, com intenções criminosas, a bordo de aeronave ou em um aeroporto;
- f) comunicação de informação falsa que coloque em risco a segurança de aeronave em voo ou no solo, dos passageiros, tripulação, pessoal de terra ou público em geral, no aeroporto ou nas dependências de instalação de navegação aérea; e
- g) ataque a aeronaves utilizando Sistema Antiaéreo Portátil.

Dada a versatilidade das organizações criminosas e terroristas internacionais, evidentemente o rol mencionado não pode ser entendido como taxativo, sob pena de deixar à margem do escopo de regulação e fiscalização uma série de condutas que apresentam o mesmo nível de ameaça, por vezes até superior, ao transporte aéreo atual. Uns bons exemplos seriam as condutas advindas do próprio ciberterrorismo e da atuação proposital e nociva de aeronaves remotamente pilotadas ou veículos aéreos não tripulados (mais conhecidos como VANT ou drones). Mas de que forma o intérprete normativo, sobretudo a autoridade de aviação civil brasileira, pode identificar se uma determinada conduta está ou não dentro do escopo da segurança contra atos de interferência ilícita para que possa fazer frente a tal ameaça?

Uma solução conveniente e apropriada é trazer à discussão o conceito de ameaça dado pelo próprio PNAVSEC: ameaça é a “intenção declarada de causar prejuízo, dano ou outra ação hostil a alguém, não se restringindo apenas a um evento isolado, podendo ser compreendida como circunstância ou tendência” (BRASIL, 2010). A partir dessa definição, entende-se que deve ser objeto de atenção por parte da autoridade de aviação civil, sob a ótica AVSEC, todo e qualquer ato, atentado ou ação hostil com a intenção de causar algum dano pessoal, material ou até mesmo prejuízo, valendo-se de ataques a aeronaves civis ou a infraestruturas aeronáuticas ou aeroportuárias brasileiras.

Assim, um ato de ciberterrorismo que tenha como objetivo exclusivo derrubar os sistemas de órgãos e entidades da Administração Pública, inclusive da própria Agência

Nacional de Aviação Civil, não se encontra, a princípio, no escopo de atenção da segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita, mas apenas na esfera da segurança da informação (*infosec*) ou, talvez, da segurança institucional (sem dúvida, um problema de segurança pública). Por outro lado, um ato de ciberterrorismo que tenha como escopo atingir os sistemas eletrônicos (aviônica) de uma aeronave prestes a partir ou em voo, incontestavelmente, é um ato de interferência ilícita contra a aviação civil. Da mesma maneira, o voo de uma aeronave remotamente pilotada dentro da zona de proteção de um aeródromo certamente interfere na segurança operacional (*safety*), mas não necessariamente é um ato de interferência ilícita. Em contrapartida, o lançamento proposital desse mesmo drone contra aeronaves comerciais em operações de pouso ou decolagem, inequivocamente, enquadra-se como um ato de interferência ilícita contra a aviação civil.

Nesse panorama, o que nos resta questionar é: o arcabouço regulatório do transporte aéreo brasileiro está preparado para fazer frente a todas essas ameaças à segurança contra atos de interferência ilícita? Tendo esse problema como inspiração, buscar-se-á nas próximas linhas analisar alguns dos atos normativos vigentes no Brasil, logicamente franqueados ao público, sobre a segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita.

Primeiramente, cabe fazer algumas considerações sobre o Anexo 17 à Convenção de Aviação Civil Internacional (Convenção de Chicago de 1944), intitulado *Security – Safeguarding International Civil Aviation Against Acts of Unlawful Interference*. A respeito do desenvolvimento dos mecanismos legais internacionais sobre AVSEC, destaca-se explicação dada pela OACI sobre o Anexo 17, ao qual o Brasil, na qualidade de membro dessa organização, comprometeu-se a seguir (ORGANIZAÇÃO DE AVIAÇÃO CIVIL INTERNACIONAL, 2017b, nossa livre tradução):

As provisões para a segurança da aviação civil internacional foram disseminadas inicialmente por intermédio do anexo 17 da Convenção de Chicago em 1974, e desde então foram desenvolvidas e atualizadas 14 vezes. A 14ª emenda do Anexo se tornou aplicável em 14 de novembro de 2014. Com o advento do Anexo 17, a OACI começou a fornecer aos Estados material de orientação para auxiliar na implementação de medidas de segurança internacionais, sendo o documento principal o Manual de Segurança para a Salvaguarda da Aviação Civil contra Atos Ilícitos (Doc 8973 - Restrito). Inicialmente, o trabalho da OACI em matéria de segurança centrou-se no desenvolvimento de normas e práticas recomendadas (SARPS) para inclusão no Anexo 17. Ao longo dos anos, o seu trabalho no domínio da segurança da aviação cresceu e atualmente é essencialmente realizado em três áreas correlacionadas: iniciativas políticas, auditorias centradas na capacidade dos estados-membros de supervisionar suas atividades de segurança da aviação e assistência aos estados que não conseguem resolver as graves deficiências de segurança destacadas pelas auditorias da OACI.

Considerando a mandamento estabelecido no capítulo terceiro do Anexo 17, pelo qual os Estados contratantes obrigaram-se a estabelecer e implementar um programa nacional de segurança da aviação civil para proteger as operações da aviação civil contra atos de interferência ilícita, a Presidência da República emitiu o Decreto nº 7.168, de 5 de maio de 2010, que dispõe sobre o seu Programa Nacional de Segurança da Aviação Civil Contra Atos de Interferência Ilícita (PNAVSEC), com o intuito de disciplinar a aplicação de medidas de segurança destinadas a garantir a integridade de “passageiros, tripulantes, pessoal de terra, público em geral, aeronaves e instalações de aeroportos brasileiros, a fim de proteger as operações da aviação civil contra atos de interferência ilícita cometidos no solo ou em voo” (BRASIL, 2010).

Certo é que o PNAVSEC, que inclusive já havia sido publicado com um demasiado atraso (considerando que o Anexo 17 entrou em vigor em 27 de fevereiro de 1975, quase três décadas e meia antes), já se encontra atualmente desatualizado em face de três novas emendas do Anexo 17 à Convenção de Chicago (1944): Emendas 12, 13 e 14, que ganharam vigência, respectivamente, a partir de 01 de julho de 2011, 15 de julho de 2013, e 14 de novembro de 2014.

A Emenda 12 busca reforçar as normas e práticas recomendadas justamente para fazer frente a algumas das novas e emergentes ameaças ao transporte aéreo, a exemplo da implantação de equipamentos de segurança, da segurança dos prestadores de serviços de tráfego aéreo, das medidas de segurança aleatórias e imprevisíveis, da segurança para operações de carga e da ameaça cibernética (ORGANIZAÇÃO DE AVIAÇÃO CIVIL INTERNACIONAL, 2011a, nossa livre tradução). Já a alteração implementada pela Emenda 13 inclui uma revisão das medidas de controle de acesso a pessoas que não sejam passageiros, introduz requisitos de segurança para carga de transferência e carga de alto risco, assim como estabelece medidas de linha de base comum para carga transportada em aeronaves de passageiros e carga (ORGANIZAÇÃO DE AVIAÇÃO CIVIL INTERNACIONAL, 2011a, nossa livre tradução).

Por seu turno, a Emenda 14 estabelece uma série de novos aspectos, tais como uma definição de imprevisibilidade em relação à implementação de controles de segurança, a inclusão de nova norma sobre métodos de vistoria adequados para carga e correio, e novas práticas recomendadas sobre cooperação internacional, segurança terrestre, supervisão de prestadores de serviços de segurança externos e sistemas essenciais de tecnologias da informação e da comunicação (ORGANIZAÇÃO DE AVIAÇÃO CIVIL INTERNACIONAL, 2011a, nossa livre tradução).

Apesar de sua evidente desatualização, o PNAVSEC continua sendo atualmente o documento base para a segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita no Brasil. Esse é o documento que consolida as atribuições de diversos integrantes do que se pode chamar de sistema de segurança da aviação civil, outorgando à ANAC as principais responsabilidades nesse sistema, a exemplo de regular e fiscalizar a segurança da aviação civil, garantir a aplicação dos padrões AVSEC, bem como "garantir a aplicação, em âmbito nacional e dentro de suas competências, das normas e práticas recomendadas no Anexo 17 à Convenção de Chicago (1944), nas operações internacionais e nas domésticas, no que couber, em função da avaliação de risco", dentre diversas outras atribuições (BRASIL, 2010).

A título de distribuição de responsabilidades também foram contemplados pelo PNAVSEC as administrações aeroportuárias, os concessionários de áreas aeroportuárias, as empresas aéreas, as empresas de táxi aéreo, os serviços aéreos especializados, os operadores da aviação geral, assim como órgãos e entidades públicas, tais como o Departamento de Polícia Federal, a Receita Federal do Brasil, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), e a Vigilância Agropecuária Internacional (VIGIAGRO), entre outros.

À Polícia Federal, na condição de responsável pelos serviços de polícia aeroportuária (conforme conferido pela própria Constituição Federal), foram reservadas diversas competências, especialmente aquelas relacionadas ao uso da força no âmbito aeroportuário, a exemplo da busca e neutralização de artefatos explosivos e QBRN (químicos, biológicos, radiológicos e nucleares), da retirada do interior de aeronaves de pessoas que ponham em risco a segurança do voo, da participação na execução de planos de contingência acionados por atos de interferência ilícita, bem como da provisão de especialistas capacitados em antiterrorismo, intervenção armada, negociação em artefatos explosivos e QBRN.

Participação relevante no sistema de segurança da aviação civil também foi aquela conferida ao Comando da Aeronáutica no que tange à cooperação com órgãos federais na repressão aos delitos de repercussão nacional e internacional "quanto ao uso do espaço aéreo e de áreas aeroportuárias, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução"; à aplicação de medidas de policiamento do espaço aéreo brasileiro nos casos de voos suspeitos ou atos de interferência ilícita; e ao desenvolvimento de programas e aplicação de medidas de segurança nas atividades de sua exclusiva competência, tais como controle de tráfego aéreo, telecomunicações aeronáuticas, inspeção em voo, busca e salvamento, auxílios à navegação aérea, meteorologia aeronáutica, informações aeronáuticas, e supervisão da manutenção e distribuição de equipamentos terrestres de auxílio à navegação aérea.

Em âmbito nacional, compete à Comissão Nacional de Segurança da Aviação Civil (CONSAC), dirigida pela ANAC, realizar a coordenação entre os diversos órgãos e entidades no Brasil responsáveis pela proteção da segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita em suas esferas de atuação. Para isso, caberá à CONSAC, entre outras atribuições, assessorar o representante da ANAC em relação às medidas de segurança necessárias para enfrentar os níveis de ameaça à aviação civil e suas instalações, além de garantir, de acordo com a forma e a proporção das ameaças, “a coordenação entre os responsáveis pela aplicação do PNAVSEC e consequentes procedimentos para o gerenciamento de crise, em situações sob ameaça e de emergência, consubstanciados no respectivo plano de contingência” (BRASIL, 2010).

Já no âmbito das unidades aeroportuárias compete à Comissão de Segurança Aeroportuária (CSA) reunir as organizações e representantes das empresas da comunidade aeroportuária com atividades operacionais para tratar dos aspectos relacionados ao Programa de Segurança Aeroportuária (PSA): que é o documento de caráter reservado elaborado pela administração aeroportuária, e aprovado pela ANAC, que define responsabilidades e busca promover, em âmbito local, a “coordenação entre os órgãos e entidades envolvidos e as ações e medidas de segurança a serem adotadas no aeroporto, relacionadas à proteção da aviação civil contra atos de interferência ilícita” (BRASIL, 2010).

Nesse panorama, quando o assunto é garantir a proteção da aviação civil contra atos de interferência ilícita, uma das primeiras medidas que se impõe é a identificação das áreas sensíveis e essenciais no âmbito de um determinado aeroporto. Tais áreas, cujo acesso deve estar sujeito a controle, devem ser designadas como áreas restritas de segurança (ARS), e demarcadas em plantas do sítio aeroportuário, terminal de passageiros, terminal de carga e das demais instalações com acesso restrito, de forma a permitir a interpretação clara dessas áreas – que é o zoneamento de segurança propriamente dito. Por meio da combinação de recursos humanos qualificados e equipamentos de segurança adequados, as ARS devem ser protegidas e segregadas das áreas públicas e de quaisquer outras áreas não sujeitas à restrição de acesso, com o intuito de garantir sua esterilização em face de qualquer objeto perigoso ou proibido que possa representar risco à segurança das operações aéreas e aeroportuárias.

Esse é o motivo pelo qual todo passageiro, e qualquer outra pessoa que pretenda ingressar na área restrita de segurança de um aeroporto (inclusive os inspetores da ANAC), tenha que se submeter a um controle prévio de acesso, que, por seu turno, somente será autorizado a (i) passageiros de posse de cartão de embarque e documentos de identificação, (ii) tripulantes, empregados da administração aeroportuária, pessoal de serviço, servidores de

órgãos públicos com atividade operacional no aeroporto (desde que credenciados previamente), e (iii) veículos e equipamentos quando devidamente autorizados. O acesso de pessoas, veículos e equipamentos à área restrita de segurança somente ocorrerá mediante autorização, identificação e, sobretudo, inspeção de segurança, nos moldes dos atos normativos publicados pela ANAC.

De acordo com o PNAVSEC, a inspeção de segurança da aviação civil, ou apenas “inspeção de segurança”, consiste na "aplicação de meios técnicos ou de outro tipo, com a finalidade de identificar e detectar armas, explosivos ou outros artigos perigosos que possam ser utilizados para cometer ato de interferência ilícita" (BRASIL, 2010). Deverá ser impedido o acesso à área restrita de segurança, pela administração aeroportuária, e negado o embarque na aeronave, pela empresa aérea, na hipótese de recusa à submissão da inspeção de segurança, quando, inclusive, deverá ser acionada a polícia federal ou o outro órgão de segurança pública responsável pelas atividades de polícia aeroportuária local para averiguação da situação.

Um ponto importante a ser elucidado é aquele que diz respeito à realização de inspeção de segurança em servidores da Receita Federal do Brasil, quando no exercício de suas atividades nas áreas restritas de segurança dos aeroportos, e devidamente credenciados pela administração aeroportuária. No início do ano de 2019, houve uma grande polêmica, bastante divulgada pela mídia em geral, sobre uma demanda do então Ministério da Economia, capitaneado por Paulo Guedes, no sentido de desobrigar os servidores da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil de submissão à inspeção de segurança quando no exercício de atribuições, alegando que o decreto “dificulta que os responsáveis pelo controle aduaneiro nas áreas alfandegadas dos aeroportos brasileiros possam atingir, tempestivamente, alvos de interesse de ação fiscal, como contrabandistas e traficantes de armas e drogas”.

O impasse parece ter iniciado por ocasião da publicação da Resolução ANAC nº 207, de 22 de novembro de 2011, alterada pela Resolução ANAC nº 278, de 10 de julho de 2013, que dispunha sobre os procedimentos de inspeção de segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita nos aeroportos, regulamentando o que já estava previsto no PNAVSEC, publicado através do Decreto nº 7.168, de 5 de maio de 2010. A norma que alterou a Resolução nº 207 da ANAC havia sido aprovada por unanimidade em reunião da Comissão Nacional das Autoridades Aeroportuárias (CONAERO), realizada em 18 de abril de 2013, inclusive com a participação de representantes da própria Receita Federal do Brasil. Ainda assim, representação sindical dos servidores da Receita Federal apresentou demanda judicial para afastar aqueles servidores da obrigação de se submeter à inspeção de segurança da aviação civil.

Posteriormente, diante da queda de uma decisão liminar favorável aos servidores da Receita no final de 2018, e na esteira de diversos problemas em vários aeroportos, que vão desde a realização de operação padrão até a agressão de agentes de proteção da aviação civil por parte de servidores da Receita Federal do Brasil, o Presidente da República Jair Messias Bolsonaro emitiu o Decreto nº 9.704, de 8 de fevereiro de 2019, alterando o PNAVSEC e estabelecendo que a inspeção de segurança poderia ser substituída por outras medidas de segurança baseadas em avaliação de risco, que seriam regulamentadas em ato da ANAC, a ser expedido até 10 de maio de 2019. Naquele período, definiu o decreto, os servidores da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, no exercício de suas atividades em área restrita de segurança, devidamente credenciados pelo operador aeroportuário, ficaram sujeitos ao mesmo procedimento de inspeção de segurança regulamentado pela ANAC para os servidores do Departamento de Polícia Federal.

Em observância ao prazo estabelecido no decreto presidencial (até 10 de maio de 2019), a autoridade de aviação civil brasileira publicou a Resolução ANAC nº 515, de 8 de maio de 2019, estabelecendo a possibilidade de inspeção de segurança de forma randômica, desde que observados critérios específicos, em agentes públicos quando em serviço no aeroporto, contexto em que naturalmente se incluem os servidores da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. Eis o teor do artigo 10 da referida resolução (AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL, 2019):

Seção I

Das Medidas de Segurança Aplicáveis a Agentes Públicos

Art. 10. Os servidores públicos federais e militares das forças armadas, portando ostensivamente a credencial aeroportuária permanente e que necessitam circular nas ARS para atuarem nas atividades de fiscalização ou controle de espaço aéreo, poderão ser inspecionados de forma randômica, por solicitação e responsabilidade do órgão público a que pertençam, desde que observados os seguintes critérios:

I - o processo de credenciamento do agente público deverá englobar avaliação de antecedentes criminais e sociais, conforme exigido para a comunidade aeroportuária em geral;

II - a credencial dos agentes públicos que são inspecionados de forma randômica deverá conter elemento visual que a diferencie das credenciais dos demais agentes públicos e pessoas em geral;

III - a inspeção randômica dos agentes públicos e dos seus pertences de mão, conduzida por APAC, deverá ser realizada em quantidade estabelecida em DAVSEC editada pela ANAC, com base em avaliação de ameaça específica estabelecida pela Polícia Federal;

IV - os bens retidos em atividades de fiscalização e controle que estejam devidamente acompanhados de registro são isentos de inspeção;

V - os pontos de acesso à ARS de agente público deverão possuir monitoramento por meio de câmera de vigilância com gravação por, no mínimo, 30 (trinta) dias, solução de controle de acesso individual e identificação biométrica eletrônica;

VI - no ponto de controle de acesso de veículos, todos os ocupantes do veículo dos órgãos públicos federais e militares das forças armadas deverão ser identificados e

deverão ser verificados a cabine e os seus compartimentos de carga, de forma a garantir que não ocorra o acesso de pessoa não identificada; e
VII - a inspeção randômica dos veículos dos órgãos públicos federais e militares das forças armadas, conduzida por APAC ou por vigilante, deverá ser realizada em quantidade estabelecida em DAVSEC editada pela ANAC, com base em avaliação de ameaça específica estabelecida pela Polícia Federal.

A título de disposições transitórias, entretanto, o ato normativo definiu que até a implementação do procedimento de inspeção de agentes públicos de forma randômica ou até 5 de maio de 2020 (prazo estabelecido para implementação da inspeção randômica), o que ocorrer primeiro, os servidores da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia, no exercício de suas atividades nas áreas restritas de segurança, devidamente credenciados pelo operador aeroportuário, “estarão sujeitos ao mesmo procedimento de inspeção de segurança aplicável aos servidores da Polícia Federal” (AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL, 2019). A medida parece ter, por ora, resolvido o impasse com o Ministério da Economia e seus funcionários que pretendem ingressar nas áreas restritas de segurança dos aeroportos com a menor quantidade possível de barreiras para que supostamente possam desenvolver de forma mais tempestiva seus deveres funcionais.

Um outro impasse importante a ser analisado diz respeito àquele que surgiu com a publicação da Resolução ANAC nº 461, de 25 de janeiro de 2018, que dispõe sobre os procedimentos de embarque e desembarque de passageiros armados, despacho de armas de fogo e de munição, e transporte de passageiros sob custódia a bordo de aeronaves. No exercício da competência que lhe foi outorgada pela sua lei de criação, a ANAC, tendo-se em conta aspectos relativos à necessidade, segurança operacional, e a segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita, estabeleceu que o embarque de passageiro portando arma de fogo a bordo de aeronaves deve restringir-se aos agentes públicos que, cumulativamente, possuam porte de arma em razão de ofício e necessitem comprovadamente ter acesso à arma no período compreendido entre o momento do ingresso na sala de embarque no aeródromo de origem e a chegada à área de desembarque no aeródromo de destino.

Em que pese o direito de portar sua arma de fogo, especialmente por parte de agentes de segurança pública, para garantir a proteção pessoal, entende-se que a restrição estabelecida pela ANAC não parece ser à toa. Sabe-se que os riscos de liberalização do porte de armas de fogo dentro de aeronaves não se limitam apenas ao risco de apoderamento ilícito de aeronaves (sequestro de aeronaves) pelo seu portador. Tampouco ao tiro acidental: o que inegavelmente também deve ser considerado na equação. Abrangem também os riscos de indisciplina a bordo, combinada com a presença de arma de fogo portada por pessoas que não tem sequer treinamento

adequado para atuação no interior de aeronaves, e ainda, do apoderamento de arma por terceiro, seja por subtração violenta ou não, seja por apropriação de arma esquecida a bordo (o que já aconteceu inclusive no Brasil). Qual o nível de severidade das consequências de eventual(is) disparo(s) de arma de fogo dentro de uma aeronave? Catastrófica, com destruição de equipamentos, e múltiplas mortes.

Convido o leitor a tentar imaginar uma troca de tiros dentro de um equipamento de alta tecnologia, pressurizado, com diversos sistemas, tais como eletrônicos, hidráulico e de combustível, em um ambiente confinado com centenas de pessoas, voando a quase 1.000 Km/h, a cerca de 10 km de altitude, num ambiente externo de aproximadamente 30, 40 graus negativos. Não é preciso muito esforço para identificar que o disparo da arma de fogo dentro de uma aeronave em voo, seja qual for o motivo, pode levar a consequências, no mínimo, inquietantes. Foi com base nesse raciocínio, tendo-se como referência a legislação norte-americana, que a ANAC definiu que a necessidade de acesso à arma para fins de embarque restringe-se às hipóteses em que o agente público, no período compreendido entre o momento do ingresso na sala de embarque no aeródromo de origem e a chegada à área de desembarque no aeródromo de destino, realiza somente as seguintes atividades (AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL, 2018):

- a) escolta de autoridade ou testemunha;
- b) escolta de passageiro custodiado;
- c) execução de técnica de vigilância; e
- d) deslocamento após convocação para se apresentar no aeródromo de destino preparado para o serviço, em virtude de operação que possa ser prejudicada se a arma e munições forem despachadas.

Na esteira das demandas de segmentos sociais conservadores favoráveis à mitigação das restrições estabelecidas pela Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, conhecida como Estatuto do Desarmamento, e impulsionados pela insatisfação de agentes de segurança pública quanto à necessidade de abrir mão do porte de arma, quando não enquadrados nos termos da legislação da ANAC, os deputados federais Onyx Dornelles Lorenzoni (DEM-RS) e Eduardo Bolsonaro (PSL-RJ) propuseram o Projeto de Decreto Legislativo (PDC) nº 1.018/2018 com o intuito de sustar os efeitos da Portaria ANAC nº 461, de 25 de janeiro de 2018, entendendo que a iniciativa da Agência extrapola suas atribuições e prerrogativas, vez que as “medidas estabelecidas não podem ser determinadas por um instrumento de natureza administrativa”.

Dentre outras justificativas, alega-se que as restrições “dificultariam sobremaneira o trabalho de agentes de segurança, criando barreiras desnecessárias, e até abusivas, uma vez que direcionadas a profissionais que, em razão do próprio ofício, necessitam trabalhar armados, como no caso de integrantes das polícias e das Forças Armadas” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018). Atualmente, o projeto que busca sustar o ato normativo da ANAC encontra-se em trâmite na Câmara dos Deputados, tendo sido aprovado, em 12/11/2019, pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado daquela casa legislativa.

Sob o ponto de vista da atividade de inteligência desenvolvida pela autoridade de aviação civil, diante da sensibilidade das áreas restritas de segurança e da sua essencialidade para a segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita, as indagações que se impõem são: até que ponto a flexibilização da obrigatoriedade de inspeção de segurança (através da inspeção randômica) para servidores públicos, que sequer detêm a qualidade de polícia aeroportuária, pode contribuir para a deterioração da esterilidade dessas áreas aeroportuárias? Já no que concerne ao impasse sobre o porte de arma em aeronaves, será que o risco, a probabilidade, de sofrer um atentado à própria vida ou à integridade física de um agente de segurança é significativo a ponto de justificar uma liberalização do porte de arma dentro de aeronaves e áreas restritas de segurança aeroportuárias?

Obviamente a busca por estas respostas fogem ao escopo da presente pesquisa. Por ora, basta estimular a reflexão sobre esses impasses, especialmente diante de um incremento da utilização do modal aéreo para a consecução de diversas atividades criminosas, tais como o narcotráfico, o tráfico de armas, o contrabando, o descaminho, e muitas outras; e, por outro lado, da necessidade de garantir a segurança das operações aéreas e aeroportuárias, seja sob o aspecto de *safety* (no caso de um disparo acidental de arma de fogo), seja sob o aspecto de *security*: contexto em que necessariamente se inclui a redução da quantidade de armas de fogo, prontas para uso, dentro das áreas restritas de segurança e das aeronaves.

No que concerne à coleta, avaliação e consolidação de informações de ameaça, interessante notar que o PNAVSEC atribui somente à polícia federal a responsabilidade por (i) realizar atividades de inteligência voltadas para AVSEC, (ii) buscar os conhecimentos necessários à repressão aos atos de interferência ilícita contra a aviação civil no âmbito nacional e internacional, e (iii) avaliar a informação de ameaça contra os interesses da aviação civil brasileira e internacional, para estabelecer os níveis de ameaça e de alerta correspondentes. Não obstante passe ao largo quanto à atividade de inteligência desenvolvida pela autoridade de aviação civil, o PNAVSEC estabelece que as informações envolvendo a segurança da aviação

civil sejam coletadas e tratadas, conforme atos normativos da própria ANAC (elaborados em coordenação com a polícia federal).

A polícia federal será responsável pela imediata disseminação da ameaça avaliada para os sistemas e organizações envolvidas com AVSEC, tais como ANAC, Comando da Aeronáutica, Receita Federal do Brasil, órgãos de segurança pública, ANVISA, VIGIAGRO, administração aeroportuária e empresa aérea, observado o previsto nos planos de contingência. Preconiza o PNAVSEC que em resposta à informação específica recebida, a respeito de possível ameaça contra a segurança da aviação civil, a polícia federal, em coordenação com a ANAC, após avaliá-la, deverá estabelecer os níveis de ameaça e de alerta para as ações decorrentes. Eventual aumento no nível de ameaça contra o sistema implicará na elevação proporcional das medidas de segurança.

Com o propósito de instrumentalizar as diversas orientações do PNAVSEC, a ANAC vem constantemente emitindo e atualizando seus atos normativos sobre AVSEC. A título de exemplo de normativos sobre o tema, de livre acesso público, é possível citar o Regulamento Brasileiro de Aviação Civil (RBAC) nº 107, intitulado "Segurança da Aviação Civil Contra Atos de Interferência Ilícita – Operador de Aeródromo", e o RBAC nº 108, intitulado "Segurança da Aviação Civil Contra Atos de Interferência Ilícita – Operador Aéreo", ambos vigentes em suas Emendas nº 02, publicadas pela Resolução ANAC nº 500, de 12 de dezembro de 2018; e o RBAC nº 110, intitulado "Programa Nacional de Instrução em Segurança da Aviação Civil Contra Atos de Interferência Ilícita – PNIAVSEC", Emenda nº 00, publicada pela Resolução ANAC nº 361, de 15 de julho de 2015. É premente a necessidade de conhecer cada um desses normativos para o estudo da atividade de inteligência perante *aviation security*, no entanto, analisar todos aqui extrapolaria o escopo da presente pesquisa.

Em linhas gerais, é possível afirmar que o sistema de segurança da aviação civil busca, essencialmente, proporcionar ao usuário do transporte aéreo a confiança e a credibilidade necessárias ao desenvolvimento do modal aéreo, mediante a aplicação de medidas preventivas de segurança, valendo-se da combinação de recursos humanos capacitados e equipamentos de segurança adequados nas infraestruturas aeroportuárias e aeronáuticas. Como vimos, essas ações requerem providências do órgão regulador do tema, do Comando da Aeronáutica, das administrações aeroportuárias, dos órgãos de segurança pública, das empresas aéreas, empresas de serviços auxiliares do transporte aéreo, centros de instrução, e muitas outras entidades com responsabilidades AVSEC. É imprescindível que todos atuem de forma cooperativa e coordenada, garantindo a manutenção de estados de segurança adequados às ameaças, de modo a contribuir para a consecução de políticas de segurança pública e de defesa nacional.

O próximo capítulo será dedicado à avaliação das ameaças à aviação civil, começando pela delimitação desse amplo espectro, valendo-se dos conceitos trazidos por alguns atos normativos nacionais, para, em seguida, analisar cada ameaça pontualmente, destacando-se as implicações de cada uma delas para a atividade de inteligência desenvolvida pela autoridade de aviação civil brasileira.

6 AVALIAÇÃO DE AMEAÇAS À AVIAÇÃO CIVIL

6.1 DELIMITAÇÃO DO ESPECTRO DE AMEAÇAS

O primeiro aspecto que se deve ter em mente quando se busca identificar quais são as ameaças que desafiam a atividade de inteligência voltada à aviação civil é que elas representam um rol bem maior que a segurança contra atos de interferência ilícita (AVSEC), por si só, costuma comportar. Como já vimos, o conceito de ameaça para o PNAVSEC reduz-se a “intenção declarada de causar prejuízo, dano ou outra ação hostil a alguém, não se restringindo apenas a um evento isolado, podendo ser compreendida como circunstância ou tendência”. Esse mesmo ato normativo sinaliza que para uma determinada situação ser considerada como “sob ameaça” é necessário que estejam presentes “indícios de ocorrência de atos de interferência ilícita contra a segurança da aviação civil ou de anormalidades facilitadoras desses atos” (BRASIL, 2010).

Sabe-se, no entanto, que a atividade de inteligência desenvolvida pela ANAC não deve se preocupar apenas com aquelas ações que colocam em risco a segurança da aviação civil e do transporte aéreo, mas também com “infrações aos regulamentos da Agência executadas por agentes regulados”, que não necessariamente envolvem matéria de segurança, e com “possíveis atos ilegais cometidos por agentes em atividade regulada pela ANAC” (AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL, 2016), abrangendo toda sorte de condutas contrárias ao ordenamento jurídico nacional, especialmente aquelas que se valem do modal aéreo como instrumento para viabilização de atividades ilícitas ou criminosas, sem necessariamente a intenção de causar dano ou prejuízo ao transporte aéreo e seus usuários.

Conceito interessante de ameaça foi aquele trazido pelo Manual de Campanha de Inteligência do Exército Brasileiro (EB20-MC-10.207) que prescreve um escopo bem mais abrangente do que aquele definido pelo PNAVSEC, encampando não somente as ações intencionais, derivadas do comportamento humano, mas também aqueles fatos ou eventos provenientes da natureza, mas que não estejam imunes à esfera de previsibilidade da atividade de inteligência. Eis o conceito de ameaça estabelecido na “Parte II – Termos e Definições” do Manual de Campanha de Inteligência do Exército Brasileiro, que abrange entre muitas outras calamidades, por exemplo, eventuais implicações causadas ao modal aéreo por pandemias, tais como as ocasionadas em 2015 pelo vírus do ebola, e em 2020 pelo novo coronavírus SARS-Cov-2 (BRASIL, 2015):

Ameaça – qualquer conjunção de atores, entidades ou forças com intenção e capacidade de realizar ação hostil contra o país e seus interesses nacionais, com possibilidades de por intermédio da exploração de deficiências, causar danos ou comprometer a sociedade nacional (a população e seus valores materiais e culturais) e seu patrimônio (território, instalações, áreas sob jurisdição nacional e o conjunto das informações de seu interesse). Também pode ocorrer sob a forma de eventos não intencionais (naturais ou provocados pelo ser humano).

Em referência ao livro do professor britânico/canadense de relações internacionais, Barry Gordon Buzan, denominado *People, States and Fear na Agenda for international security studies in Post-Cold War Era*, Joanisval Brito Gonçalves (2019, p. 7) cita cinco tipos principais de ameaças: (i) militares, (ii) políticas, (iii) societárias, (iv) econômicas e (v) ecológicas. O primeiro grupo (ameaças militares) é o mais tradicional e refere-se em geral à segurança nacional, e engloba as ameaças com potencial para “causar danos significativos a todo o conjunto do Estado e da sociedade”. O segundo grupo (ameaças políticas), com nítida relação com o terceiro grupo (ameaças societárias), demanda preocupações concernentes à segurança doméstica, especialmente quanto a “movimentos político-sociais que possam gerar instabilidade institucional”. Já o quarto e quinto grupos (ameaças econômicas e ecológicas) dizem respeito a questões bastante relevantes na sociedade internacional contemporânea, e demandam atenção particular dos organismos de inteligência, especialmente diante de um mundo que se vê abalado por uma das maiores crises econômicas da história, e ameaçado por mudanças climáticas que colocam em xeque o próprio futuro da humanidade.

Já no que tange à atividade de inteligência desenvolvida no Brasil, e para efeito da Política Nacional de Inteligência (PNI), consideram-se principais ameaças “aquelas que apresentam potencial capacidade de pôr em perigo a integridade da sociedade e do Estado e a segurança nacional do Brasil” (BRASIL, 2016). Com o propósito de garantir o balizamento das atividades dos diversos órgãos que integram o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), contexto em que está incluída a própria Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), a PNI prioriza as seguintes ameaças (BRASIL, 2016):

- a) Espionagem;
- b) Sabotagem;
- c) Interferência externa;
- d) Ações contrárias à soberania nacional;
- e) Ataques cibernéticos;
- f) Terrorismo;

- g) Atividades ilegais envolvendo bens de uso dual e tecnologias sensíveis;
- h) Armas de destruição em massa;
- i) Criminalidade organizada;
- j) Corrupção;
- k) Ações contrárias ao Estado democrático de direito.

Trazendo esses conceitos à tona, o presente trabalho concentrar-se-á, nos tópicos seguintes, na avaliação das principais ameaças impostas à aviação civil brasileira, incluindo o terrorismo, a sabotagem de infraestruturas críticas da aviação, o transporte de artigos perigosos e bens de uso dual por via aérea, a utilização do modal aéreo como vetor de atividades criminosas, os ataques cibernéticos, a exploração do modal aéreo por inteligências adversas (especialmente através da espionagem), a proliferação de aeronaves remotamente pilotadas (drones), distúrbios no controle de tráfego aéreo, os fluxos migratórios, o meio ambiente, manifestações, conflitos internacionais, tensões geopolíticas, pandemias, entre outras.

Começaremos pelas principais ameaças que, especialmente sob a ótica AVSEC, mais colocam em risco a segurança do usuário do transporte aéreo, da infraestrutura relacionada, da sociedade em geral e do Estado brasileiro, que são aquelas instrumentalizadas através de atos de interferência ilícita contra a aviação civil: o terrorismo e a sabotagem.

6.2 TERRORISMO E SABOTAGEM

Talvez o maior erro das pessoas em geral quando pensam em terrorismo é que com um impulso natural tendem a imaginar indivíduos com pele morena e espessa barba escura, trajando vestes longas, turbantes, e portando fuzis Kalashnikov nas areias de algum deserto a meio mundo de distância. Ora, leitor, se você por acaso ainda está nesse grupo, não há qualquer motivo para sentir-se culpado por absolutamente nada. Ainda estão bastante vívidas em nossas memórias as cenas trazidas pelas televisões em setembro do ano de 2001 demonstrando aviões comerciais colidindo com as torres do WTC, para, em seguida, escancarar as silhuetas das vítimas desesperadas no alto dos dois prédios em chamas: trabalhadores, pessoas inocentes que não viam alternativa melhor a não ser saltar para a morte certa, ao se verem cercadas por um incêndio estarrecedor.

Não demorou para que as autoridades apresentassem os rostos de cada um dos sequestradores dos aviões, que passaram a estampar as páginas das mídias sociais por todo o mundo: homens aparentemente comuns, tais como quaisquer outros do mundo ocidental. A face

do terrorista naqueles primeiros anos do século XXI, contudo, ficou caracterizada pela rusticidade do principal homem por trás do atentado de 11/09 e de seus anfitriões no Afeganistão: Osama Bin Laden e os integrantes do regime talibã. A cena que é desenhada pelo pensamento do homem comum, leigo, torna-se, não raras as vezes, um erro crasso do profissional de inteligência quando diante do enfrentamento dessa ameaça nos dias atuais.

Entre o rústico e o moderno, o que precisamos ter em mente é que o terrorismo no terceiro milênio está muito mais próximo da nossa realidade do que a maioria consegue imaginar. Esse complexo fenômeno parece, em verdade, caminhar de mãos dadas com toda a história da humanidade e, longe de envolver somente indivíduos que culturalmente foram deixados à margem do mundo ocidental, à semelhança dos *jihadistas* no Oriente Médio, encontra espaço na nossa rotina, conforme podemos observar, com alguma frequência, através das notícias que expõem os graves problemas de segurança pública nos grandes centros urbanos brasileiros, seja quando o terrorismo é instrumentalizado pelo próprio crime organizado, mediante ataques a meios de transporte, repartições públicas, e órgãos de segurança pública, seja, por outro lado, quando se veste com a própria roupagem estatal, executando ações violentas que repercutem na sociedade, geralmente tendo a vingança como motivação, e sendo acobertado, não raras as vezes, pelo manto da presunção de legitimidade ou das excludentes de ilicitude.

Para dar um exemplo bastante recente, em setembro de 2019, o Estado do Ceará foi estremecido por onda de terror marcada por uma série de ataques incendiários contra meios de transporte público urbano, veículos particulares, estabelecimentos públicos e privados. Concentradas na Região Metropolitana de Fortaleza, as ações criminosas – que chegaram à casa das centenas em cerca de 10 dias de ataques – teriam sido ordenadas por chefes de facções criminosas encarcerados que, a princípio, teriam ficado insatisfeitos com as medidas mais rigorosas implementadas nos presídios do Estado do Ceará. Ainda que não seja nossa proposta tentar, nessa ocasião, produzir algum tipo de conhecimento análogo ao de inteligência sobre esses eventos, não seria exagero imaginar que as instalações aeroportuárias e aeronáuticas poderiam ter sido alvo desses atos terroristas e de sabotagem, e entrado facilmente nas estatísticas de terror doméstico.

Apesar disso, é preciso ter cautela quando se busca delimitar uma abrangência precisa para o terrorismo. Muitas vezes, o termo é utilizado apenas como um rótulo pejorativo para adversários políticos, quando praticam atos violentos em prol de suas causas. Governos costumam classificar como terroristas os atos de violência e vandalismo praticados contra a infraestrutura urbana por grupos ligados à oposição, assim como grupos de oposição costumam

enquadrar como terrorismo estatal a repressão violenta de manifestações sociais, causando mortes e lesões corporais graves. Nesse sentido, há quase quarenta anos, em 1980, em seu trabalho *The study of terrorism: definitional problems*, Brian Jenkins já indicava que a expressão terrorismo poderia vir a ser utilizada de forma inapropriada, isto é, apenas como um rótulo para oponentes políticos: "terrorismo é o que os caras maus fazem" (Jenkins, 1980, p. 1).

Outro engano muito comum é confundir o terrorismo com a insurgência, que é um fenômeno de complexidade muito maior. O motivo do desalinho ocorre porque muitas vezes a insurgência vale-se de táticas terroristas e da guerra irregular para desestabilizar o *status quo* político de um determinado Estado. Em um momento inicial, contudo, o movimento insurgente costuma lançar mão de uma estratégia aparentemente legítima, inclusive inerente a qualquer regime democrático (desde que evidentemente não se oponha aos preceitos de um Estado democrático de direito), através da "difusão ideológica, propaganda, influência sobre pessoas importantes, livros, divulgação de ideias, alocação de parceiros e simpatizantes" (Gonçalves e Reis, 2017, p. 16). A insurgência começa a ganhar ares de ilegalidade e ilegitimidade quando se ergue contra o Estado democrático de direito, o que normalmente ocorre através da formação de grupos armados ou de ações de guerrilha e táticas de terrorismo e sabotagem. Nesse ponto, vale lembrar o que diz o próprio texto constitucional: "constitui crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático" (BRASIL, 1988).

Por outro lado, o que está por trás do terrorismo é geralmente um mesmo panorama: o abandono de preceitos éticos e morais para impingir violência desmedida à sociedade em geral, em defesa de uma "bandeira" que, sob a ótica do terrorista, justificaria tais atos. As perguntas que normalmente surgem são: o que faz com que um homem cometa atos tão perversos e perturbadores contra um outro ser humano em prol de uma determinada causa? Como o uso do terror manifestou-se com o passar dos anos no mundo? O terrorismo representa de fato uma ameaça à aviação civil brasileira? O objetivo deste capítulo, portanto, é justamente desnudar esse flagelo social que, em pleno século XXI, não tem prazo para abandonar a história humana, e notadamente apresenta, considerando o acesso a novas tecnologias e o advento de novos padrões de violência, uma ameaça que requer atenção cada vez maior por parte das autoridades de aviação civil ao redor do mundo.

Em tempos remotos, indícios de que a humanidade já sofria os sintomas do terrorismo podem ser identificados no século primeiro da Era Cristã, quando um grupo extremista de judeus zelotas, intitulado "Sicários", atacava as tropas romanas durante a ocupação da Judeia. O nome que imortalizou o grupo deriva de uma adaga curta conhecida como *sicae*, que era

utilizada nos ataques. As baixas infligidas nos exércitos romanos foram tantas que ensejaram uma resposta dura de Roma, culminando na “destruição de Jerusalém, em 70 d.C., e na expulsão dos judeus da palestina” (Gonçalves e Reis, 2017, p. 23).

Cerca de um milênio depois, já durante a Idade Média, uma seita xiita fundada por Hassan Ibn Sabbah (1034 – 1124), conhecido como “o Velho da Montanha”, executava ataques contra diversos governantes, líderes políticos e militares islâmicos. Os membros do grupo (que ficou conhecido como “a Ordem dos Assassinos”) executavam missões com precisão, valendo-se corriqueiramente de disfarces e adagas em suas campanhas assassinas, que eram promovidas em diversas cidades do Mundo Islâmico, principalmente da Síria, da Mesopotâmia, do Egito e da Palestina. Até mesmo a vulnerabilidade do grande líder islâmico Saladino (1138 – 1193), um tenaz inimigo da Ordem dos Assassinos, ficou exposta quando “entraram em seu quarto e deixaram um punhal em seu leito, para que ele soubesse que se quisessem o teriam executado” (Gonçalves e Reis, 2017, p. 24).

Não obstante a atuação desses grupos mais antigos, a ideia de terrorismo que concebemos hoje em dia, inclusive com a nomenclatura que conhecemos, começou a ganhar contornos mais definidos somente após a Revolução Francesa, quando a Convenção Nacional, frente à vitória contra o modelo absolutista, passou a adotar excessiva violência contra os defensores daquele derradeiro regime, que ainda resistiam aos ideais liberais. A França dos anos de 1793 e 1794, liderada por Robespierre e os jacobinos, ficou estigmatizada por um verdadeiro “Reinado de Terror” (*régime de la terreur*) com milhares de decapitações na guilhotina e uma forte onda de intolerância, que ostentava a ideia de que qualquer inimigo do Estado liberal deveria ser invariavelmente eliminado.

Foi somente nas últimas décadas do século XIX que, entretanto, o terrorismo passou a ganhar a notoriedade que lhe é peculiar. Com base nisso, entre diversos estudiosos do assunto destaca-se o cientista político norte-americano David Charles Rapoport que vislumbrou nos últimos cento e cinquenta anos de história a existência de quatro ondas do terrorismo internacional contemporâneo. Joanisval Brito Gonçalves e Marcus Vinícius Reis, em prolífico trabalho sobre o assunto, esclarecem que o uso do termo “onda” se deve para identificar “um ciclo de atividades em um determinado período – um ciclo caracterizado por fases de expansão e contração” (Gonçalves e Reis, 2017, p. 25-26):

Cada onda teria suas características e audiências próprias, distintas estratégias e táticas (*modus operandi* particular), simpatizantes e apoiadores, sendo marcadas, ainda, por organizações que predominam ou influenciam as demais (ainda que haja organizações e métodos que perpassam mais de uma onda). Sua duração tem sido de três ou quatro

décadas (uma geração, portanto), após o que iam esmaecendo para dar lugar a uma nova onda.

Assim, a primeira onda de terrorismo na concepção de Rapoport, chamada onda Anarquista (*Anarquist Wave*), inicia-se na década de 1880 e segue até a década de 1920, quando a segunda, a Onda Anticolonial (*Anti-Colonial Wave*) tem início. Já a terceira, chamada Onda da Nova Esquerda (*New Left Wave*), ou o Terrorismo Vermelho, começa nos anos 60 do século XX e vai até o final da década de 1970, uma vez que, em 1979, tem início a quarta onda, chamada de Onda Religiosa (*Religious Wave*), a qual chegaria a nossos dias e deveria continuar até aproximadamente 2025.

O nome de cada onda reflete as suas características predominantes, porém, é possível identificar que sobressaem alguns elementos comuns de maneira transversal a cada uma delas – Onda Anarquista, Onda Anticolonial, Onda da Nova Esquerda e Onda Religiosa –, tais como o nacionalismo, a fundamentação doutrinária, o recurso à tecnologia, e a ideia de revolução.

Quando se estuda o tema, um outro ponto que precisa ser elucidado é a definição de quais são os elementos essenciais que balizam o conceito de terrorismo. Seja em decorrência de nacionalismos, condução de política externa, questões religiosas, conflitos separatistas, crises sociais e econômicas, fato indiscutível é que o terrorismo tem contribuído pelo mundo afora para um número cada vez maior de mortos e feridos, além de tantos outros problemas de saúde causados pelo pânico e medo impostos aos grupos sociais que a organização terrorista busca afetar. Obviamente o custo para a sociedade extrapola o cálculo das perdas de vidas nos atentados, alcançando uma série de outros aspectos, tais como “a elevação do preço do seguro de áreas e instalações, doenças psicológicas, faltas ao trabalho, medo, histeria, sem falar em duas guerras derivadas diretamente dos atos de terror” (Gonçalves e Reis, 2017, p. 2).

No caso da aviação civil, o terrorismo tem potencial para colocar em xeque o próprio desenvolvimento econômico do modal, tendo-se em conta a majoração do que já é bastante comum entre muitos usuários do transporte aéreo: o medo de voar. O passageiro aéreo, em particular, é bastante afetado quando se vê diante de quaisquer eventos que coloquem em risco a segurança das operações aéreas e aeroportuárias, em especial diante daqueles cometidos com a intenção declarada de causar danos e mortes. Além disso, por ser marcado por grande assimetria de informação entre consumidor e fornecedor de serviços, o transporte aéreo precisa sempre transparecer o mais seguro e confiável possível para garantir que a demanda pelo modal não seja prejudicada por atos de terrorismo ou sabotagem, requerendo, por esta razão, uma robusta estrutura de regulação concernente à *aviation security*, bem como um efetivo aparato de inteligência voltado para a identificação de ameaças.

O Minidicionário Soares Amora da Língua Portuguesa aponta dois conceitos para o termo terrorismo: "1. Sistema de governo por meio de terror ou de medidas violentas; 2. conjunto de atos subversivos, violentos e intimidadores, sobretudo de cunho político".

Gonçalves recorda que a expressão terrorismo é derivada do latim *terrere* e significa "amedrontar, assustar, causar pânico". Nesse sentido, terrorismo diz respeito não a uma lógica de ação, mas sim a um método de ação, sendo que um de seus elementos principais é justamente o "uso da violência com o fim de pressionar governos ou organizações a agirem de acordo com os interesses dos terroristas" (Gonçalves e Reis, 2017, p. 7).

Outro aspecto importante é que há, na maioria das vezes, uma racionalidade por trás da sordidez dos atos terroristas. Alguns estudiosos do tema, tal como Jürgen Brauer em *On the economics of terrorism*, afirmam que o terrorismo não é um "crime de paixão", em que pese a excessiva violência indiscriminada cometida contra inocentes. Pelo contrário, há uma lógica que envolve o planejamento de cada passo a ser dado e, inclusive, com estudo de custo-benefício dos atos a serem cometidos, tendo-se em conta os objetivos almejados pela organização.

Em referência a Bruce Hoffman, Joanisval Brito Gonçalves (2017, p. 13) aponta ao menos quatro elementos essenciais que costumam aparecer nas diferentes definições de terrorismo: (i) predominância de objetivos políticos; (ii) atos ilegais violentos ou ameaças ilegais violentas; (iii) ações conduzidas com o objetivo de produzir efeitos que extrapolem aqueles sobre as vítimas, com repercussões gerais; e (iv) ações, em geral, conduzidas por organizações não estatais ou grupos subnacionais, salvo quando patrocinadas pelo próprio Estado, quando conduzidas por agentes públicos ou mediante orientação destes. Aquele autor elenca também algumas razões para o surgimento do fenômeno nos dias atuais (Gonçalves e Reis, 2017, p. 14):

- a) Aparição de inúmeros conflitos étnicos, religiosos e ideológicos em razão da globalização e aproximação entre os povos do mundo;
- b) Surgimento de novos governos pelo mundo com economias fracas, transformando-se em Estados falidos que não atendem a requisitos mínimos de seus cidadãos;
- c) Estratégia global, em que algumas nações patrocinam ou fomentam organizações terroristas com o intuito de realizar parte da política externa;
- d) Desenvolvimento de novas tecnologias e redução de custos (transportes, comunicações, informática);
- e) Criação de novas armas, com grande poder de destruição e acessíveis a grupos criminosos; e

f) Pulverização de novas ideologias, especialmente as religiosas radicais que pregam a homogeneização da sociedade mundial.

Com fulcro em todos esses aspectos, Gonçalves e Reis (2017, p. 15) conceituam o terrorismo do século XXI como “um método de ação, uma tática ou um estratagema planejado e perpetrado por organizações estruturadas, ou por elementos simpáticos à causa e guiados ideologicamente, com o efetivo uso ou ameaça de uso da violência contra pessoas e bens, em sua maioria civis, no sentido de coagir sociedades e Estados a cederem a determinados objetivos políticos (ideológicos, religiosos, sociais, corporativos, entre outros)”.

De toda sorte, tamanha é a polêmica que cerca o termo que nem mesmo a Organização das Nações Unidas (ONU) chegou a um consenso a respeito de sua definição. A Resolução nº 49/60, da Assembleia Geral, adotada em 9 de dezembro de 1994, intitulada "Medidas para Eliminar o Terrorismo Internacional" dispõe de uma cláusula que estabelece o seguinte: refere-se a "atos criminosos, intencionados ou calculados para provocar um estado de terror no público em geral, em um grupo de pessoas ou em indivíduos em particular com propósitos políticos, não são justificáveis em nenhuma circunstância, quaisquer que sejam as considerações políticas, filosóficas, raciais, étnicas, religiosas ou de outra natureza que possam ser invocadas para justificá-los".

Por seu turno, o Conselho de Segurança da ONU, através da Resolução nº 1.566 (2004), refere-se a "atos criminosos, incluindo aqueles contra civis, cometidos com o objetivo de causar morte ou lesões corporais graves, bem como tomada de reféns, com o propósito particular de provocar um estado de terror no público em geral ou em um grupo de pessoas ou em indivíduos específicos, intimidar a população, ou compelir um governo ou organização internacional a fazer ou se abster de fazer alguma coisa". Em ambas as percepções da ONU – por parte da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança – é possível notar como característica do fenômeno o uso da violência com o propósito de “dar um recado”: intimidar a população ou compelir autoridades ou organizações a fazer ou deixar de fazer alguma coisa.

No Brasil, reconhecendo a existência da ameaça terrorista, mas passando ao largo de conceituá-la, a Constituição Federal de 1988 faz menção ao terrorismo em duas oportunidades distintas: quando trata dos princípios fundamentais e quando trata dos direitos e garantias fundamentais. No artigo 4º, inciso VIII, prescreve-se que a República Federativa do Brasil é regida nas suas relações internacionais, entre outros princípios, pelo repúdio ao terrorismo, enquanto no artigo 5º, inciso XLIII, entre os direitos e garantias fundamentais, declara-se que “a lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia [...] o terrorismo e os

definidos com crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem” (BRASIL, 1988).

Somente quase trinta anos depois da promulgação da nossa Carta Política, em 2016, na iminência da realização dos Jogos Olímpicos a serem sediados pelo Rio de Janeiro, foi publicada a primeira lei específica para tratar do tema no Brasil: a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, conhecida como Lei Antiterrorismo. Para essa lei, terrorismo é a prática por um ou mais indivíduos dos atos previstos no artigo 2º, por razões de “xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião, quando cometidos com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública” (BRASIL, 2016). Eis a íntegra do § 1º do artigo 2º da lei:

§ 1º São atos de terrorismo:

I - usar ou ameaçar usar, transportar, guardar, portar ou trazer consigo explosivos, gases tóxicos, venenos, conteúdos biológicos, químicos, nucleares ou outros meios capazes de causar danos ou promover destruição em massa;

II - (VETADO);

III - (VETADO);

IV - sabotar o funcionamento ou apoderar-se, com violência, grave ameaça a pessoa ou servindo-se de mecanismos cibernéticos, do controle total ou parcial, ainda que de modo temporário, de meio de comunicação ou de transporte, de portos, aeroportos, estações ferroviárias ou rodoviárias, hospitais, casas de saúde, escolas, estádios esportivos, instalações públicas ou locais onde funcionem serviços públicos essenciais, instalações de geração ou transmissão de energia, instalações militares, instalações de exploração, refino e processamento de petróleo e gás e instituições bancárias e sua rede de atendimento;

V - atentar contra a vida ou a integridade física de pessoa:

Pena - reclusão, de doze a trinta anos, além das sanções correspondentes à ameaça ou à violência.

Uma crítica que não se pode deixar de ser feita quanto ao conceito trazido pela legislação nacional é que se abstraiu do tipo penal justamente um dos principais elementos do terrorismo, que inclusive é objeto de consenso entre os especialistas no tema: a motivação política. No caso, houve no processo legislativo, especificamente na fase de sanção ou veto do projeto de lei, resistência devido a questões ideológicas, sobretudo quanto a possível criminalização de movimentos sociais que, por vezes, empregam violência análoga à empregada em atos terroristas. A título de conhecimento, cabe apontar o teor original dos incisos II e III, que foram vetados pela então Presidente da República Dilma Roussef: “II – incendiar, depredar, saquear, destruir ou explodir meios de transporte ou qualquer bem público ou privado; III – interferir, sabotar ou danificar sistemas de informática ou bancos de dados”.

Nas razões do veto presidencial destacou-se que “os dispositivos apresentam definições excessivamente amplas e imprecisas, com diferentes potenciais ofensivos, cominando, contudo,

em penas idênticas, em violação ao princípio da proporcionalidade e da taxatividade” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2016). Entendo que os termos “depredar”, “saquear”, “interferir” e “danificar” talvez sejam genéricos ou imprecisos demais para tipificar atos terroristas, no entanto, com a devida licença, as demais condutas caracterizadas por “incendiar”, “destruir” ou “explodir” meios de transporte ou qualquer bem público ou privado, bem como “sabotar” sistemas de informática ou bancos de dados, parecem ser perfeitamente condizentes com atos típicos de terrorismo e sabotagem, merecendo tratamento nesse sentido quando combinadas com a intenção de intimidar a sociedade e o Estado, sobretudo quando expõem a graves riscos a vida do cidadão. Assim, o grande descontentamento por parte da comunidade de inteligência em relação ao veto presidencial é que ele poderia ter recaído, pontualmente, sobre as condutas de fato consideradas genéricas, sem que os incisos tivessem sido vetados em sua integralidade.

A fim de chamar atenção para a relevância dessa discussão, cabe destacar um evento ocorrido na madrugada do dia 24 de dezembro de 2019, véspera de Natal, quando um grupo de pessoas encapuzadas lançaram dois coquetéis molotov contra a fachada de um prédio onde funciona a produtora responsável pelos vídeos do grupo de humor “Porta dos Fundos”, no bairro de Humaitá, zona sul do Rio de Janeiro. O incêndio que se seguiu foi contido por segurança do local, causando apenas danos à área externa e à recepção do imóvel. De acordo com vídeo que circulou na internet, um grupo intitulado “Comando de Insurgência Popular Nacionalista da Família Integralista Brasileira” teria assumido a autoria do ataque em retaliação à publicação de um vídeo especial de Natal chamado “A Primeira Tentação de Cristo”, através da Netflix, produzido pelo grupo humorístico “Porta dos Fundos”.

Diante desse tipo de ato violento, com aparente motivação religiosa ou política, nos resta questionar o seguinte: não obstante o veto presidencial do inciso II, § 2º, artigo 2º, essa conduta deve ser enquadrada como crime de terrorismo com o rigor que lhe é devido, tipificado pela Lei Antiterrorismo, ou como qualquer outro crime comum tratado pelo próprio Código Penal brasileiro, e com pena muito inferior à prevista para atos de terrorismo? Considerando a diferença de tratamento dado pela legislação para essas hipóteses, entende-se que essa é uma questão que merece reflexão, tendo-se em conta que um efetivo enfrentamento dessa ameaça em âmbito doméstico passa necessariamente pela aplicação de penalidades compatíveis com a gravidade dos atos perpetrados.

Em contrapartida, cumpre reconhecer que a legislação foi bastante oportuna ao prever a punibilidade dos atos preparatórios de terrorismo. Em regra, no âmbito do direito penal, atos preparatórios somente estão sujeitos à punição quando configuram crimes autônomos previstos

na legislação penal, no entanto, a Lei Antiterrorismo, considerando a importância de se identificar possíveis atos terroristas com a maior brevidade possível, prevê que também estarão sujeitos à penalidade aqueles que realizarem atos preparatórios de terrorismo “com o propósito inequívoco de consumir tal delito”, com pena correspondendo ao do crime consumado “diminuída de um quarto até a metade” (BRASIL, 2016). Foi exatamente com fulcro nesse dispositivo que foram presos em julho de 2016 alguns brasileiros que mantinham contato com o grupo terrorista Estado Islâmico do Iraque e do Levante (ou apenas Estado Islâmico), e cogitavam a realização de atos terroristas durante os Jogos Olímpicos sediados no Rio de Janeiro, naquele ano. Conveniente se faz transcrever alguns trechos de Nota divulgada pelo Ministério Público Federal, em 21/07/2016, sobre a chamada “Operação Hashtag”:

A Operação Hashtag, deflagrada pela Polícia Federal na manhã desta quinta-feira (21/7), investiga a integração/promoção, por indivíduos brasileiros, na organização terrorista Estado Islâmico (EI), o que configura os delitos previstos nos arts. 3º e 5º da Lei nº 13.260/2016 (Lei Antiterrorismo).

[...]

Conforme evidenciou-se nas investigações, alguns indivíduos já haviam realizado o batismo ao Estado Islâmico (*bayat*), juramento de fidelidade exigido pela organização terrorista para acolhimento de novos membros. Tais atos, aliados a uma série de outros graves indícios, demonstraram a imprescindibilidade da prisão temporária decretada, tudo para garantir a segurança e paz pública necessárias à realização dos Jogos Olímpicos Rio 2016.

[...]

Esclarece-se que, embora se tenha constatado indícios de atos preparatórios pelo grupo, não houve notícia de atos concretos para a realização de ataque terrorista. Segundo o procurador da República responsável pelo caso, Rafael Brum Miron, “as provas colhidas até o momento possibilitam o enquadramento dos investigados, no mínimo, nos tipos penais que estipulam ‘promover’ ou ‘integrar’ organização terrorista como crime”.

Entre as principais provas identificadas até o momento, há uma comunicação eletrônica na qual um dos integrantes do grupo conclama interessados a se organizarem para prestar apoio ao Estado Islâmico com treinamento já em território brasileiro. Foram também identificadas mensagens relacionadas a possibilidade de se aproveitar o momento dos Jogos Olímpicos para a realização de ato terrorista.

Naquele mesmo ano de 2016, a Política Nacional de Inteligência (PNI) não tardou em definir que o terrorismo é uma ameaça à paz e à segurança dos Estados, além de destacar que a temática deve ser área de especial interesse e de acompanhamento sistemático por parte da atividade de inteligência em âmbito mundial, reconhecendo a necessidade de prevenção e combate, inclusive às suas formas de financiamento, garantindo compartilhamento de informações e coordenação entre os serviços de inteligência nacionais e internacionais, em parceria com os demais órgãos de defesa e segurança. Eis o conteúdo do item 6.6 da PNI (BRASIL, 2016):

É uma ameaça à paz e à segurança dos Estados. O Brasil solidariza-se com os países diretamente afetados por este fenômeno, condena enfaticamente as ações terroristas e é signatário de todos os instrumentos internacionais sobre a matéria. Implementa as resoluções pertinentes do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas. A temática é área de especial interesse e de acompanhamento sistemático por parte da Inteligência em âmbito mundial.

A prevenção e o combate a ações terroristas e a seu financiamento, visando a evitar que ocorram em território nacional ou que este seja utilizado para a prática daquelas ações em outros países, somente serão possíveis se realizados de forma coordenada e compartilhada entre os serviços de Inteligência nacionais e internacionais e, em âmbito interno, em parceria com os demais órgãos envolvidos nas áreas de defesa e segurança.

A PNI esclarece, ainda, que a posição mais relevante do Brasil no cenário internacional o coloca naturalmente numa situação de risco em se tornar alvo de ações de sabotagem que visam a impedir ou a dificultar a consecução de seus interesses estratégicos. De acordo com o documento, as consequências dessas ações podem situar-se em pontos distintos de uma ampla escala “que vão da suspensão temporária até a paralisação total de atividades e serviços essenciais à população e ao Estado”, sendo necessário mapear os alvos potenciais “com o intuito de detectar o planejamento de ações dessa natureza em seus estágios iniciais” (BRASIL, 2016). Segue transcrito abaixo o conceito de mais uma das principais ameaças à integridade da sociedade e do Estado e à segurança nacional: a sabotagem (BRASIL, 2016):

6.2 Sabotagem

É a ação deliberada, com efeitos físicos, materiais ou psicológicos, que visa a destruir, danificar, comprometer ou inutilizar, total ou parcialmente, definitiva ou temporariamente, dados ou conhecimentos; ferramentas; materiais; matérias-primas; equipamentos; cadeias produtivas; instalações ou sistemas logísticos, sobretudo aqueles necessários ao funcionamento da infraestrutura crítica do País, com o objetivo de suspender ou paralisar o trabalho ou a capacidade de satisfação das necessidades gerais, essenciais e impreteríveis do Estado ou da população.

A projeção internacional do País e sua influência em vários temas globais atraem a atenção daqueles cujas pretensões se veem ameaçadas pelo processo de desenvolvimento nacional. A ocorrência de ações de sabotagem pode impedir ou dificultar a consecução de interesses estratégicos brasileiros.

De modo geral, no que concerne aos prejuízos causados à aviação civil e às medidas utilizadas para a prevenção e combate, pode-se dizer que o terrorismo e a sabotagem são duas faces de uma mesma moeda: ora atentando contra a vida e a integridade física de pessoas, incidindo diretamente sobre o psicológico das pessoas, especialmente dos usuários do transporte aéreo; ora comprometendo a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária do país com o intuito de suspender ou paralisar o serviço público de transporte aéreo e, por conseguinte, a capacidade de satisfação de uma necessidade básica da população, colocando em xeque a

credibilidade do próprio Estado brasileiro em regular a atividade. Tanto o terrorismo quanto a sabotagem detêm significativo potencial para colocar em risco a segurança das operações aéreas e aeroportuárias no Brasil.

O governo brasileiro, a princípio, parece estar fazendo a sua parte em se manter atento à necessidade de fazer frente à ameaça terrorista. Durante o primeiro ano de governo, e até a publicação deste trabalho, por exemplo, o governo federal manteve em estudo a possibilidade de classificar como organização terrorista o famoso grupo libanês Hizbullah, de viés xiita do Islamismo – o que, ao menos, aparenta algum nível de preocupação com o assunto na cúpula governamental. O Hizbullah (partido de Deus, em árabe) foi criado em meados da década de 1980 para fazer oposição ao Estado de Israel e, desde então, foi responsável por uma série de atentados sangrentos no Oriente Médio e também na América do Sul. Há indícios, inclusive, de que o Hizbullah mantenha ligações com organizações criminosas brasileiras na exploração de outras modalidades criminosas como tráfico de armas e drogas, e possua alguma atuação na região da tríplice fronteira entre Brasil, Paraguai e Argentina.

O reconhecimento de tal organização como terrorista encontra, porém, forte resistência por parte de outros órgãos do próprio Poder Executivo Federal, tais como o Ministério da Defesa, a Agência Brasileira de Inteligência e o Departamento de Polícia Federal. Há quem sustente que tal medida, que sinalizaria mais um alinhamento à política norte-americana, criaria inimigos que hoje não existem no país e, no que tange à política externa brasileira, abalaria as relações, atualmente amistosas, com alguns países do Oriente Médio que são grandes parceiros comerciais do Brasil, a exemplo do Irã (que é um grande apoiador do Hizbullah).

De toda sorte, como mais uma iniciativa de prevenção em face da ameaça terrorista, o Ministério da Justiça, tendo à frente o ministro Sérgio Moro, famoso por julgar processos da Operação Lava-Jato enquanto magistrado federal em Curitiba, emitiu a Portaria nº 770, de 11 de outubro de 2019, que dispõe sobre “o impedimento de ingresso, a repatriação e a deportação de pessoa perigosa ou que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal”, entendendo-se como tal, entre outros, aqueles sobre os quais recaiam “razões sérias que indiquem envolvimento em [...] terrorismo, nos termos da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2019). Para efeitos desse ato normativo, as sérias razões que indiquem envolvimento com terrorismo poderão ser conhecidas e avaliadas pela autoridade migratória por meio de (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2019):

- a) Difusão ou informação oficial em ação de cooperação internacional;

- b) Lista de restrições estabelecida em ordem judicial ou em compromisso assumido pela República Federativa do Brasil perante organismo internacional ou Estado estrangeiro;
- c) Informação de inteligência proveniente de autoridade brasileira ou estrangeira;
- d) Investigação criminal em curso; ou
- e) Sentença penal condenatória.

Para isso, com exceção apenas da sentença penal condenatória, todas essas informações deverão constar nos sistemas de controle migratório da Polícia Federal, sendo que a inclusão “deverá ser precedida de análise e avaliação por unidade central da Polícia Federal especializada para a investigação da informação”, que poderá buscar, sempre que necessário, “apoio de outros órgãos e instituições”. A pessoa caracterizada como perigosa ou que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal, nos exatos termos da Portaria, “não poderá ingressar no País e fica sujeita à repatriação e à deportação” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2019).

Não custa lembrar as palavras de Ramzi Yousef (“O Químico”) – lembre-se, o primeiro atacante do WTC – durante o seu traslado de helicóptero do Aeroporto de Newburgh – Stewart (Nova York) para o Metropolitan Correctional Center, após chegar do Paquistão, onde fora preso. Corre-se o boato entre o pessoal do contraterrorismo que enquanto sobrevoava o rio Hudson, em determinado momento, um dos agentes responsáveis pela sua escolta perguntou se poderia tirar a venda do custodiado. Ironicamente o helicóptero passava exatamente pelo WTC, e ao ser provocado pelo agente – “Olha só, continua de pé”, Yousef teria respondido: “Não continuaria se tivéssemos arranjado mais dinheiro” (Wright, 2007, p. 346 e 347).

Sendo verdade ou não, o que importa é que a suposta fala do membro da al-Qaeda deixou escapar a principal vulnerabilidade das grandes organizações terroristas modernas: a disposição de vultosas quantias monetárias para o financiamento de atentados, ora para pagamento dos recursos humanos, ora para a obtenção de equipamentos e armamentos de alta tecnologia. Com exceção apenas dos terroristas que são aliciados remotamente para a consecução de atentados, a exemplo dos “lobos solitários” (que dispõem de poucos recursos financeiros e costumeiramente se valem da criatividade), uma das principais medidas preventivas para o enfrentamento do terrorismo reside no estrangulamento financeiro dessas organizações, que, não raras as vezes, lançam mão de outras modalidades criminosas para angariar recursos financeiros, a exemplo do tráfico de armas, de drogas e do contrabando.

O assunto do próximo tópico versa exatamente sobre essas outras modalidades de crimes, que, diferentemente dos atos de terrorismo e de sabotagem, não têm como foco imediato causar danos ou prejuízos ao transporte aéreo, mas estão por trás dos principais problemas de segurança pública em escala global e, não raras as vezes, também são capazes de oferecer riscos às operações aéreas e aeroportuárias no Brasil. É sobre a utilização do modal aéreo como vetor de atividades criminosas que falaremos no próximo tópico.

6.3 MODAL AÉREO COMO VETOR DE ATIVIDADES CRIMINOSAS

Na manhã de 17 de outubro de 2019 (uma quinta-feira), aproximadamente às 09:50h, um grupo fortemente armado invadiu a área restrita de segurança do Aeroporto Internacional de Campinas – Viracopos (SP). Conduzindo duas caminhonetes com pintura e adesivo semelhantes aos dos veículos utilizados pelo Comando da Aeronáutica, o grupo ingressou sem maiores problemas no sítio aeroportuário através de um ponto específico de controle de acesso de veículos ao aeroporto (portão E24). O dilacerador de pneus do portão de acesso, a princípio, cumpriu devidamente o papel para o qual fora projetado: diante do acesso não autorizado das caminhonetes, foi devidamente acionado e estourou pneus dos veículos invasores. A barreira, contudo, não foi suficiente para impedir a quadrilha de chegar até o pátio do terminal de cargas, trocar tiros com seguranças e consumir a subtração de malotes de dinheiro que seriam embarcados em avião que seguiria para Londres. Dois vigilantes foram baleados no tiroteio em plena área restrita de segurança do aeroporto.

Na fuga os criminosos utilizaram duas caminhonetes que foram deixadas estrategicamente do lado de fora do sítio aeroportuário, e incendiaram três caminhões ocasionando a interdição nos dois sentidos da rodovia Santos Dumont (SP-075), com o intuito de atrasar a chegada das unidades de segurança pública. Dois suspeitos foram mortos em tiroteio com a polícia nas proximidades do aeroporto, enquanto um outro, após invadir uma casa e fazer reféns (um deles uma bebê de 10 meses de idade), acabou morto por um atirador de elite. Os malotes roubados foram recuperados dentro de um caminhão de lixo abandonado pelos criminosos. Estima-se que o grupo contou com a participação de ao menos 20 (vinte) criminosos equipados com armas de grosso calibre, inclusive um rifle artesanal de calibre .50 (munição utilizada em armas de guerra para abater aeronaves). Apesar da restituição dos malotes, o prejuízo para o transporte aéreo já estava consumado. Ainda que tenha permanecido fechado para pousos e decolagens por apenas 20 (vinte) minutos, entre 10h e 10:20h, a

interdição do aeródromo foi suficiente para que 32 (trinta e dois) voos sofressem atrasos, além da ocorrência de 4 (quatro) cancelamentos de voos das empresas Azul e Gol ao longo do dia.

Em nota, a concessionária do aeroporto criticou o posicionamento de "alguns setores, que, em vez de abordar a grave questão da segurança pública e do combate ao crime organizado, fez parecer que as empresas que sofreram a ação criminosa são responsáveis por supostas falhas de segurança" (O Globo, 2019). Além disso, informou que cumpre todos os requisitos de segurança regulamentares, e que todos os procedimentos teriam sido previamente aprovados pela autoridade de aviação civil brasileira, a ANAC. A ocorrência estava longe de ser algo inédito no Aeroporto de Viracopos e em muitos outros aeroportos brasileiros.

Cerca de um ano e meio antes desse espetáculo criminoso, precisamente em 04 de março de 2018, um grupo de ao menos 5 (cinco) criminosos armados com fuzis invadiu a área restrita de segurança do mesmo aeroporto e roubou USD\$ 5 milhões (cerca de R\$ 16,3 milhões), que seriam carregados em aeronave da Lufthansa e remetidos para a Europa. A ação, que durou apenas seis minutos, foi iniciada a partir da derrubada de seis metros de alambrado que dava acesso à estrada que levava ao portão 17 do aeroporto. O portão estava bloqueado, mas foi violado pela caminhonete utilizada pelos criminosos. Na fuga, após subtraírem o dinheiro no terminal de cargas, o grupo violou o portão 16, fugindo pelo mesmo bairro por onde havia ingressado no sítio aeroporto, Jardim Planalto de Viracopos. Mais de quatro anos antes, em fevereiro de 2015, quadrilha armada já havia roubado carga de processadores de aparelhos de telefonia celular, avaliada em R\$ 11 milhões, que havia chegado de Cingapura e aguardava o transporte à Jaguariúna (SP).

Apenas dois dias depois do assalto "cinematográfico" ao Aeroporto de Viracopos ocorrido em outubro de 2019, outro aeroporto internacional brasileiro também foi alvo de quadrilha para roubo de carga aérea. Na manhã do dia 19 de outubro de 2019 (sábado), conduzindo dois veículos, criminosos armados com fuzis e pistolas chegaram sem maiores percalços no terminal de carga da Latam do Aeroporto Internacional do Galeão, no Rio de Janeiro (RJ), em busca de caminhões contendo carga transportada pela empresa aérea. Sob a mira de armas, funcionários foram mantidos reféns e obrigados a deitar no chão durante a ação dos criminosos, que, segundo testemunhas, eram hostis e faziam ameaças. Após reação da equipe de segurança, a quadrilha não conseguiu levar a carga pretendida, mas apenas "uma quantidade restrita de itens de pequeno porte foi roubada" (G1, 2019). Quase um ano e meio antes, em abril de 2018, o Aeroporto Internacional do Galeão também já havia sofrido assaltos com características semelhantes. Na noite do dia 15 de abril de 2018, um domingo, criminosos armados, vestindo roupas similares as dos funcionários do local, roubaram uma carga de

celulares da Samsung (aparelhos de modelo S9) avaliada em cerca de R\$ 3,4 milhões do terminal de cargas da Gol. Apenas uma semana antes disso, uma carga de iPhones da Apple avaliada em R\$ 2 milhões já tinha sido roubada no mesmo terminal de carga do aeroporto.

No dia 25 de julho de 2019, o Aeroporto Internacional de Guarulhos é que foi o alvo de ação criminosa com feições *hollywoodianas*. O objeto do roubo dessa vez foi uma carga de mais de 700 quilos de ouro, além de esmeraldas e relógios de luxo. As sete empresas afetadas estimam que os prejuízos superaram R\$ 117 milhões. A quadrilha valeu-se de veículos simulando viaturas da polícia federal, além de distintivos e uniformes falsos. Investigações apontaram para a participação de um supervisor de segurança da própria concessionária que administra o Aeroporto de Guarulhos. O suspeito, que foi preso, apareceu nas imagens gravadas por câmeras de segurança descendo de uma das viaturas clonadas e colocando pacotes de ouro dentro de uma delas. Apesar de alguns criminosos terem sido presos, até o término dessa pesquisa a carga de ouro ainda não havia sido recuperada. Esse roubo está na lista dos maiores assaltos já ocorridos no Brasil.

Na madrugada de 26 de fevereiro de 2019 (terça-feira), aproximadamente às 03:20h, seis criminosos armados com fuzis invadiram o terminal de cargas doméstico da Latam do Aeroporto Internacional Salgado Filho, situado na capital gaúcha (RS). Dessa vez, uma estratégia diferente e mais ousada: os criminosos renderam o dono de uma empresa que presta serviço ao aeroporto, em sua própria residência, e o obrigaram a chamar um motorista de uma van, supostamente cadastrada para ingressar na área restrita de segurança do aeroporto. O motorista foi conduzido pela quadrilha até o terminal para a consumação do roubo, sendo solto somente após a saída do aeroporto. Uma carga, com 9 (nove) mil celulares, teria sido levada pelos criminosos.

Em 26 de setembro de 2018, seis suspeitos foram mortos em uma tentativa de assalto no Aeroporto de Salgueiro (PE), município a 518 quilômetros de Recife, durante intensa troca de tiros com policiais federais. Após o pouso de uma aeronave que fazia transporte aéreo de valores, veículos com criminosos invadiram a pista do aeródromo e abordaram os vigilantes dos carros-fortes que transportariam o dinheiro. Os criminosos chegaram a disparar contra o avião ferindo o piloto, que se viu obrigado a parar a aeronave. O desfecho seria mais um roubo milionário, caso não fosse uma operação coordenada pela Polícia Federal em conjunto com a Polícia Militar, que culminou com a interceptação e morte dos criminosos na área de movimento do aeródromo. Foram encontrados, mais uma vez, armamentos de grosso calibre, incluindo cerca de seis fuzis Kalashnikov e uma metralhadora de calibre .50, especificamente adaptada para disparo a partir de dentro de um dos veículos conduzidos pelos bandidos.

No dia 14 de março de 2019 (quinta-feira), um grupo de oito criminosos fortemente armados roubaram malotes de dinheiro que estavam sendo levados de um avião para dois carros fortes no Aeroporto Regional de Blumenau – Quero-Quero, no Vale do Itajaí (SC). A quadrilha chegou ao local com dois carros blindados com buracos por onde os criminosos pudessem atirar. A quantia levada pelos assaltantes e registrada no boletim de ocorrência policial foi de R\$ 9,8 milhões. Como saldo dos mais de 150 (cento e cinquenta) disparos efetuados na troca de tiros na área restrita de segurança do aeroporto restaram dois seguranças baleados, e uma jovem de 22 anos que morreu ao ser atingida por um dos projéteis. Seis meses depois do assalto apenas R\$ 18 mil foram recuperados e somente três suspeitos haviam sido presos. O assalto ao Aeroporto de Blumenau converteu-se, segundo a polícia civil local, no maior assalto do Estado de Santa Catarina.

Quem tem acompanhado de perto a evolução desses eventos sabe que não se trata de casos isolados, pontuais, tampouco se restringe a aeroportos internacionais ou de elevada movimentação de passageiros. É uma modalidade de crime que está se tornando cada vez mais corriqueira nos últimos anos, e tem afligido tanto os concessionários dos maiores aeroportos internacionais do país, tais como os de Guarulhos, Campinas, Galeão e Salgado Filho, quanto os operadores dos aeródromos com pouca movimentação de passageiros, e dedicados à aviação geral, a exemplo dos Aeroportos de Salgueiro (PE) e de Blumenau (SC). O *modus operandi* dos grupos criminosos é semelhante, havendo inclusive a suspeita de que alguns roubos tenham sido cometidos pela mesma quadrilha: planejam as ações com bastante antecedência, lançam mão de armamento de grosso calibre e grande efetivo de marginas, com divisão de tarefas, e valem-se geralmente do auxílio de funcionários que atuam no próprio aeroporto, normalmente com acesso à área restrita de segurança, para a consumação dos crimes. Pelo valor estimado para a consecução das ações, cogita-se que sejam financiados por grandes e conhecidas organizações criminosas, que exploram também outras modalidades de crimes. Estima-se que no roubo de ouro em Guarulhos a quadrilha tenha desembolsado cerca de R\$ 1 milhão para a execução do crime.

Longe de ter a intenção declarada de causar um dano ou prejuízo ao modal aéreo, as quadrilhas tencionam em todos esses eventos apenas o roubo de carga sob a responsabilidade de empresa de transporte aéreo de valores ou de outra transportadora, dentro de áreas controladas ou restritas de segurança dos aeroportos. Com base nisso, há quem sustente que não se trata de um problema de *aviation security* (e por esta razão não demandando maiores providências por parte da autoridade de aviação civil), mas de segurança pública, cabendo, exclusivamente, aos órgãos policiais garantirem a prevenção contra essas ocorrências.

A questão infelizmente não é assim tão fácil de ser equacionada. Ainda que entendêssemos que incursões em sítios aeroportuários para a consecução de crimes patrimoniais com uso de violência são problemas inerentes à segurança pública, os recursos materiais e humanos para dissuadir e impedir o acesso indevido não seriam os mesmos adotados contra os atos de interferência ilícita em geral, incluindo atos de terrorismo e sabotagem? Será que uma troca de tiros, especialmente com armas de grosso calibre, dentro dos limites de área restrita de segurança (isto é, na área de movimento de aeronaves), não é capaz de oferecer sérios riscos às operações aeroportuárias, ainda que não tenham a “intenção declarada” de causar dano ao modal aéreo? São questões que merecem alguma reflexão. Incontestavelmente essas invasões de sítios aeroportuários para a prática de roubos de valores e cargas acabam expondo não só as deficiências do Estado para combater as grandes quadrilhas e organizações criminosas, mas também, de certa forma, a fragilidade de algumas medidas de segurança adotadas para fazer frente aos atos de interferência ilícita em geral – lembre-se, aqueles cometidos com a intenção declarada de causar danos e prejuízos ao transporte aéreo (tais como o terrorismo e a sabotagem).

Certo é que compete à administração aeroportuária, em coordenação com os órgãos de segurança pública, com o operador aéreo e com a empresa de transporte de valores estabelecer plano de segurança específico para o transporte aéreo de valores no aeroporto (transporte de bens de alto valor aquisitivo, realizado sob contrato de carga, por empresa aérea), de acordo com atos normativos da ANAC. É o que preconiza o Programa Nacional de Segurança da Aviação Civil Contra Atos de Interferência Ilícita (PNAVSEC), publicado através do Decreto nº 7.168, de 5 de maio de 2010. À Polícia Federal, por seu turno, cabe “autorizar, controlar e fiscalizar o funcionamento das empresas especializadas em serviços de vigilância e transporte de valores” (BRASIL, 2010).

Entre as medidas adotadas para inibir esse tipo de ocorrência, a empresa de transporte de valores Brink’s, uma das principais afetadas pelos roubos nos aeroportos brasileiros, após o aval de autoridades envolvidas com segurança, tais como ANAC, Polícia Federal e Receita Federal do Brasil, anunciou que passaria a operar com “presença armada ostensiva de proteção em todas as etapas dos processos de embarque e desembarque de cargas de alto valor” (G1, 2019). As críticas contrárias a esse tipo de medida costumam residir no fato de se banalizar o porte de armas de fogo dentro de área restrita de segurança, propiciando a ocorrência de atos de interferência ilícita contra a aviação civil. Longe da intenção de fazer qualquer juízo de mérito a respeito das medidas corretivas adotadas, entende-se que o combate a esse tipo de ameaça é terreno perfeito para a atividade de inteligência, seja quando desenvolvida pelos

órgãos de segurança pública, quanto ao monitoramento das organizações criminosas, seja através da própria autoridade de aviação civil, no que tange à identificação e prevenção de “possíveis atos ilegais cometidos por agentes em atividade regulada pela ANAC” (AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL, 2016).

Quando se trata de transporte aéreo, não é só através do roubo de cargas e de tiroteios espetaculares nos aeroportos que as grandes quadrilhas oferecem risco e ameaça à sociedade e ao Estado democrático de direito. Estamos falando de uma série de outras modalidades de crime das quais as organizações criminosas valem-se corriqueiramente da aviação civil como vetor principal. Tais modalidades apesar de não oferecerem um risco imediato à segurança da aviação civil e de seus usuários, desafiam há tempos as autoridades policiais e os órgãos de inteligência em âmbito global. Na maioria das vezes surgem como um verdadeiro “calcanhar de Aquiles” dos problemas de segurança pública enfrentados nos grandes centros urbanos do planeta, fomentando diversos outros crimes como corrupção, lavagem de capitais, roubo, receptação e homicídio, e assim por diante. Em geral, movimentam grandes quantias financeiras. As modalidades mais conhecidas são o tráfico de armas e drogas, além de crimes contra a ordem tributária a exemplo do contrabando e do descaminho.

No Aeroporto Internacional de Guarulhos, por exemplo, estudos apontam que a apreensão de drogas mais do que triplicou na última década. De janeiro a agosto de 2019 apreendeu-se 1,49 tonelada de drogas, sobretudo cocaína, sendo que dos 232 presos apenas 10 (4,1 %) eram donos do entorpecente apreendido; todos os demais estavam, de fato, traficando a droga como “mulas” – que são as pessoas contratadas para realizar o transporte do entorpecente. Para se ter uma ideia mais clara do aumento do tráfico de drogas através do transporte aéreo, durante todo o ano de 2017, no Aeroporto de Guarulhos, foram apreendidos 633 quilos de droga, atingindo uma média de 52,75 kg/mês. Por outro lado, só até meados de 2019, a média já atingia 186,6 kg/mês, indicando uma alta de 253,7 % em relação a todo o ano de 2017. A cocaína totalizou 85,4 % das apreensões, com 1,32 tonelada, seguida por maconha (76 quilos) e anfetaminas (72 quilos).

Em reportagem publicada pelo site “Metrópoles” (Metrópoles, 2019), a partir de dados repassados pelo Departamento de Polícia Federal, apontou-se que as principais cidades-destinos de drogas partindo de Guarulhos eram as africanas de Lomé (em Togo), com 270 quilos de cocaína, e Johannesburgo (na África do Sul), com 165 quilos. Na Ásia, as drogas tiveram como destino Beirute (no Líbano), com 101 quilos, Doha (no Catar), com 28,2 quilos, Nova Délhi (na Índia), com 16,6 quilos. A maior parcela, entretanto, teve como rumo países da Europa, a exemplo de Portugal e Holanda, além de destinos turísticos na Ásia, como a Tailândia. No

contra fluxo de Guarulhos, naquele período, chegaram drogas sintéticas de cidades como Barcelona (34 quilos), Madri (16,7 quilos), Milão (13,7 quilos) e Istambul (6,1 quilos). Os locais em que a droga costuma ser encontrada desafiam a criatividade humana: "galão de sabão em pó, fundo falso de malas e até palmilha de bota" (Extra, 2019), quando não estão dentro do próprio corpo do traficante.

Uma das características da maioria dessas operações criminosas foi a massiva participação de funcionários do próprio sistema aeroportuário com acesso à área restrita de segurança do aeroporto. Vinculados a empresas aéreas e empresas de serviços auxiliares de transporte aéreo (ESATA), os funcionários em geral atuavam no manuseio de cargas e bagagens. Comprovou-se que os criminosos recebiam até R\$ 500 mil por operação, isto é, a cada implantação de 220 quilos de droga por aeronave, disse o delegado-chefe da delegacia da Polícia Federal do Aeroporto de Guarulhos. O *modus operandi* era basicamente retirar a etiqueta da bagagem de um passageiro, que já havia sido inspecionada, e colocá-la na bagagem que continha a droga com o intuito de driblar a inspeção de segurança. De todo modo, a concessionária do Aeroporto de Guarulhos declarou que "atua de acordo com a legislação vigente e dispõe de tecnologia e infraestrutura necessárias para realizar o monitoramento e auxiliar os órgãos de segurança" (Exame, 2017).

Ressalte-se que o tráfico internacional de drogas a partir do Aeroporto de Guarulhos, o maior e mais movimentado do Brasil, já é objeto de preocupação há anos. No dia 23 de maio de 2016, a Polícia Federal deflagrou a operação "Carga Extra" para desarticular quadrilha formada por funcionários e ex-funcionários de empresas de serviços auxiliares de transporte aéreo. Foram cumpridos 15 mandados de busca e 14 mandados de prisão em Guarulhos, São Paulo e Mongaguá, mobilizando cerca de 80 policiais federais. Durante os oito meses de investigação, apurou-se que a organização criminosa movimentou aproximadamente R\$ 8 bilhões, cerca de R\$ 500 mil em cada operação. Naquela ocasião, a estratégia era implantar a droga na carga das empresas aéreas de forma clandestina "sem nenhum tipo de registro" (Agência Brasil, 2016). Os entorpecentes ingressavam no sítio aeroportuário através de caminhões de lixo e depois alocados dentro de contêiner de cargas e bagagens regulares, antes do embarque nas aeronaves. Os funcionários recebiam como pagamento entre R\$ 10 mil e R\$ 100 mil, na medida de suas participações na operação criminosa.

Nos primeiros meses de 2019 outro aeródromo que se destacou na quantidade de drogas apreendidas foi o principal *hub* da Região Norte do país: o Aeroporto Internacional de Manaus – Eduardo Gomes (AM). De acordo com o site “Amazonas Factual”, a partir de dados obtidos com a Polícia Federal, até meados de 2019, foram apreendidos 117,6 quilos de entorpecentes:

o que o coloca na segunda posição nacional na rota do tráfico de drogas no Brasil, atrás apenas do aeródromo de Guarulhos. Uma característica marcante do tráfico no Aeroporto de Manaus é que das pessoas detidas com a droga, com média de idade de 24 anos, 75 % eram do sexo feminino. Dos detidos, 55 % declararam que o destino era o Aeroporto de Guarulhos, 15 % afirmaram que o destino era Fortaleza (CE), e 10 % tinham como destino os aeroportos de Porto Velho (RO), Belém (PA), e a própria cidade de Manaus (AM). Conforme levantamento da Polícia Federal de 2018, foram apreendidos no Eduardo Gomes 31,5 toneladas de cocaína e 7,9 toneladas de maconha. Completando o “Top 5” estão os aeroportos internacionais do Rio de Janeiro (RJ), Brasília (DF) e Campo Grande (MS), respectivamente.

Não é só através do tráfico de drogas que as organizações criminosas se aproveitam do modal aéreo para a consecução de suas transações ilícitas. No dia 1º de junho de 2017, policiais da Delegacia Especializada em Armas, Munições e Explosivos (Desarme) e da Delegacia de Roubos e Furtos de Cargas (DRFC) apreenderam 60 fuzis e prenderam 4 suspeitos do crime no terminal de cargas do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro – Galeão/Antônio Carlos Jobim (RJ). De acordo com o Instituto de Segurança Pública (RJ), foi a maior apreensão de armas no Rio de Janeiro nos últimos 10 anos. Provenientes de Miami (EUA), os fuzis estavam alocados dentro de contêineres junto com uma carga de aquecedores para piscinas.

Entre as principais iniciativas para o combate à atuação de organizações criminosas junto aos aeroportos nos últimos anos, destaca-se o Programa de Cooperação Internacional em Aeroportos (Intercops), iniciado pela Polícia Federal em outubro de 2014. Na tentativa de promover intercâmbio de experiências e metodologias de trabalho entre policiais de vários países, o Intercops representa um marco relevante para a cooperação internacional e o enfrentamento de crimes internacionais cometidos no âmbito do sistema aeroportuário. Os participantes do programa são capacitados em “técnicas de interdição de drogas em aeroportos, perícias em ambiente aeroportuário, inteligência policial em aeroportos e segurança aeroportuária”. Sem dúvida, com vistas à complexidade do fenômeno e à quantidade de atores internacionais envolvidos, somente através da cooperação internacional que as autoridades poderão dar uma efetiva resposta ao tráfico interacional de drogas.

A cooptação de funcionários que atuam nos aeroportos por parte de organizações criminosas tem feito com que as autoridades responsáveis pela segurança voltem cada vez mais seus olhares para as empresas que atuam nas áreas controladas e restritas de segurança dos aeródromos, especialmente empresas aéreas e empresas de serviços auxiliares de transporte aéreo. Em 26 de setembro de 2019, em Minas Gerais e em São Paulo, a Polícia Federal prendeu oito pessoas suspeitas de integrar quadrilha de tráfico de drogas, que atuava no Aeroporto

Internacional de Confins – Tancredo Neves (MG). De acordo com a PF eles se “candidatavam a empregos cujas funções eram estratégicas para o crime”, a exemplo de “auxiliar de esteira, agentes de bagagens e operadores de Raio X”. O objetivo era fazer com que malas cheias de drogas “passassem do sistema de triagem doméstico para o internacional sem chamar a atenção da fiscalização”: era a forma utilizada pela quadrilha para burlar as medidas de segurança do aeroporto. A ação foi filmada pelo circuito fechado de televisão do aeroporto e detalhada com precisão em reportagem do G1 de 07 de outubro de 2019 (G1, 2019):

Assim as malas com drogas recebiam etiquetas de voos internacionais como se já tivessem sido checadas. Toda ação criminosa estava sendo filmada pelas quase mil câmeras de segurança do aeroporto. As imagens foram usadas na investigação da Polícia Federal depois de uma denúncia anônima.

Em um dos vídeos, um homem de camisa azul se aproxima do guichê e pede para que a mala dele seja enviada para o Aeroporto de Congonhas, em São Paulo. [...]

Logo em seguida, a mala cheia de drogas chega na área de triagem doméstica e é retirada da esteira por um homem de colete laranja, que trata de esconder o volume atrás de um contêiner. Ele vai até um armário e volta com uma nova etiqueta de voo internacional para a mala. [...]

No momento em que ele vai até a mala, um funcionário, que não faz parte do esquema, tenta dar a destinação correta à bagagem e é impedido por ele. Segundos depois, outro homem pega a mala e leva para o contêiner de bagagens já fiscalizadas pelo Raio X e segue para o voo para Lisboa.

Em 28 de novembro de 2019, dois ex-funcionários da Latam foram presos em operação da Polícia Federal contra quadrilha de tráfico de drogas que atuava no Aeroporto Internacional de Foz do Iguaçu – Cataratas (PR). Nesse caso, a quadrilha usava uma estratégia diferente: enquanto vinculados àquela empresa aérea, os sujeitos, que tinham acesso à área restrita de segurança do aeroporto, mantinham a posse do entorpecente até passarem pelo ponto de controle de acesso; posteriormente introduziam “a droga na bagagem de outros envolvidos no esquema”. Os ex-funcionários foram identificados “por exames de DNA realizados nos pacotes com cocaína apreendidos”.

O caso mais emblemático abrangendo pessoas que deveriam justamente impedir o tráfico internacional de drogas ou, ao menos, repudiar tal prática, é aquele que envolveu um sargento da Aeronáutica que foi flagrado no Aeroporto de Sevilla, na Espanha, com cerca de 39 quilos de cocaína em sua bagagem. O militar não somente estava em serviço como também fazia parte da própria comitiva presidencial, quando foi flagrado com o entorpecente na Europa. O fato ocorreu em junho de 2019 durante a segunda escala da viagem presidencial ao encontro do G20 no Japão. De acordo com a investigação, o sargento entrou e colocou a mala no fundo da aeronave ainda desligada três horas antes do voo. De acordo com reportagem do G1, de 02/09/2019, não consta no inquérito que as bagagens dos militares tenham sido submetidas à

inspeção de segurança antes do embarque no Aeroporto de Brasília – Presidente Juscelino Kubitschek (DF). Somente após a escala em Sevilla, onde o militar precisou submeter sua bagagem à inspeção por equipamento de raio-x, que a carga de droga fora detectada pelas autoridades espanholas. O militar fez ao menos 30 (trinta) viagens nacionais e internacionais pela Força Aérea Brasileira nos últimos 5 (cinco) anos, tendo transportado, além do próprio presidente Jair Bolsonaro, os ex-presidentes Michel Temer e Dilma Rousseff naquele período.

Como se nota, as atividades criminosas transcendem o próprio transporte aéreo regular de passageiros que a maioria das pessoas costuma ter acesso, através das companhias aéreas, abrangendo também o transporte aéreo a serviço do próprio Estado brasileiro, no caso envolvendo também aeronaves estritamente militares. Por outro lado, quando voltamos nossa atenção ao transporte aéreo não regular de passageiros e à aviação geral, conseguimos identificar uma série de outras atividades ilícitas que são bastante recorrentes no território nacional, tais como táxi aéreo clandestino (mais conhecido como táxi aéreo pirata), manutenção aeronáutica clandestina, aeródromos clandestinos e garimpo ilegal.

Para dar um exemplo, nos dias 10 e 11 de dezembro de 2019 a ANAC, a Receita Federal do Brasil, o Serviço Aéreo do Estado de Goiás e o Grupo de Radiopatrulha Aérea da Polícia Militar do Estado de Goiás realizaram uma operação conjunta para combater a manutenção aeronáutica clandestina. No total ocorreram 17 prisões por manutenção clandestina, 33 apreensões de aeronaves, recolhimento de 82 volumes pela Receita Federal, 6 interdições de estabelecimento, além de ter sido apreendida uma arma de fogo. Além de promoverem uma concorrência desleal em relação às oficinas de manutenção em situação regular perante a ANAC, o grande prejuízo oferecido pela manutenção aeronáutica clandestina reside na afronta à aeronavegabilidade, isto é, em linhas gerais, realizar serviço de manutenção, manutenção preventiva, reconstrução ou alteração de artigo ou produto aeronáuticos (aeronaves, motores e peças de aeronaves em geral) sem a autorização requerida pela legislação pertinente, de modo a comprometer significativamente a segurança das operações aéreas.

Outra vulnerabilidade da aviação civil que foi bastante noticiada pela mídia no ano de 2009 foi a exploração de táxis aéreos clandestinos (TACA), ou piratas. O motivo principal foi a ocorrência de acidentes aeronáuticos que vitimaram pessoas públicas, entre as quais o jornalista Ricardo Boechat e o cantor Gabriel Diniz. No primeiro caso, a empresa que fazia o transporte do jornalista tinha autorização apenas para “Serviços Aéreos Especializados (SAE), que incluem aerofotografia, aeroreportagem, aerocinematografia, entre outros do mesmo ramo” (UOL, 2019). No segundo, a aeronave que transportava o cantor possuía apenas “autorização para voos de instrução” (G1, 2019). Independentemente do quanto isso pode ter contribuído

para a ocorrência desses acidentes aéreos, fato é que o TACA acaba concorrendo com as empresas de táxis aéreos que cumprem a legislação aeronáutica por serem mais baratos. O que barateia o valor da passagem nesses casos é justamente o fato dessas empresas ou pessoas físicas, proprietárias da aeronave, não se sujeitaram aos requisitos estabelecidos pela autoridade de aviação civil para o transporte aéreo de passageiros. A diferença de preços, não raras às vezes, é cobrada do próprio passageiro que busca esse tipo de transporte quando se vê diante de um incidente grave ou acidente aeronáutico.

Foi com base na necessidade de se reprimir de forma mais contundente esse tipo de conduta que o deputado federal Coronel Tadeu (PSL-SP) apresentou, em 15/04/2019, o Projeto de Lei nº 2273/2019, incluindo o artigo 261-A no Código Penal, e tipificando o crime de exploração de táxi aéreo clandestino: "Explorar serviço aéreo público não regular, na modalidade de táxi aéreo, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar: Pena - reclusão, de dois a cinco anos, e multa". Se do fato resulta a queda ou destruição da aeronave, o criminoso estará sujeito a pena de reclusão, de quatro a doze anos, e multa, se o fato não constituir crime mais grave. De acordo com última verificação na página de consulta da Câmara dos Deputados, o projeto encontra-se "aguardando Parecer do Relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)". De qualquer forma, vale transcrever trecho da "Justificação" do referido projeto de lei (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019):

[...] a ANAC promoveu o estabelecimento de regras para a concessão de autorização para exploração de serviço de táxi aéreo, com vistas a garantir que os altos padrões de segurança existentes, o treinamento e a atualização dos pilotos, bem como as fiscalizações de manutenção e seguro da aeronave, estejam sendo respeitados pela empresa de transporte.

Dessa maneira, o processo para aquisição de autorização para exploração do transporte aéreo público não regular na modalidade táxi aéreo é, hodiernamente, integrado pelas fases de Certificação Operacional da empresa, que compreende o registro das aeronaves a serem operadas, e, em seguida, da Outorga da Autorização para Operar.

É preciso consignar, nesse diapasão, que o táxi aéreo clandestino atua no mercado sem a devida homologação junto à aludida autarquia, sendo, pelos motivos expostos, altamente censurável tal conduta.

Logo, a exploração de serviço aéreo público não regular, na modalidade táxi aéreo, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar, conta com a presunção legal absoluta da existência de perigo, por se tratar de comportamento, por si só, perigoso, tornando-se despicienda a necessidade de comprovação risco verdadeiro no caso concreto.

Ainda na esteira das atividades criminosas desenvolvidas no âmbito da aviação civil, vale destacar também a utilização de aeronaves para o garimpo ilegal. Em caso recente, na madrugada de 12 de outubro de 2019, policiais da Companhia Independente de Policiamento

Ambiental (Cipa) foram checar denúncia de crime ambiental em fazenda na zona rural de Amajari, no interior do Estado de Roraima. Em verdade, o local funcionava como acampamento-base de garimpeiros e ponto de passagem para áreas de garimpo ilegal em terra indígena Yanomami. Os policiais detiveram 20 pessoas envolvidas e apreendeu dois helicópteros, além de "duas armas, combustíveis, munições, incluindo um estojo de fuzil, mais de R\$ 10 mil, jóias e pepitas de ouro" (G1, 2019). Os detidos informaram que os garimpeiros pagavam até R\$ 2 mil pelo traslado até a região do garimpo ilegal às margens do rio Uraricoera. Com vasta extensão territorial, não é difícil imaginar que aeronaves sejam corriqueiramente utilizadas na prática do garimpo ilegal no Brasil: mais uma modalidade criminosa que desafia a atividade de inteligência voltada à aviação civil brasileira.

No que concerne à atividade de inteligência, a Política Nacional de Inteligência (PNI) estabelece que a criminalidade organizada é uma das principais ameaças à integridade da sociedade e do Estado e à segurança nacional. Fenômenos como violência em larga escala financiada por organizações criminosas ligadas ao narcotráfico e outras modalidades de crimes devem potencializar o interesse das unidades de inteligência, que não podem se eximir de maior integração e cooperação no combate a esse fenômeno, desenvolvendo e aprofundando o intercâmbio de dados, informações coletadas e conhecimentos produzidos. Eis o teor do item 6.9 da PNI (BRASIL, 2016):

6.9 Criminalidade Organizada

É ameaça a todos os Estados e merece atenção especial dos órgãos de Inteligência e de repressão nacionais e internacionais. A incidência desse fenômeno, notadamente em sua vertente transnacional, reforça a necessidade de aprofundar a cooperação. Apesar dos esforços individuais e coletivos das nações, não se projetam resultados que apontem para a redução desse flagelo global em curto e médio prazo.

A atuação cada vez mais integrada nas vertentes preventiva (Inteligência) e reativa (Policial) mostra ser a forma mais efetiva de enfrentar esse fenômeno, inclusive no que diz respeito a subsidiar os procedimentos de identificação e interrupção dos fluxos financeiros que lhe dão sustentação. Atualmente, a grande maioria dos países desenvolve e aprofunda o intercâmbio de dados e conhecimentos entre os órgãos de Inteligência e de repressão em âmbito nacional e internacional.

Ainda dentro do capítulo sobre a avaliação das ameaças à aviação civil, o próximo tópico versará sobre um assunto que vem ganhando cada vez mais espaço na pauta internacional, e causando novamente apreensão entre os especialistas no tema, sobretudo aqueles que trabalham nos serviços secretos, apesar das décadas que se sobrepõem ao término da Guerra Fria (quando o mundo chegou o mais perto de uma grande e derradeira catástrofe

nuclear). É sobre o transporte aéreo de artigos perigosos e bens de uso dual que falaremos no próximo tópico.

6.4 TRANSPORTE AÉREO DE ARTIGOS PERIGOSOS E BENS DE USO DUAL

Na madrugada do dia 26 de abril de 1986, era para acontecer somente mais um teste de segurança rotineiro, simulando uma falta de energia da estação no reator de número 4 da Central Nuclear Vladimir Ilyich Lenin, situada nas proximidades da pequena cidade de Pripyat, no norte da Ucrânia Soviética, quase fronteira com a Bielorrússia. O que aconteceu em seguida superou as mais pessimistas expectativas. Falhas no projeto do reator combinadas com uma sequência de erros na execução dos procedimentos por parte dos operadores do teste desencadearam uma explosão de vapor que destruiu o reator e o prédio onde estava alocado, expondo seu núcleo e lançando toneladas de material radioativo na atmosfera, sobretudo durante o incêndio que se seguiu por semanas até ser contido pelos bombeiros. De acordo com dados da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), a quantidade de radiação liberada foi 400 vezes maior que a da bomba atômica lançada sobre a cidade de Hiroshima, no Japão. O acidente na Central Nuclear de Chernobyl, como ficou conhecida mundialmente, logo viria a converter-se no maior desastre tecnológico e nuclear da história humana.

Em linhas gerais, o princípio básico de funcionamento de uma usina nuclear é muito semelhante ao de uma usina termoelétrica qualquer: por meio do aquecimento de uma substância ou da sua queima, o objetivo é gerar vapor ou algum gás capaz de, com seu deslocamento canalizado e em alta pressão, mover uma turbina e produzir eletricidade. No caso de uma usina nuclear, utiliza-se o valor d'água quando aquecida a partir de uma reação chamada fissão nuclear. Para isso, são utilizados elementos combustíveis, tais como os isótopos urânio e plutônio. Quando um átomo dessas substâncias é fendido por um nêutron, uma quantidade colossal de energia é liberada; os nêutrons liberados destroem os demais átomos ao redor gerando uma reação em cadeia. Essa energia liberada num ambiente controlado é capaz de aquecer a água gerando vapor e, em seguida, energia elétrica, tal como explicado anteriormente.

A primeira pergunta que costuma surgir é: de que forma essa reação em cadeia é controlada a ponto de não causar uma explosão de alguns megatons? Através de um reator nuclear. O mecanismo funciona através da intercalação de barras do combustível fissil – normalmente o urânio 235 ou o plutônio 239 – com barras de moderador de nêutrons, que podem ser barras de carbono na forma de grafite, de cádmio, ou ainda água pesada, como acontece nos reatores mais modernos. De acordo com Jennifer Rocha Vargas Fogaça, partes

dos nêutrons liberados na fissão nuclear acabam colidindo com os núcleos dos elementos que compõem os moderadores, que absorvem parte dos nêutrons sem sofrer fissão. O controle baseia-se no fato de que "somente um dos nêutrons liberados em cada fissão pode reagir novamente" (Fogaça, 2019), e assim a reação pode ser controlada de forma a produzir energia elétrica sem riscos de explosão.

Para que o calor extremo dessa reação em cadeia, apesar de controlada, não derreta o núcleo do reator é necessário usar algum método de resfriamento. No caso em estudo, usava-se a água do rio Pripyat que margeava o complexo da usina, água esta que era conduzida até o reator através de bombas elétricas. A maior falha de segurança da Central Nuclear de Chernobyl era que na hipótese de algum corte de alimentação das bombas elétricas, o resfriamento ficava a cargo de geradores movidos a diesel que funcionavam como reserva, mas demoravam mais de um minuto para fazer as bombas funcionarem adequadamente – “o que era tempo demais” (Tecmundo, 2019). Para cobrir esse intervalo de pouco mais de um minuto, a tática era usar uma energia elétrica adicional gerada pela inércia da rotação dos geradores enquanto eles paravam de girar após o desligamento da usina, produzindo assim o necessário para a bomba principal até que os geradores a diesel pudessem funcionar normalmente.

Sucedeu-se que esse “quebra-galho” nunca deu muito certo. Os testes feitos anteriores não apresentaram os resultados esperados. No fatídico dia, o teste seria realizado durante um desligamento de manutenção programada do reator de número 4 da central nuclear. Sem entrar no mérito do que cada técnico fez de errado no dia do acidente, fato é que uma sucessão de erros gerou “uma sobrecarga incomum e o botão do sistema de proteção de emergência do reator foi ativado – não se sabe quando, nem por quem” (Tecmundo, 2019). Em seguida, um pico de energia aumentou ainda mais a sobrecarga, causando um significativo aumento da temperatura do núcleo do reator e, por conseguinte, da pressão do vapor. O resto é o que todo mundo pôde constatar a partir do que sobrou do restante do prédio que abrigava o reator: a pressão jogou toda a estrutura, inclusive o próprio reator, pelos ares, não como em uma bomba nuclear, mas como em um estouro de caldeira.

Até que altos níveis de radiação fossem detectados na Suécia (a cerca de mil quilômetros de distância), alguns dias após o acidente, poucas pessoas acreditavam que fosse algo realmente grave. Se entre os próprios cientistas era difícil acreditar inicialmente que o reator houvesse explodido (talvez não quisessem acreditar), para o povo era um mero incêndio que seria contido pelos bombeiros. Além de alguns funcionários da usina, os bombeiros seriam as primeiras vítimas da tragédia: a maioria viria a morrer nas semanas seguintes à exposição. Muitos foram hospitalizados logo após tentarem conter as chamas no primeiro dia de incêndio, quando

receberam uma dose letal de radiação ionizante sem qualquer proteção. Além das graves queimaduras, o diagnóstico era a síndrome aguda da radiação, ou doença da radiação, caracterizada por uma coleção de prejuízos causados à saúde, envolvendo principalmente lesões nos órgãos responsáveis pelos sistemas digestivo, cardiovascular, imunológico e neurológico. Isso porque a radiação ionizante – basicamente, ondas eletromagnéticas de energia elevada (raios-X e raios gama) e partículas (alfa, beta e nêutrons) – é capaz de alterar as “propriedades químicas dos átomos afetados e de quaisquer moléculas que contenham esses átomos”. Uma vez alterando “o ambiente altamente organizado da célula, a radiação ionizante pode afetar e danificar células” (Manual MSD, 2017), aumentando o risco de uma série de doenças, sobretudo o câncer, além dos graves danos aos tecidos atingidos pelos raios e partículas.

Exceto pelo feixe de luz azulada que perfurava o céu em direção às nuvens, indicando a presença de radiação ionizando o ar, e pela espessa coluna de fumaça que subia a partir do prédio do reator destruído, pouca coisa poderia indicar à população local que algo realmente grave estava acontecendo. Isso porque as radiações ionizantes “não são perceptíveis aos sentidos humanos, o que nos impossibilita de identificá-las no ambiente sem o emprego de instrumentos específicos” (Ministério da Saúde, 2020). Aos poucos, apesar de ter sido evacuada num raio de 30 quilômetros (zona de exclusão) a partir da central nuclear, parte do povo que habitava as aldeias nas imediações da usina voltaram a viver no local e a consumir produtos de origem animal e vegetal da região contaminada sem muitas preocupações com o perigo.

Não se engane, leitor, a aura de mistério que paira sobre os efeitos da radiação ionizante na zona de exclusão (uma vez que não podem ser percebidos ou sentidos) também faz parte do seu legado de morte e sofrimento ao povo daquela região. A radiação ionizante não pode ser “sentida” pelo organismo humano até que uma série de doenças e a própria morte comecem a espreitar o indivíduo com o passar dos meses e anos. No que concerne à Chernobyl, de um lado surgiram diversas deformidades, debilidades e deficiências físicas nas pessoas expostas e em seus descendentes; de outro, uma vasta gama de doenças psicológicas acometeu a “gente de Chernobyl”. Eis o estigma carregado pelas pessoas que viviam na região e teriam sido contaminadas por partículas radioativas. Abaixo segue transcrito um trecho do relato de Nadiéjda Petróvna Vigóvskaia, moradora evacuada da cidade de Pripyat, descrevendo o drama vivido nas semanas seguintes ao acidente – registrado no livro “Vozes de Tchernóbil – a história oral do desastre nuclear”, de Svetlana Aleksiévitch (2016, p. 243):

Desde os primeiros dias sentimos que nós, gente de Tchernóbil, éramos repudiados. Tinham medo de nós. O ônibus que nos levava parou à noite numa aldeia. As pessoas dormiram pelo chão da escola, no clube. Não havia mais onde se enfiar. E uma mulher nos convidou para ficar na casa dela: “Venham, vou fazer a cama. Pobrezinho do seu

filho”. E outra mulher que estava ao lado a afastava de nós: “Você ficou louca? Eles estão contaminados”. Depois que nos transferimos para Moguilióv e o nosso filho foi à escola, no primeiro dia voltou correndo para casa, chorando. Puseram-no ao lado de uma menina, mas ela não quis sentar-se com ele porque ele era radiativo, como se por sentar-se ao lado pudesse morrer. O meu filho estava no quarto ano e aconteceu de ser o único de Tchernóbil nessa série. Todos tinham medo dele, chamavam-no de “vagalume”, de “ouriço de Tchernóbil”...Eu me assustei de ver como a infância dele acabou tão rápido.

O acidente nuclear mudou a forma como as pessoas viviam e se viam: além se virem obrigadas a abandonar suas terras, seus lares, seus bens, seus animais para sempre, muitas pessoas ficaram estereis, as crianças desenvolveram medo de brincar nas ruas (ainda que morassem em áreas rurais), as mulheres tinham medo de engravidar, e quando tinham filhos a primeira preocupação era se tinham alguma deficiência ou deformidade. O amor e a convivência social também estavam condenados pelo “fantasma” da radiação ionizante, contribuindo para consagrá-la como uma arma perfeita: silenciosa, letal e perene. Estima-se que por vinte mil anos ainda permanecerá nos locais contaminados na região de Chernobyl. Após contaminar e destruir um organismo vivo, um isótopo ainda é capaz de continuar em sua saga mortal por muito tempo, por milhares de anos. Estima-se que milhares de pessoas tenham sucumbido em decorrência da exposição à radiação por todos esses anos: números que aparentemente foram escondidos pelo governo para evitar um pânico generalizado, ou repercussões negativas perante a comunidade internacional.

Quase um ano e meio depois, no Brasil, no dia 13 de setembro de 1987, ocorreu outro evento mundialmente conhecido envolvendo bens de uso dual, que foi o acidente radiológico de Goiânia (GO). Na ocasião catadores de sucata inadvertidamente romperam uma cápsula contendo cloreto de cézio (isótopo cézio 137) e, encantados com o brilho azulado do material em ambientes escuros, o levaram para suas residências e distribuíram entre amigos e familiares, deixando um rastro de contaminação que resultou na morte de várias pessoas e deformidades em outras, devido às graves lesões causadas pela exposição ao material radiológico. A cápsula fazia parte de um equipamento de radioterapia (modalidade de tratamento para pessoas acometidas de neoplasia maligna – câncer) abandonado em um terreno que abrigava um instituto de radiologia, que não funcionava mais no local.

Assim como o urânio 235 e o plutônio 239, o cézio 137 é capaz de gerar radiação ionizante com características semelhantes às que já estudamos nos parágrafos anteriores. Após alguns dias, com várias pessoas dando entrada nos hospitais e postos de saúde com sintomas de síndrome aguda de radiação, incluindo náusea e vômito e predisposição para infecções e hemorragias, foi dado o alerta de contaminação em Goiânia. A manobra envolveu a condução

de mais de 112 mil pessoas, por determinação da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), ao Estádio Olímpico de Goiânia, onde foram aplicados testes para verificar eventual contaminação por radiação ionizante. Os registros oficiais apontam para a morte de apenas quatro pessoas em decorrência da síndrome aguda de radiação, mas, de acordo com a Associação de Vítimas do Césio 137, estima-se que dezenas tenham sucumbido em decorrência da exposição direta ao isótopo. A limpeza da área contaminada gerou mais de 13 toneladas de resíduo radioativo, que foram armazenadas em contêineres especiais e aterradas sob camadas de concreto e chumbo. A história é pouco conhecida entre os mais jovens no Brasil, mas entrou para os livros de história como mais uma lição sobre os perigos da manipulação inadequada de bens de uso dual.

De acordo com dados do Ministério da Saúde, extraídos de sua página na rede mundial de computadores, o Brasil possui em seu território cerca de 3.600 instalações que utilizam fontes de radiação ionizante, além de outras 20 que atuam no ciclo do combustível nuclear, a exemplo da “Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto, em Angra dos Reis (RJ), a Fábrica de Combustíveis Nucleares, em Resende (RJ) e as minas de urânio em Caetité (BA) e Itatiaia (CE)”. A experiência internacional demonstra que a resposta à emergência envolvendo exposição à radiação ionizante pode extrapolar a capacidade técnica e logística de organizações, cidades, estados e países. Para a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) a dificuldade deve ser superada “através de preparação e planejamento prévios, visando à aplicação integrada de ações, de maneira coordenada” (Ministério da Saúde, 2020). As consequências de um acidente dependem de modo geral das suas características (local, condições climáticas do ambiente, acesso e magnitude) e do produto liberado (potencial de perigo, quantidade, possibilidade de exposição humana e contaminação do ambiente), podendo resultar em:

- a) Óbitos, doenças (agudas e crônicas), intoxicações, ferimentos ou traumas, além de comprometer a saúde mental;
- b) Contaminar água, solo e ar;
- c) Comprometer ou interromper os serviços públicos essenciais (água, energia e transporte);
- d) Alterar a rotina ou a capacidade de resposta dos serviços de saúde, em função da urgência do atendimento às vítimas pelas equipes de vigilância, assistência farmacêutica, assistência pré-hospitalar e hospitalar, bem como dos serviços laboratoriais e de diagnóstico; e

e) Alterar a economia do local em função da interrupção de atividades econômicas (industriais, comerciais, agrícolas, extrativistas e de subsistência), restrição à circulação de pessoas e mercadorias, contaminação de alimentos e encarecimento dos meios de sobrevivência.

Além desses casos mais emblemáticos, o mundo testemunhou alguns outros, a exemplo do acidente na Central Nuclear de Daiichi no município de Fukushima, no Japão, ocorrido em 11 de março de 2011. Na hipótese, não tendo como causa imediata um descuido humano, o acidente foi ocasionado principalmente por um terremoto de magnitude 8,9 da escala Richter, que gerou um “tsunami” com ondas de 14 metros, que, por seu turno, varreu a costa nordeste do país asiático. O maremoto levou a vida de 18 mil pessoas, e trouxe problemas significativos para a Central Nuclear de Fukushima I, demandando a evacuação de cerca de 140 mil pessoas da região, devido a liberação de radiação ionizante a partir dos reatores destruídos. Isso porque as altas ondas danificaram o sistema de resfriamento de alguns reatores que, em seguida, explodiram, expondo o núcleo, e liberando os isótopos radioativos. Quanto à Fukushima, um aspecto que não deve ser esquecido é que a radiação ionizante desencadeou milhares de mortes de forma indireta causadas apenas pelo receio de um apocalipse radioativo – deixando mais uma lição para a humanidade.

De acordo com pesquisadores do Instituto de Economia do Trabalho da Alemanha, em artigo intitulado "Cuidado com o Princípio da Precaução: Evidências do Acidente Nuclear de Fukushima Daiichi", a ameaça de uma catástrofe nuclear de grandes proporções conduziu um país, abalado por duas bombas atômicas detonadas em seu território, a tomar uma medida drástica: "todas as usinas nucleares japonesas, responsáveis por 30 % da eletricidade consumida em todo o país, foram fechadas em pouco mais de um ano" (UOL, 2019). Em 14 meses após o acidente de Fukushima, qualquer atividade de produção de energia elétrica através de centrais nucleares foi encerrada no Japão. O aumento da importação de combustíveis fósseis causou um aumento de até 38 % no preço da energia em algumas regiões, levando a uma drástica redução no consumo de eletricidade, da qual muitas pessoas dependiam para se aquecer no rigoroso inverno japonês. Valendo-se de modelos econométricos, os pesquisadores conseguiram vincular o aumento da mortalidade, causada sobretudo entre os idosos por doenças ligadas à exposição ao frio, às mudanças nos preços da eletricidade excluindo outros fatores que poderiam ter levado a mortes adicionais.

Um aspecto que ficou claro com esse evento é que decisões sobre políticas de energia podem ocasionar sérias implicações na saúde e na vida das pessoas, e que, na iminência de um

desastre nuclear, as decisões tomadas em sede de medidas contingenciais para combater a ameaça em si, podem desencadear mais mortes do que a própria exposição à radiação ionizante. Além de diversos outros serviços públicos essenciais, a descontinuidade de fornecimento de energia nuclear nessas hipóteses, sob determinadas circunstâncias, envolve muitos riscos, que devem ser levados em consideração no planejamento e preparação para catástrofes dessa natureza.

Além dos próprios artefatos nucleares e radiológicos tratados acima, existem outros agentes que representam ameaça equivalente à sociedade e à integridade do Estado brasileiro. Perante a comunidade de inteligência, esses elementos são tratados de modo geral como bens de uso dual e tecnologias sensíveis, tendo-se em conta o potencial de utilização tanto para fins militares, bélicos, quanto para o desenvolvimento do país, com fins pacíficos. Considerando a capacidade destrutiva desses elementos, obviamente não passam despercebidos por organizações terroristas ou criminosas em geral, seja com o intuito de intimidar autoridades estatais ou até mesmo causar destruição em massa, colocando em prática seus objetivos nefastos. Nesse ponto, o papel da atividade de inteligência é basicamente identificar o *modus operandi* dessas redes, grupos, empresas ou instituições que buscam ter acesso a bens de uso dual e tecnologias sensíveis e, ao mesmo tempo, monitorar o controle desses artigos de modo a "preservar o direito ao desenvolvimento científico e tecnológico para fins pacíficos, de acordo com os instrumentos internacionais incorporados ao ordenamento jurídico nacional" (BRASIL, 2016).

Quando elementos químicos, biológicos e nucleares são manipulados para fins militares ou bélicos, com o intuito de causar destruição e morte, são em geral tratados como armas de destruição em massa. Tanto atividades ilegais envolvendo bens de uso dual e tecnologias sensíveis, quanto as armas de destruição em massa, que são produzidas a partir desses bens (químicos, biológicos e nucleares), estão inseridas no rol de principais ameaças à integridade da sociedade e do Estado e à segurança nacional, além de representarem um grave risco à paz mundial, exigindo bastante atenção por parte dos órgãos e entidades que compõem o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN). Eis o que diz os itens 6.7 e 6.8 da Política Nacional de Inteligência sobre o tema (BRASIL, 2016):

6.7 Atividades ilegais envolvendo bens de uso dual e tecnologias sensíveis

São ameaças crescentes que atingem países produtores desses bens e detentores dessas tecnologias, em especial nas áreas química, biológica e nuclear. O Brasil insere-se nesse contexto. As redes criminosas e terroristas buscam ter acesso, na maioria das vezes de forma regular, porém dissimulada, a esses bens e tecnologias. Para tanto, utilizam-se, entre outros meios, de empresas ou instituições de fachada criadas

legalmente ao redor do mundo para tentar burlar controles executados por órgãos de Inteligência e de repressão em conformidade com a legislação brasileira e com os compromissos internacionais assumidos pelo País.

O trabalho da Inteligência nessa área é identificar essas redes, grupos, empresas ou instituições, seus modus operandi e objetivos ao tentar ter acesso a bens de uso dual e tecnologias sensíveis, assim como aos detentores desses conhecimentos.

O controle das tecnologias de uso dual deve dar-se de modo a preservar o direito ao desenvolvimento científico e tecnológico para fins pacíficos, de acordo com os instrumentos internacionais incorporados ao ordenamento jurídico nacional. O País adota legislação avançada de controle de transferência dessas tecnologias.

6.8 Armas de Destruição em Massa

Constituem ameaça que atinge a todos os países. A existência de armas de destruição em massa (químicas, biológicas e nucleares) é, em si mesma, uma fonte potencial de proliferação, além de representar risco à paz mundial e aos países que abdicaram da opção por essas armas para sua defesa.

Para contrapor-se à ameaça representada pelas armas de destruição em massa, sobressaem dois imperativos: a não-proliferação e a eliminação dos estoques existentes.

A implementação de ações de Inteligência nessa área é fator determinante e contribui para a proteção da população brasileira e das infraestruturas críticas em território nacional contra possíveis efeitos do emprego de armas ou artefatos produzidos a partir desses bens ou tecnologias.

Tais ameaças não se restringem apenas ao risco de lesão, morte e destruição de alvos civis causados diretamente por essas armas. Impasses envolvendo bens de uso dual deram causa a algumas guerras que, evidentemente, foram colocadas na conta da população civil. Um bom exemplo foi a Segunda Guerra do Golfo, tendo como protagonistas os Estados Unidos da América e o Iraque. Em 2003, com base na Resolução nº 687 (editada pelo Conselho de Segurança da ONU em 3 de abril de 1991), sob o argumento de que Saddam Hussein havia violado a exigência de encerrar seus programas de armas de destruição em massa, os EUA bombardearam e invadiram o Iraque. Centenas de milhares de pessoas foram mortas no conflito. Os laboratórios e as armas de destruição em massa nunca foram encontrados. Posteriormente, identificou-se que a ação militar foi realizada com base em inteligência produzida a partir de informações não confiáveis de uma fonte voluntária (*walk-in*), de codinome “Curveball”. Isso porque o informante, que era um desertor iraquiano com asilo político na Alemanha (era acusado pelo Iraque por desvio de capitais), havia dito aos serviços de inteligência ocidentais que o Iraque possuía laboratórios para o desenvolvimento de armas de destruição em massa.

Quando o assunto migra especificamente para o transporte aéreo, a ameaça proporcionada pelos bens de uso dual exige atuação da atividade de inteligência em duas frentes distintas: por um lado, busca-se impedir o terrorismo nuclear, o bioterrorismo ou terrorismo

químico; por outro, busca-se regularizar o transporte aéreo de artigos perigosos com o propósito de evitar acidentes com sérias consequências para o Estado e a sociedade. Sob a ótica de *aviation security*, isto é, no que concerne à identificação de eventuais bens de uso dual, introduzidos no âmbito do sistema aeroportuário e em aeronaves de forma dissimulada para a prática de atos de interferência ilícita, esses artigos perigosos recebem a nomenclatura genérica de “artefatos QBRN” (químicos, biológicos, radiológicos e nucleares). Nesse sentido, ressalte-se que será tratado como objeto suspeito "qualquer substância, objeto ou volume, incluindo bagagem de mão, bagagem despachada, carga e mala postal, suspeito de conter artefatos explosivos, artefatos QBRN ou outro artigo perigoso com potencial de causar dano iminente" (AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL, 2019).

Em todo o caso, o operador de aeródromo (administração aeroportuária) deve estabelecer e implementar a infraestrutura e os procedimentos para garantir a aplicação dos controles de segurança, adotando o conceito de imprevisibilidade, conforme os requisitos estabelecidos no Regulamento Brasileiro de Aviação Civil (RBAC) nº 107, e "impedir que sejam introduzida armas, explosivos, artefatos químicos, biológicos, radiológicos e nucleares (QBRN) ou substâncias e materiais proibidos em ARS [área restrita de segurança]" (AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL, 2019). Entende-se como imprevisibilidade de medida de segurança a implementação de medida de segurança com frequências irregulares, em diferentes locais ou utilizando meios variados, de acordo com um marco definido, com o objetivo de aumentar sua eficácia e seu efeito dissuasivo" (AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL, 2019).

Quanto às medidas adicionais de segurança a serem aplicadas pelas empresas aéreas (e operadores aéreos em geral), vale registrar que quando forem encontradas substâncias ou objetos suspeitos de conter artefatos explosivos, artefatos QBRN ou outro material perigoso, a área deve ser isolada e o fato deve ser comunicado à Polícia Federal ou, na sua ausência, ao órgão de segurança pública responsável pelas atividade de polícia no aeródromo e, ainda, ao operador do aeródromo, nos termos do Regulamento Brasileiro de Aviação Civil (RBAC) nº 108 – intitulado "Segurança da Aviação Civil Contra Atos de Interferência Ilícita – Operador Aéreo" (AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL, 2018).

Considerando que empresas, instituições e governos possam vir a comercializar bens de uso dual de forma legal, admite-se que esses elementos sejam transportados por via aérea de forma regular – o que não os exime, no entanto, do cumprimento de rigorosos e específicos requisitos de observância obrigatória, estabelecidos pela autoridade de aviação civil brasileira, com o propósito de evitar transporte irregular ou acidentes com essas substâncias. Sob esse

aspecto, os bens de uso dual são tratados como artigos perigosos, abrangendo qualquer artigo ou substância que, quando transportada por via aérea, pode constituir “risco à saúde, à segurança, à propriedade e ao meio ambiente e que figure na Lista de Artigos Perigosos – Tabela 3-1 do DOC. 9284-NA/905 – ou esteja classificada conforme o DOC. 9284-NA/905” (AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL, 2019).

Tendo como baluarte o Anexo 13 da Convenção sobre Aviação Civil Internacional (Convenção de Chicago), o Regulamento Brasileiro de Aviação Civil (RBAC) nº 175, denominado “Transporte de Artigos Perigosos em Aeronaves Civis”, aplica-se ao transporte aéreo doméstico e internacional de artigos perigosos em aeronaves civis registradas ou não no Brasil e a qualquer pessoa que executa, que intenciona executar ou que é requisitada a executar quaisquer funções ou atividades relacionadas ao transporte aéreo de artigos perigosos, incluindo: o operador do transporte aéreo e toda pessoa responsável pelo oferecimento ou aceitação de carga aérea; tripulações e empregados, inclusive pessoal contratado que recebe cargas, passageiros e bagagem ou que manuseia, carrega e descarrega carga; o passageiro do transporte aéreo que leve qualquer artigo perigoso consigo ou em bagagem de mão ou despachada; o fabricante e o montador de embalagens para o transporte aéreo de artigos perigosos; e o operador de um terminal de carga. Em verdade, o que se nota é que todo rigor parece pouco para inibir acidentes envolvendo artigos perigosos no âmbito do transporte aéreo, que resultem em lesão grave ou morte ou danos à propriedade, entendendo-se como lesão grave aquela que (AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL, 2019):

- a) requeira hospitalização durante mais de 48 horas, iniciada no período de sete dias contados a partir da data em que sofrida a lesão;
- b) cause fratura de algum osso (com exceção de fraturas simples no nariz ou nos dedos das mãos ou dos pés);
- c) cause lacerações que levem a hemorragias graves, lesões nos nervos, músculos ou tendões;
- d) cause danos a qualquer órgão interno;
- e) cause queimaduras de segundo ou terceiro grau ou outras queimaduras que afetem mais de 5% da superfície do corpo; ou
- f) seja atribuível ao contato comprovado com substâncias infecciosas ou à exposição a radiações prejudiciais.

Algum leitor distraído talvez esteja pensando: ao menos o mundo não presenciou ataques com esses artefatos contra a população civil, certo? Errado. Os livros de história não nos deixam esquecer que o mundo testemunhou vários ataques utilizando bens de uso dual contra a população civil como armas de destruição em massa, sobretudo com artefatos químicos e biológicos, além dos nucleares. Na maioria das ocorrências teve o próprio Estado como autor dos ataques. Entre os mais conhecidos podemos citar o bombardeio atômico do Japão durante a Segunda Grande Guerra deixando centenas de milhares de mortos; o ataque químico, com gás sarin, nas cidades japonesas de Tóquio e Matsumoto pelos membros da seita Aum Shinrikyo (Verdade Suprema), em 20 de março de 1995, deixando 13 mortos e dezenas de feridos; e também o ataque biológico nos EUA, com esporos do bacilo antraz, através de cartas enviadas a políticos, emissoras de TV e redações de jornas, nas semanas seguintes aos ataques de 11 de setembro de 2001. Episódios mais recentes envolvendo ataques com bens de uso dual contra alvos civis, precisamente com armas químicas, ocorreram no curso da guerra civil da Síria. Ocorreram na região de Ghouta e foram atribuídos às forças governamentais lideradas por Bashar al-Assad, que lançaram mão do gás sarin, em 21 de agosto de 2013, e do gás cloro, em 7 de abril de 2018, para bombardear posições rebeldes na periferia de Damasco. No total, estima-se que os dois ataques tenham vitimado centenas de civis.

Apesar da maior facilidade para obtenção ou fabricação de armas químicas por parte de governos e organizações terroristas, o que realmente suscita maior inquietação perante a comunidade internacional são as armas que lançam mão do átomo para a destruição em massa. No curso da Guerra Fria, por exemplo, tamanha era a preocupação com o acesso a tecnologias ou materiais radioativos que foi aberta em 1980, em Viena, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), a Convenção sobre Proteção Física do Material Nuclear, obrigando as partes a “garantirem a proteção necessária aos materiais nucleares em seu território, inclusive durante o transporte ou a bordo de seus navios ou aeronaves”, e tipificando “a posse ilícita, utilização, transferência e o roubo de materiais nucleares, bem como a ameaça de emprego de materiais nucleares para causar lesões ou morte a uma pessoa ou danos materiais substanciais” (Gonçalves e Reis, 2017, p. 81). Vinte e cinco anos depois, em 2005, uma conferência da ONU estabeleceu emendas àquela Convenção, incluindo mecanismos de cooperação entre os Estados Partes para localizar e recuperar material nuclear roubado ou contrabandeado, além de mitigar quaisquer consequências radiológicas advindas de sabotagem; prevenir e combater os delitos conexos.

Em Nova York, também no ano de 2005, ainda no rastro de tensão deixado pelos ataques de 11 de setembro de 2001, celebrou-se a Convenção Internacional para a Supressão de Atos

de Terrorismo Nuclear, que elenca uma série de potenciais alvos para ações terroristas, sobretudo centrais e reatores nucleares, e tipifica a ameaça e a tentativa de cometer os crimes assinalados no tratado, inclusive na condição de cúmplice ou partícipe, obrigando os Estados Partes a incluir em seus ordenamentos jurídicos tais condutas como infrações penais, sobretudo com reprimenda compatível com a gravidade do fato. No que tange à atividade de inteligência e à segurança internacional, a Convenção adverte sobre a necessidade de os Estados cooperarem na prevenção a atentados terroristas por meio do intercâmbio de informações e de assistência mútua nas investigações penais bem como nos procedimentos de extradição. Destacou-se ainda a importância de se dar tratamento seguro ao material nuclear e a necessidade de disponibilizá-lo à Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA).

Na mesma ocasião em que foi realizada a Conferência de Pequim, foi assinada a Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos Relacionados com a Aviação Civil Internacional, tipificando a utilização de aeronaves civis como armas para causar morte, lesões ou destruição, inclusive “para o lançamento de armas biológicas, químicas e nucleares (ou material conexo) para causar morte, lesões ou destruição, ou para atacar aeronaves civis” (Gonçalves e Reis, 2017, p. 79). Além disso, a Convenção preocupou-se em criminalizar o transporte ilícito de armas biológicas, químicas e nucleares ou qualquer material conexo.

Como se não bastassem todos os tratados já celebrados para mitigar a proliferação de armas de destruição em massa, e os prolíficos trabalhos de especialistas alertando quanto ao risco de transformar o planeta numa carcaça radioativa, observamos a cada ano sinais de que o mundo mergulha em uma crise nuclear sem precedentes, desde os tempos da Guerra Fria. Não está convencido? Vamos então aos fatos mais recentes. No dia 02 de agosto de 2019, os EUA confirmaram o abandono de um dos mais importantes tratados nucleares celebrados com a Rússia nos tempos da Guerra Fria: sem dúvida, um dos pilares de contenção de uma guerra atômica entre as duas potências. Conhecido pela sigla “INF” (do inglês, *Intermediate Nuclear Forces*), o Acordo sobre Forças Nucleares de Alcance Intermediário, que foi pactuado em 1987 com a então URSS, preconizava “o fim da produção e a destruição de todo o estoque de mísseis de médio alcance existentes na Rússia e nos EUA” (Nexo Jornal, 2019). Os mísseis de médio alcance são aqueles capazes de atingir alvos localizados num raio de 500 a 5.500 quilômetros, podendo carregar ogivas de explosivos convencionais ou nucleares. A partir do território russo podem atingir facilmente capitais europeias, tais como Paris, Berlim e Lisboa.

Como justificativa para a saída do acordo, os EUA de Donald Trump alegaram que a Rússia, liderada por Vladimir Putin, violou o tratado ao desenvolver secretamente um novo tipo de míssil capaz de alcançar o raio estabelecido como limite pelos termos do acordo. A Rússia,

por seu turno, sustentou que seus mísseis não alcançavam mais de 500 quilômetros, e que os EUA queriam, em verdade, ver-se desobrigados para “poder investir no desenvolvimento de armas que façam frente à China” (Nexo Jornal, 2019).

As suspeitas apontadas pelos EUA e pela Rússia confirmaram-se quando nas semanas seguintes ao abandono do acordo, ocorrências evidenciaram a utilização de armamento análogo por ambas as potências. Na Rússia, em 8 de agosto de 2019, a explosão de um suposto míssil com propulsão nuclear matou funcionários durante um teste no Ártico, causando inclusive um pico de radiação na região. Enquanto isso, no dia 19 de agosto, os EUA lançaram um míssil de médio alcance a partir da ilha de San Nicolas, próximo à costa da Califórnia, sepultando de vez qualquer iniciativa em estabelecer um novo acordo com a Rússia nesse sentido. Diante da expectativa de um novo acordo não vir a surgir nos próximos anos, contemplando também novos atores, o grande temor da comunidade internacional reside na possibilidade de gerar uma nova corrida armamentista mundial, envolvendo, desta vez, múltiplos atores, tais como o Irã, a Coreia do Norte e a própria China. Fato é que a ruptura do “INF” deixa incerto o futuro de um outro acordo fundamental para frear uma nova proliferação de armas nucleares, que expira em 2022: o “START” (do inglês, *Strategic Arms Reduction Treaty*), que trata da destruição progressiva das ogivas nucleares mantidas por russos e americanos.

Décadas após o término da Guerra Fria, as tensões quanto a armas de destruição em massa não se concentram mais no eixo EUA-Rússia, e envolvem inclusive rivais de longa data dos norte-americanos, a exemplo de Coreia do Norte e Irã. O plano de mísseis e armas nucleares da Coreia do Norte remonta à década de 70, e seu primeiro teste nuclear conhecido foi realizado em 9 de outubro de 2006. Desde então, a nação asiática realizou diversos outros testes atômicos alternados com lançamentos de mísseis balísticos com capacidade para transportar ogivas nucleares até os alvos. De acordo com um grupo de pesquisadores da Universidade da Califórnia Santa Cruz (EUA), da Universidade Nacional da Costa Rica e da Universidade de Colorado Boulder (EUA), que realizaram monitoramento sísmológico do local, estima-se que um teste nuclear realizado em setembro de 2017 pela Coreia do Norte tenha tido “uma potência equivalente a 250 quilotoneladas de TNT – um poder explosivo 16 vezes maior do que o da bomba que arrasou com Hiroshima na Segunda Guerra Mundial” (Gazeta do Povo, 2019). Após alguns encontros inéditos e pouco frutíferos entre os líderes dos EUA e da Coreia do Norte, uma efetiva desnuclearização do país asiático (e dos EUA) ainda parece fora de cogitação.

Em julho de 2015, os membros do Conselho de Segurança da ONU (EUA, China, Rússia, Reino Unido e França), mais a Alemanha, celebraram um acordo nuclear com o Irã, denominado Plano de Ação Conjunto Global, ou “JCPOA” (do inglês, *Joint Comprehensive*

Plan Action), pelo qual o Irã havia se comprometido a reduzir seu estoque de urânio, suas taxas de enriquecimento de urânio, e o número de reatores nucleares em uso. Em troca, seriam retiradas as sanções econômicas contra o país – o que começou a ser feito em janeiro de 2016, quando “a agência internacional assegurou, após inspeções no território iraniano, que o país estava seguindo os termos do acordo” (Nexo Jornal, 2018). Lembre-se de que os EUA e o Irã não possuíam relações amistosas por cerca de 40 anos, e que desde 2002, o país era acusado de integrar, juntamente com o Iraque e a Coreia do Norte, o que George W. Bush chamou de “eixo do mal” – grupo de países que os EUA consideravam financiadores do terrorismo ou de armas de destruição em massa.

Durante o mandato de Barack Obama, as relações entre EUA e Irã deram sinais de que iriam melhorar com o acordo nuclear, até que Donald Trump assumiu a presidência no início de 2017. O pacto estava com os dias contados nas mãos do republicano. No dia 08 de maio de 2018, o presidente Donald Trump anunciou a saída do “JCPOA” e impôs novas sanções econômicas à nação persa. Desde então, as relações foram se deteriorando e chegaram ao ápice com o ataque de um drone norte-americano que matou o general iraniano Qassem Soleimani, quando o Irã definitivamente decidiu voltar a enriquecer urânio fora dos termos do acordo nuclear, ignorando os apelos das demais partes do pacto. Para se ter uma ideia das possíveis repercussões do assassinato, o general morto liderava desde 1998 a Força Al Quds, unidade de elite da Guarda Revolucionária Iraniana (classificada como terrorista pelos EUA em abril de 2019), e era apontado como o cérebro por trás da estratégia militar e geopolítica do país; provavelmente era o segundo homem mais poderoso do Irã, atrás apenas do líder supremo, o aiatolá Ali Khamenei.

Do cenário que se descortina, emergem os seguintes questionamentos: considerando o aumento de demanda por bens de uso dual para uso militar, fomentada pelos governos de alguns países, quanto tempo levará para que essas armas de destruição em massa caiam nas mãos de organizações terroristas dispostas a atacar grandes centros urbanos do planeta? Será que o transporte aéreo tem potencial para vir a ser utilizado para contrabandear esses artigos perigosos, ou vir a ser um alvo de bioterrorismo, terrorismo nuclear ou químico? Em todas essas situações as consequências podem ser incalculáveis, e mais uma vez a atividade de inteligência e a aviação civil se colocam no “olho do furacão” das principais ameaças à sociedade, ao Estado e à segurança nacional. Encerrando esse tópico, vale lembrar a fala de Vladimir Putin, que em 2019 completou 20 anos à frente da Rússia (com pretensão de ficar até 2024), diante do abandono do Acordo sobre Forças Nucleares de Alcance Intermediário: "A guerra fria foi uma coisa ruim... mas pelo menos havia algumas regras que todos os participantes na comunidade

internacional mais ou menos respeitavam e tentavam seguir. Agora, parece que não existe regra alguma" (Folha de São Paulo, 2019).

Nesse momento, o leitor deve estar pensando: ora, além das tratadas nesse tópico, parece que existem também outras ameaças advindas dessas tensões geopolíticas que colocam em xeque a segurança da aviação civil, algumas inclusive causaram a morte de muitos usuários do transporte aéreo nesses tempos conturbados. Sim. Trataremos em capítulos específicos tanto da ameaça causada pela proliferação de drones, e seu uso recorrente para fins bélicos, quanto da ameaça causada por tensões geopolíticas e conflitos armados que, não raras as vezes, oferecem risco imediato às operações aéreas, seja através de testes de mísseis balísticos que cruzam espaços aéreos utilizados por voos comerciais, seja através de sistemas de defesa aérea que, por engano ou não, “confundem” aeronaves civis com aviões/drones inimigos ou mísseis de cruzeiro de ataque.

Por enquanto, esclarecido o risco gerado pelos bens de uso dual ao transporte aéreo e a sociedade, trataremos no próximo tópico de um mundo relativamente novo, que disputa cada vez mais espaço com o nosso mundo palpável, tangível, e que demanda boa dose de preocupação da atividade de inteligência a serviço da aviação civil, principalmente devido ao elevado potencial para colocar em risco a segurança das operações aéreas e aeroportuárias. Enfim, os temas do próximo tópico são o ciberespaço e as ameaças cibernéticas.

6.5 CIBERESPAÇO E AMEAÇAS CIBERNÉTICAS

Sem dúvida não há outro segmento tecnológico com maior potencial para causar sérios prejuízos à humanidade do que o ciberespaço nos dias atuais. É lógico que muitos benefícios sociais e econômicos foram trazidos também. Em verdade, quase tudo hoje em dia depende de algum nível de acesso à rede mundial de computadores ou a outras redes para que possa ser operado. Não estar na internet hoje em dia, dependendo de sua atividade profissional, equivale a não existir no mercado.

No que tange à segurança de modo geral, em que pese o caótico panorama de alguns grandes centros urbanos nacionais, ainda é possível encontrar pessoas que não tenham sido vítimas de alguma modalidade de violência urbana, mas dificilmente será possível encontrar alguém que utilize diariamente a internet e não tenha sido vítima de alguma modalidade de fraude no ciberespaço. Seja por ser marcado por grande assimetria de informação entre fornecedor de serviços e o usuário (inclusive o próprio Estado), seja pela amplitude de potenciais vítimas (alcançando desde o usuário que navega na internet em sua residência até os

funcionários a serviço de uma grande multinacional), o ciberespaço e as ameaças cibernéticas apresentam-se como um grande desafio à atividade de inteligência no século XXI.

Para se ter uma ideia da importância do ciberespaço em nossas vidas basta dar uma breve olhada ao redor. Estamos tão rodeados por computadores que sequer é possível pensar neles como meros "computadores". Peter W. Singer e Allan Friedman recordam que somos despertados por relógios computadorizados, tomamos banho em água aquecida por um computador, bebemos café feito em um computador, e dirigimos até o trabalho em um carro controlado por centenas de computadores. Indo além: no trabalho passamos a maior parte do tempo diante de um monitor de computador e, durante muitas horas do dia, diante da tela de um celular: sempre de alguma forma "conectado" em alguma rede.

No final do dia, para definitivamente ter uma noção do quanto estamos cercados por essas máquinas, basta apagar as luzes no quarto e contar "a quantidade de pequenas luzes vermelhas piscando atrás de você" (Singer e Friedman, 2017, p. 10). Ben Hammersley, editor da revista Wired, afirmou que o ciberespaço está se tornando "a plataforma dominante para vida no século XXI. Eis o que ele disse sobre o tema, e que foi registrado no livro "Segurança e Guerra Cibernéticas - o que todos precisam saber", escrito por Singer e Friedman (2017, p. 25):

Podemos nos queixar disso, porém Facebook, Twitter, Google e todo o restante são a exata definição da vida moderna no Ocidente democrático. Para muitos, uma Internet funcionando com liberdade de discurso e uma boa conexão com as redes sociais de nossa escolha é um sinal não apenas de modernidade, mas de uma própria civilização. Isso não ocorre porque as pessoas são "viciadas na tela", ou outro diagnóstico condescendente, mas porque a Internet está onde vivemos. É onde fazemos negócios, nos encontramos, e nos apaixonamos. É a plataforma central dos negócios, cultura e relações pessoais. Não há muito mais a acrescentar. Entender mal a centralidade destes serviços à sociedade atual é cometer um erro de fundamento. A Internet não é um requinte adicional à vida; para a maioria das pessoas, de forma consciente ou não, ela é a vida.

Não é difícil imaginar que o espaço cibernético também poderia vir a ser explorado por organizações terroristas e criminosas em geral. O dia 12 de maio de 2017, uma sexta-feira, foi uma daquelas datas que ficarão registradas nos livros de história para lembrar dos prejuízos que as ameaças cibernéticas são capazes de causar. O mundo foi surpreendido por um ciberataque em larga escala que atingiu ao menos 150 países e quantidade incalculável de usuários da rede mundial de computadores em todo o mundo. No Reino Unido, por exemplo, o Serviço Público de Saúde Britânico (NHS) foi seriamente afetado e teve diversos atendimentos cancelados, com redirecionamento de ambulâncias para outras unidades. Entre muitas outras organizações no mundo, foram afetados ministérios e bancos na Rússia, a fabricante francesa de automóveis Renault – que suspendeu sua produção em diversas fábricas na França "para evitar a propagação

do vírus" (Exame, 2017) –, e a gigante americana de remessa de correspondência FedEx. No Brasil, várias empresas e órgãos públicos tiraram suas páginas eletrônicas do ar e recomendaram o desligamento de computadores, a exemplo da Petrobras, Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), Tribunais de Justiça de diversos Estados, Ministério Público de São Paulo, Itamaraty, e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O ataque foi realizado através de um vírus "ransomware" (vírus de resgate) que inutilizava o sistema ou dados de um computador até que fosse paga uma quantia em Bitcoin (um tipo de criptomoeda), quantia esta estimada entre trezentos e seiscentos dólares americanos, segundo o grupo russo de segurança Kaspersky Lab. De acordo com o jornal "The New York Times", os atacantes podem ter usado uma ferramenta que foi "roubada" da National Security Agency (NSA) para disseminar o vírus intitulado "Wanna Decryptor" (variante do "WannaCry"), que se espalhou através de uma "brecha" no Windows. A Microsoft alegou ter corrigido a lacuna cerca de dois meses antes do ataque, mas que muitos usuários possivelmente ainda não haviam atualizado seus sistemas ficando expostos à "contaminação".

Pouco mais de um mês depois, precisamente no dia 27 de junho de 2017, um novo ciberataque contundente abalou o mundo cibernético mais uma vez. A estratégia foi basicamente a mesma: um vírus "ransomware", desta vez, variante do "Petya" ou "Petrwrap", disseminado através de contas de e-mail infectadas, bloqueando sistemas e exigindo dinheiro para destravá-los. Computadores da Europa e dos Estados Unidos foram atingidos, sendo que a Ucrânia, a mais afetada da Europa, sofreu impactos no sistema bancário, na rede de metrô e até no Aeroporto de Kiev, quando os "flight timetables" (painéis indicativos de chegadas e partidas) deixaram de funcionar. Alguns dispositivos de checagem de radiação em Chernobyl tiveram que ser operados manualmente durante o ataque cibernético de junho de 2017.

O Brasil também parece se tornar cada vez mais alvo desta modalidade de ameaça. Na madrugada de 28 de outubro de 2019, os sistemas de informática da Companhia Docas do Ceará (CDC), que inclusive administra o Terminal Marítimo de Passageiros (TMP), foram invadidos causando lentidão nas operações no Porto de Fortaleza, vez que foi necessário "iniciar a operação manual para a entrada e saída de caminhões de cargas". Filas de caminhões de carga foram vistas na entrada do porto e a "liberação de carga era mais demorada do que o habitual" (UOL, 2019). Posteriormente, a equipe de tecnologia da informação da CDC descobriu que os invasores criptografaram os servidores da empresa, inclusive o backup, e "sequestraram" sistemas da empresa mediante resgate com pagamento em Bitcoin, impedindo a retomada normal das operações. Seis semanas depois do ataque as operações no Porto do Ceará ainda não haviam sido normalizadas.

Se ainda pairam algumas dúvidas entre os especialistas acerca de como será uma quarta guerra mundial (se será ou não com "paus e pedras"), quanto a um terceiro conflito armado em escala global não há qualquer motivo para titubear: diante dos eventos no ciberespaço nesse início de século XXI, certamente os atores lançarão mão, massivamente, de ataques cibernéticos para minar a infraestrutura crítica dos países inimigos. Analisemos as ocorrências típicas de uma guerra cibernética travada nos bastidores desse universo pouquíssimo conhecido pela maior parte dos usuários navegadores.

Em setembro de 2010, o Irã sofreu um grande ataque cibernético, possivelmente o mais sofisticado já realizado na história, vez que foi capaz de penetrar nos sistemas automáticos de controle de infraestruturas públicas como centrais elétricas e nucleares, represas e indústrias químicas, e teria infectado "sistemas usados em instalações nucleares do Irã e da Índia". O vírus denominado "Stuxnet" utilizou lacunas do Windows e tinha como principais alvos sistemas de controle de automação e monitoramento industrial, conhecidos pela sigla SCADA, sendo capaz de "infectar projetos de programação na linguagem Step 7, usados em sistemas desse tipo desenvolvidos pela Siemens" (G1, 2010). Teerã confirmou que o ataque afetou computadores da central nuclear Bushehr, e possivelmente outros 30 mil computadores em todo o país. A complexidade e a agressividade do Stuxnet sugerem que tenha sido criado por equipe de profissionais com acesso a meios e dinheiro suficientes, além de meses para preparação, indicando que não poderia ser criado por um hacker solitário. As suspeitas recaem sobre a participação dos países que possuem interesse em frear o desenvolvimento do programa nuclear iraniano.

Mais recentemente, no ano de 2019, os EUA lançaram ao menos dois ataques cibernéticos conhecidos contra o país persa. O primeiro ataque foi em retaliação à derrubada de um drone norte-americano no estreito de Ormuz em junho de 2019. Apesar de o Pentágono não ter confirmado o ciberataque "por razões de segurança", veículos de comunicação norte-americanos afirmaram que computadores militares do Irã foram "derrubados", e que lançadores de mísseis iranianos foram atingidos. É possível que o ataque cibernético tenha sido uma alternativa para uma ofensiva armada contra o Irã, haja vista que a derrubada do drone não teria causado vítimas. O próprio Donald Trump teria confirmado esse fato e desistido do ataque armado "minutos antes de ele começar porque seria desproporcional" (G1, 2019). Para o bem ou para o mal, ciberataques são utilizados com frequência cada vez maior como alternativa para intervenções armadas em países considerados inimigos e têm sido uma característica dos conflitos assimétricos modernos.

Lembre-se que a severidade da ameaça não reside apenas na difusão de vírus de computadores com capacidade destrutiva, mas também na disseminação de notícias falsas (*fake news*) e na utilização de programas de computador maliciosos projetados para tarefas repetitivas e automáticas (mais conhecidos como *bots*, ou robôs) na rede mundial de computadores, não com o propósito de extorquir usuários, mas sim, manipular a percepção dos fatos por parte de um público específico e facilitar uma tomada de decisão em prol do atacante. É o que parece ter acontecido durante a corrida presidencial nas eleições norte-americanas de 2016. Em 8 de outubro de 2019, um relatório de 85 páginas da Comissão de Inteligência do Senado dos EUA concluiu que "as ações orquestradas pela Rússia na internet, por meio da obscura firma chamada Internet Research Agency (IRA), ajudaram a promover a campanha de Donald Trump nas eleições presidenciais de 2016", e que isso foi feito "ao prejudicar as possibilidades de sucesso de Hillary Clinton e apoiar Donald Trump por ordem do Kremlin" (Estadão, 2019). O mesmo parece ter ocorrido também no referendo que ditou a saída do Reino Unido da União Europeia no mesmo ano (2016), processo conhecido como Brexit (da junção dos termos em inglês *british* e *exit*), também com influência da Rússia.

E quanto à aviação civil, há algum risco de também vir a sofrer ataques cibernéticos? Parece evidente que o modal aéreo venha a ser alvo de ataques cibernéticos, e a probabilidade parece acompanhar a evolução informacional das organizações terroristas e criminosas em geral, nos moldes do que o mundo vem testemunhando nos últimos anos. Vejamos algumas ocorrências recentes, inclusive algumas ocasionadas sem a intenção de causar danos (mas que expõem vulnerabilidades), e as formas de como a ameaça cibernética tem se apresentado diante do transporte aéreo nos últimos anos.

Em 2011, em razão de uma falha de software em um computador em seu edifício sede em Atlanta, a FAA "interditou metade do espaço aéreo dos EUA e deixou em terra mais de 600 aviões", no que parecia ser uma recapitulação do sombrio episódio de 11 de setembro, quando o espaço aéreo norte-americano foi fechado integralmente (Singer e Friedman, 2017, p. 46). Em 2013, um *jammer* (aparelho que pode neutralizar o sinal de um rastreador via satélite) "inadvertidamente usado por um caminhoneiro interferiu nas operações aéreas do aeroporto de Newark, atrapalhando sistemas de navegação aérea" (Silva, 2019). Em junho de 2015, o Aeroporto Internacional de Varsóvia, na Polônia, sofreu um "ataque cibernético nos *softwares* que influenciam nos planos de voos das aeronaves, afetando milhares de passageiros" (Silva, 2019). No final de 2016, a agência de aviação civil da Arábia Saudita sofreu um ataque cibernético "que danificou vários computadores, apagando e roubando dados críticos" (Silva, 2017, p. 197, 199 e 203).

Em meados de 2018, descobriu-se que manuais técnicos secretos do sistema de aeronaves remotamente pilotadas (SARP) militar MQ-9 Reaper estavam à venda na internet, pelo preço de cento e cinquenta dólares (McLaughlin, 2018). Alguns meses depois, um relatório técnico do FBI, após operação de contrainteligência, ensejou "uma acusação judicial de espionagem industrial e furto de segredos comerciais" em face do agente Xu Yanjun, que foi "relacionado ao ministério da Segurança do Estado da China (MSS, na sigla em inglês)" (Silva, 2019). De acordo com a denúncia, o agente "recrutava operacionalmente especialistas em patentes de motores de aeronaves comerciais", sendo que o principal alvo era a "GE Aviation, uma das líderes mundiais no segmento" (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2018b).

Agora vamos às dúvidas comuns relativas ao tema: no que consiste o espaço cibernético ou ciberespaço? o que são ameaças cibernéticas? Diante da dificuldade de traçar um conceito preciso para o espaço cibernético, Peter W. Singer e Allan Friedman (2017, p. 22) preferiram simplificar as coisas e o definem como "a esfera das redes de computadores (e usuários por trás delas) na qual a informação é armazenada, compartilhada e comunicada online". Os referidos autores alertam que o mais importante talvez não seja encontrar uma definição de ciberespaço exata e perfeitamente redigida, mas sim decifrar onde as diversas definições estão tentando chegar. Afinal, quais seriam as características essenciais que não apenas compõem o ciberespaço, mas que também o tornam único? Singer e Friedman (2017, p. 22) mais uma vez respondem:

O ciberespaço é, originalmente, um ambiente de informação. É feito de dados digitalizados que são criados, armazenados e o mais importante, compartilhados. Isso significa que não é apenas um local meramente físico, e assim ele desafia a mensuração em qualquer tipo de dimensão física.

Mas o ciberespaço não é puramente virtual. Ele compreende os computadores que armazenam dados e os sistemas de infraestrutura que os permitem fluir. Isto inclui a Internet de computadores em rede, redes internas fechadas, tecnologias celulares, cabos de fibra ótica, e comunicações baseadas no espaço.

Apesar de definirmos a "Internet" de forma simplista como o mundo digital, o ciberespaço veio também para abranger as pessoas por trás dos computadores e como sua conectividade tem alterado sua sociedade. Sendo assim, uma das características-chaves do ciberespaço é que seus sistemas e tecnologias são feitos pelo homem. Como tal, o ciberespaço é definido tanto pela esfera cognitiva quanto pela física ou digital. As percepções importam, e elas informam as estruturas internas do ciberespaço sobre tudo, de como os nomes dentro do espaço são designados até quem é dono de que partes da infraestrutura que o impulsiona e utiliza.

E o que são ameaças cibernéticas? Em vez de traçar um conceito exato cabe registrar que vulnerabilidade não é o mesmo que ameaça, e que isso, não raras as vezes, é objeto de muita confusão até entre especialistas no tema. De maneira magistral, Singer e Friedman esclarecem que uma porta destrancada é uma vulnerabilidade, mas não uma ameaça, se

ninguém quiser entrar. Por outro lado, uma vulnerabilidade pode conduzir a diversas ameaças: "a porta aberta pode levar terroristas a introduzir uma bomba, competidores a furtar segredos comerciais, ladrões a pilhar bens valiosos, *hooligans* locais a vandalizar a propriedade, ou mesmo gatos a distraírem sua equipe andando sobre os teclados" (Singer e Friedman, 2017, p. 49).

Da mesma forma, vulnerabilidades nos sistemas aeroportuários e na aviônica podem conduzir a ação de pessoas ou grupos com o propósito de causar danos ou prejuízos ao transporte aéreo. Em todo caso, o que define a ameaça diz respeito ao ator e à consequência, sendo que o ator nos conduz a pensar estrategicamente sobre ameaças: "o adversário pode procurar e escolher qual vulnerabilidade explorar, para qualquer objetivo pretendido", de modo que não devemos apenas abordar um conjunto de vulnerabilidades com respeito a uma única dada ameaça, mas também "entender que a ameaça pode evoluir, em resposta às suas ações defensivas" (Singer e Friedman, 2017, p. 50). Qualquer falha em qualquer sistema concernente à aviação civil é potencialmente explorável em um ataque cibernético, sendo que qualquer infraestrutura de tecnologia de informação e comunicação (TIC) poderia vir a ser alvo de uma ação terrorista. As possibilidades vão desde a paralisação do sistema de controle de tráfego aéreo de um aeroporto importante até uma intencional alteração de dados de voo que objetivasse produzir um acidente aéreo (Barreto, 2007, p. 64).

Quando se trata de transporte aéreo são diversos os alvos que podem ser objeto de ataque cibernético, tais como empresas aéreas, fabricantes de aeronaves, infraestruturas aeronáuticas, empresas de serviços auxiliares de transporte aéreo, assim como diversos outros sistemas e órgãos atuantes na aviação civil, que podem ser distribuídos em infraestruturas críticas (de modo geral, aeródromos e as instalações físicas do controle de tráfego aéreo), sistemas críticos (a exemplo daqueles destinados ao emprego comercial na gestão de passageiros e cargas, e ao controle de tráfego aéreo) e plataformas críticas (aeronaves comerciais, cargueiras, privadas ou até não tripuladas). Em sede de estratégia nacional de segurança contra atos de interferência ilícita dos Estados Unidos da América, destaca-se o seguinte (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2018A, p. 11, nossa livre tradução):

Organizações criminosas transnacionais e outros criminosos associados rotineiramente buscam assistência de funcionários da aviação favoráveis ou volúveis a facilitar o movimento ilícito de mercadorias ou pessoas. [...] Criminosos têm utilizado técnicas cibernéticas para atingir companhias relacionadas à aviação ao cometer crimes financeiros e empregar aeronaves não tripuladas para o tráfico, a vigilância e o reconhecimento de inteligência. Criminosos cibernéticos cometem crimes que têm como alvos redes e websites relacionados à aviação. As capacidades e motivações desse tipo de ator tornam difícil predizer seus alvos e o impacto de suas

atividades. Ademais, o anonimato dos criminosos cibernéticos torna a atribuição de suas atividades extremamente complicada.

Em uma lista não exaustiva, Mateus Vidal Alves Silva, em seu artigo "Panorama de ameaça cibernética à aviação civil", publicado em dezembro de 2019 na Revista Brasileira de Inteligência, aponta diversos métodos de ataque cibernético que podem ser adaptáveis à realidade da aviação civil: "a injeção de malware, o ardid do *phishing*, o ataque de força bruta, o ataque de negação de serviço distribuído, a interferência por dissimulação de autenticidade no canal (*spoofing*), a interferência por saturação e embaraço (*jammers*), a extorsão criptográfica do *ransomware*, etc" (Silva, 2019). Em referência à agência de Segurança de Redes e Informações da União Europeia, Mateus Silva (Silva, 2019) aduz que os objetivos das boas práticas na implementação de estratégias de segurança cibernética, que também podem ser aplicadas ao modal aéreo, estão organizados em quatro grupos: estruturação, capacitação, cooperação e fomento. Apesar disso, reconhece que mesmo que tais paradigmas comparativos possam auxiliar na compreensão da ameaça "não podem ser adotadas soluções por espelhamento", e conclui o seguinte (Silva, 2019):

Aprofundar os conhecimentos existentes sobre a ameaça cibernética na aviação civil, fomentando ações de contrainteligência, é o primeiro passo para incrementar a resiliência cibernética. Na esfera executiva, o início de uma solução factível demanda a interação da atividade de inteligência da aviação civil com órgãos de defesa cibernética instituídos. O ataque cibernético é ameaça extremamente dinâmica, e a casuística corrobora a pluralidade de métodos. É imprescindível a constante atualização nos estudos para mitigar sua ocorrência, especialmente, devido ao despreparo de parte da mão de obra da aviação face à ameaça. É inconteste que a aviação evoluiu sobretudo por meio da investigação de falhas em acidentes e incidentes aeronáuticos, ou seja, de enfoque reativo. A inteligência tem foco preditivo, devendo antecipar-se à recente ameaça cibernética aos ecossistemas da aviação civil. Pelos elementos colecionados, é possível retomar a iniciativa, propondo evolução intermediada pela criação de política de mitigação de riscos relacionados à ameaça cibernética na aviação civil, antes de suportar tragédias decorrentes de omissão.

A Política Nacional de Inteligência recorda que o desenvolvimento das tecnologias da informação e das comunicações (TIC) impõe a atualização permanente de meios e métodos, obrigando os membros do Sistema Brasileiro de Inteligência - no que tange à segurança dos sistemas de processamento, armazenamento e proteção de dados sensíveis - "a resguardar o patrimônio nacional de ataques cibernéticos e de outras ações adversas, cada vez mais centradas na área econômico-tecnológica" (BRASIL, 2016). Sinaliza ainda que a crescente interdependência dos processos produtivos e dos sistemas de controle da tecnologia da informação e comunicações "desperta preocupação quanto à segurança do Estado e da

sociedade, em decorrência da vulnerabilidade a ataques cibernéticos, ensejando atenção permanente da Inteligência em sua proteção" (BRASIL, 2016).

Os constantes avanços obtidos na área cibernética revelam peculiaridades que induzem a atividade de inteligência a redefinir suas prioridades, dentre as quais adquirem preponderância aquelas relacionadas a questões econômico-comerciais e científico-tecnológicas, contexto em que se destacam os aspectos relacionados a "espionagem, propaganda adversa, desinformação, a sabotagem e a cooptação" (BRASIL, 2016). Os ataques cibernéticos também constam no rol de principais ameaças "com potencial capacidade de pôr em perigo a integridade da sociedade e do Estado e a segurança nacional do Brasil" (BRASIL, 2016):

6.5 Ataques cibernéticos

Referem-se a ações deliberadas com o emprego de recursos da tecnologia da informação e comunicações que visem a interromper, penetrar, adulterar ou destruir redes utilizadas por setores públicos e privados essenciais à sociedade e ao Estado, a exemplo daqueles pertencentes à infraestrutura crítica nacional.

Os prejuízos das ações no espaço cibernético não advêm apenas do comprometimento de recursos da tecnologia da informação e comunicações. Decorrem, também, da manipulação de opiniões, mediante ações de propaganda ou de desinformação.

Há países que buscam abertamente desenvolver capacidade de atuação na denominada guerra cibernética, ainda que os ataques dessa natureza possam ser conduzidos não apenas por órgãos governamentais, mas também por grupos e organizações criminosas; por simpatizantes de causas específicas; ou mesmo por nacionais que apoiem ações antagônicas aos interesses de seus países.

Quando tratamos de infraestrutura crítica nacional é natural pensar no transporte aéreo como um de seus principais pilares, de modo que o aparato estatal não poderá prescindir da utilização de tecnologias da informação e das comunicações (TIC) para sua proteção. Sob esse aspecto, a PNI sinaliza que o comprometimento da capacidade operacional do Estado e de sistemas computacionais essenciais ao provimento das necessidades básicas da sociedade deve ser preocupação permanente "exigindo constante aperfeiçoamento técnico dos entes públicos responsáveis pela integridade desses sistemas (BRASIL, 2016). A rede mundial de computadores, por seu turno, além de canal cada vez mais propício à perpetração de atos protagonizados por agentes do crime organizado ou por organizações terroristas (terrorismo cibernético ou ciberterrorismo), tem-se constituído em espaço privilegiado de discussões relativas aos interesses do país, sendo "primordial acompanhar, avaliar tendências, prevenir e evitar ações prejudiciais à consecução dos objetivos nacionais" (BRASIL, 2016).

Próximo tópico versará sobre um tema um tanto polêmico que não raras as vezes coloca duas nações amigas, aliadas, com bom histórico de relações diplomáticas, em situações

desconfortáveis, embaraçosas. Estamos falando da espionagem, ou melhor, à luz do escopo da presente pesquisa, da exploração do modal aéreo por inteligências adversas. Tentaremos, portanto, desvendar de que forma esse fenômeno pode afetar a aviação civil brasileira, e por que exige atenção constante por parte da contrainteligência desenvolvida pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC).

6.6 EXPLORAÇÃO DO MODAL AÉREO POR INTELIGÊNCIAS ADVERSAS

Por volta de meia-noite do dia 21 de maio de 1960, uma aeronave turbohélice quadrimotor BOAC Bristol Britannia – conhecida como "Whispering Giant" (ou "Gigante Sussurrador") – da empresa aérea israelense El Al decolava do Aeroporto Internacional de Buenos Aires – Ezeiza. Poderia ser só mais um voo internacional regular noturno, se não fossem as particularidades inerentes à ocasião: o voo partia da “terra do tango” sem que as autoridades locais suspeitassem da verdadeira identidade de alguns de seus passageiros. Isso porque entre os passageiros do voo comercial encontravam-se alguns agentes do Mossad disfarçados de membros da tripulação, mas que na verdade escoltavam Karl Adolf Eichmann (1906 - 1962): ex-chefe do Departamento para Assuntos Judaicos da Gestapo e um dos principais responsáveis pelo envio de 3 milhões de judeus para a morte em campos de extermínio na Europa durante a ocupação nazista. O traslado de Eichmann da Argentina até Israel através de uma empresa aérea regular era um dos últimos passos da "Operação Garibaldi", que fora planejada e executada por membros de uma unidade de operações especiais intitulada “*Metsada*” do Mossad: órgão que integra os serviços secretos israelenses.

O plano consistia em localizar, capturar e trasladar o nazista, membro da SS, para que fosse entregue às autoridades em Israel e pudesse ter um julgamento justo tendo-se em conta sua significativa participação no Holocausto, especialmente na logística do que se conhece por "Solução Final", quando milhões de judeus foram sentenciados e levados à morte em campos de concentração nazistas. Depois de anos de matança em sua terra natal, Eichmann, com sua nova identidade de Ricardo Clement, levava uma vida relativamente tranquila na região metropolitana de Buenos Aires com sua esposa e filhos, após fugir da Europa depois da derrota da Alemanha na Segunda Guerra Mundial. Ao ser julgado em Israel pelos crimes de guerra, Karl Adolf Eichmann acabou sentenciado à morte por enforcamento dois anos depois de sua captura na Argentina.

Passando ao largo sobre a análise da legitimidade da decisão de Israel sobre a necessidade de capturar o criminoso de guerra nazista sem o conhecimento do governo

argentino (à luz dos tratados internacionais, obviamente a soberania da Argentina fora violada pelos serviços secretos israelenses), fato indiscutível é que os participantes da operação encoberta, sob a direção de Isser Harel, e o comando operacional de Rafi Eitan, valeram-se massivamente de ações e técnicas operacionais de inteligência para ludibriar as autoridades argentinas, sobretudo a administração aeroportuária, e dar seguimento assim à "Operação Garibaldi", autorizada pelo então primeiro-ministro David Ben-Gurion.

Mais do que a utilização de ações e técnicas operacionais, tais como reconhecimento, vigilância, recrutamento operacional, estória-cobertura e disfarce, indícios apontam que a própria aeronave da El Al, que também levaria o ministro das Relações Exteriores de Israel em missão oficial, teria sido adaptada especificamente para o traslado de Eichmann: “no compartimento de carga do avião haviam construído uma cela especial onde viajaria o ex-dirigente nazista até Israel” (Frattini, 2014, p. 28). Eric Frattini, em seu livro “Mossad – os carrascos do Kidon – a história do temível grupo de operações especiais de Israel”, a partir de relatos dos integrantes da operação, descreve com riqueza de detalhes os momentos finais da operação em solo argentino, inclusive durante a abordagem da equipe operacional, sob a estória-cobertura de aeronautas da El Al, em ponto de controle de acesso à área restrita de segurança do Aeroporto Internacional de Buenos Aires (Frattini, 2014, p. 32-33):

[...] Nessa época, celebrava-se o centésimo quinquagésimo aniversário da Revolução de Maio, e foram convidadas para as celebrações delegações de todo o mundo, entre elas uma de Israel, liderada por Abba Eban, ministro das Relações Exteriores. Esta chegara num avião da EL Al, que pela primeira vez aterrissava em Ezeiza. O Mossad havia decidido levar Eichmann nesse voo. Malkin e Eitan disfarçaram o dirigente nazista com o uniforme de piloto da companhia aérea, depois o obrigaram a beber uma garrafa inteira de uísque e, por fim, injetaram-lhe um tranquilizante. Um falsificador do Mossad preparou um passaporte israelense para Adolf Eichmann. Os *Kidon* [nome dado ao integrante do Metsada] do Nokmin [em referência ao grupo de “vingadores”] vestiram-se com uniformes de tripulantes da El Al e, depois de se borrifarem com uísque, entraram no carro que os levaria ao aeroporto. À entrada da instalação, soldados argentinos pararam o veículo. Ao se abrirem os vidros, saiu do carro um forte odor de álcool. Um oficial, que estava um pouco mais distante, aproximou-se para pedir identificações e documentos aos ocupantes. Nesse momento, Shalom Dani, que estava sentado ao lado do motorista, introduziu os dedos na garganta, provocando uma série de vômitos. Os soldados, ao verem aquilo, pensaram que o piloto da El Al não tolerava muito bem o álcool e os deixaram passar.

Cerca de quatro anos depois da “Operação Garibaldi” foi a vez do Brasil entrar no raio de alcance do “longo braço de Israel”, em sua caçada aos criminosos de guerra nazistas pela América do Sul: continente que serviu de refúgio para muitos fugitivos do Terceiro Reich nas décadas seguintes ao término da guerra. Em muitos casos com a proteção das autoridades

públicas locais. Trata-se da “Operação Riga”, patrocinada mais uma vez pelo Mossad e, desta vez, para “acertar as contas” com Herberts Cukurs: engenheiro aeronáutico e aviador letão que apesar de seus feitos na aviação (recebeu em 1933 o troféu internacional *Harmon* por voos de longa distância), ficou conhecido como “O Carrasco de Riga”, em face de sua personalidade cruel e sádica, revelada durante os anos em que serviu à Hitler, durante a ocupação da Letônia pelas tropas nazistas.

Teve participação decisiva na morte de mais de trinta mil judeus no gueto de Riga, capital da Letônia: entre seus atos bárbaros consta que “ele e seus soldados arrebanharam trezentos judeus numa sinagoga local e a incendiaram, matando todos” (Bar-Zohar e Mishal, 2015, p. 184). Além disso, consta que “prendia judeus e os espancava até a morte com seu revólver, atirava em dezenas de outros, humilhava e assassinava judeus ortodoxos, esmagava cabeças de bebês nos muros da cidade” (Bar-Zohar e Mishal, 2015, p. 184). Com a derrota da Alemanha, o nazista fugiu para o Brasil, onde viveu longos 19 anos até que fosse encontrado pelo serviço secreto israelense. Dada a gravidade das acusações contra Herberts Cukurs, o primeiro-ministro de Israel, Levi Eshkol Shkolnik, considerou dispensável seu traslado até Israel para julgamento, autorizando sua execução sumária pelos membros do Mossad.

Em busca do aviador letão, o Mossad enviou o *kidon* de codinome Anton Kunzle: um agente habilidoso que tinha no currículo a experiência na participação da operação exitosa que capturara Eichmann anos antes, na Argentina. Aos olhos dos dirigentes do Mossad, não pairava qualquer sombra de dúvida sobre a motivação do *kidon* Kunzle: “tanto seu pai quanto sua mãe tinham morrido no Holocausto”. Até que fosse preparada a oportunidade certa para a execução do nazista, a missão de Kunzle era “viajar para o Brasil, encontrar Cukurs e ganhar sua confiança” (Bar-Zohar e Mishal, 2015, p. 183).

Para isso, o agente valeu-se de uma estória-cobertura de “homem de negócios austríaco”, convencendo o nazista sobre grandes oportunidades de negócios na condição de seu sócio. Por fim, afastando o alvo da tutela das autoridades brasileiras, que lhe davam proteção, Anton Kunzle conseguiu atraí-lo até uma armadilha no Uruguai, onde, com a ajuda de outros agentes da *Metsada*, neutralizou o lendário aviador letão. Seu corpo foi encontrado oito dias depois dentro de um baú numa casa na região metropolitana de Montevideú. Junto ao corpo foi deixada uma carta com um veredicto assinado por “aqueles que nunca esquecem”: uma verdadeira ameaça velada àqueles que estivessem dispostos a impingir tamanho sofrimento ao povo judaico novamente (Frattini, 2014, p. 53):

VEREDICTO

Tendo em conta a gravidade dos crimes de HERBERT CUKURS, pela acusação de ser pessoalmente responsável pelo assassinato de 30 mil homens, mulheres e crianças, e considerando a terrível crueldade mostrada por HERBERT CUKURS no cometimento dos crimes, condenamos o mencionado Cukurs à morte. Foi executado em 23 de fevereiro de 1965 por “aqueles que nunca esquecem”.

Cerca de quinze anos antes desse caso mais emblemático, no alvorecer da Segunda Guerra Mundial, o Brasil já havia sofrido uma expressiva interferência em sua política externa com ares cinematográficos, quando existia o receio de que o presidente Getúlio Vargas abandonasse a posição de neutralidade e assumisse alinhamento com os países do eixo: Alemanha, Itália e Japão. Com o propósito de induzir o Brasil a fortalecer o bloqueio econômico contra os países do eixo, os países aliados planejaram uma ousada operação encoberta, capitaneada pelo serviço secreto inglês e pela inteligência militar norte-americana. A missão consistia basicamente em falsificar uma carta de uma empresa aérea italiana que operava no Brasil – a *Linee Aeree Transcontinentali Italiane S/A* (LATI).

Essa foi apenas uma das muitas informações desclassificadas a partir da iniciativa FOIA (do inglês, *Freedom of Information Act*) que demonstram a exploração da aviação civil por inteligências estrangeiras no Brasil, quando sequer havia uma atividade de inteligência civil constituída no país. O “Ato de Liberdade de Informação” foi responsável pela desclassificação de diversos documentos sigilosos constantes no acervo da CIA – a famosa agência de inteligência norte-americana. Cabe destacar um trecho de relatório de inteligência que demonstra a preocupação da CIA sobre as operações da LATI no Brasil durante a guerra, onde se diz o seguinte (CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, 1941, p.3, nossa livre tradução):

A LATI continua a ser um vazamento no bloqueio com consequências políticas, além de implicações econômicas. Metais raros e itens estratégicos estão sendo transportados por via aérea para o Brasil a partir do Chile, marcados como “prata” e são enviados do Brasil para a Europa via LATI. As autoridades brasileiras com as quais o assunto foi discutido tomaram a posição de que eles não podem interferir em transbordos provenientes de países amigáveis ou ir atrás de descrições de conteúdos envazados nos documentos oficiais de remessa.

A empresa aérea italiana era de fato o mais importante canal de comunicação dos países do eixo com o continente americano, proporcionando não somente o trânsito desimpedido de malas diplomáticas e de agentes, mas também meio de “transporte ilícito de produtos estratégicos, como diamante industrial, platina e mica, além de produtos químicos da Bayer, filmes e material de propaganda” (COSTA, 2004, p. 86). A própria embaixada norte-americana no Rio de Janeiro estava convencida de que os pilotos da LATI apoiavam os submarinos

alemães na localização de navios britânicos durante a guerra. Através de um trecho de artigo da Revista Brasileira de Inteligência (2005, p. 94 e 95) é possível ter uma clara ideia sobre o plano por trás da falsificação da carta da LATI, em que agentes de inteligência estrangeiros exploraram a vaidade do então presidente Getúlio Vargas, induzindo-o a cancelar posteriormente o contrato com a empresa aérea italiana e, por conseguinte, prejudicando os países do eixo:

Uma carta roubada do general Aureliano Liotta, presidente da LATI, em Roma, foi trazida em mãos a Nova Iorque. Enquanto isso, o agente britânico no Rio de Janeiro informava que a carta forjada deveria ser endereçada ao comandante Vicenzo Coppola, gerente regional no Brasil. No fim de setembro de 1941, a carta falsa estava sendo produzida. As tintas e o papel empregados foram fabricados com matéria-prima normalmente encontrada apenas na Europa. O cabeçalho em relevo da Linee Aeree Transcontinentali Italiane S/A – LATI, companhia de aviação estatal, foi reproduzido por hábeis falsificadores. Uma máquina de escrever rigorosamente idêntica à usada pela LATI em Roma, reproduzindo até mesmo as imperfeições dos tipos, havia sido construída. [...]

A ousada falsificação parecia parte de uma trama de inspiração fascista contra o presidente Getúlio Vargas, o gordo. Os verdes eram os integralistas que já haviam atentado contra o regime de Vargas. A última linha da carta acrescentava um insulto final: “Os brasileiros podem ser, como você diz, uma nação de macacos, mas esses macacos dançarão para quem quer que possa tocar as cordas! Saluti fascisti!” [...]

Cópias microfilmadas da carta foram contrabandeadas para o Rio de Janeiro. E as ampliações foram finalmente “plantadas” em mãos de amigos de Vargas. Este ficou furioso, cancelou os direitos de pouso dos aviões da LATI no Brasil e ordenou a prisão do gerente Coppola. Este, porém, suspeitando de algo, havia sacado o equivalente a um milhão de dólares dos fundos da LATI e foi apanhado quando estava a caminho da fronteira argentina.

Após o término da Segunda Grande Guerra, e nos primórdios do conflito ideológico protagonizado por EUA e URSS, que marcou os anos de Guerra Fria, vale registrar a tramitação de um relatório de inteligência produzido em 1947 para o *Central Intelligence Group* (CIG) – um dos órgãos norte-americanos que viriam a constituir posteriormente a *Central Intelligence Agency* – CIA. No documento, que demonstra exploração da aviação civil brasileira por inteligências adversas com fins políticos, analistas de inteligência estrangeiros apontam a existência de dezoito profissionais que supostamente integrariam célula comunista e que supostamente estavam infiltrados em empresa aérea brasileira – a Panair do Brasil S/A. Eis um trecho de mais um relatório desclassificado pela iniciativa FOIA (CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, 1947, p. 1, nossa livre tradução):

Uma Assunto: Infiltração comunista na Panair do Brasil

1. Fonte bastante confiável reporta a infiltração da empresa de aviação civil Panair do Brasil S/A, pelo Partido Comunista, particularmente na manutenção e estações de

serviço, onde o partido poderia estar em uma excelente posição para interferir com o regular funcionamento da linha.

2. Membros do partido têm se organizado em uma célula denominada Barbara de Alencar. Aqueles identificados, com seus endereços e posições, são: [...].

Outro caso que merece destaque, vez que expõe vulnerabilidade da indústria aeronáutica brasileira, foi o de uma provável operação de espionagem industrial em detrimento da Empresa Brasileira de Aeronáutica S/A (mais conhecida como EMBRAER), operação que foi patrocinada na década de 1980 em benefício da empresa russa de projeto e fabricação de aeronaves *Ilyushin*. Na ocasião, houve o lançamento de um avião soviético, o *Ilyushin-X*, com projeto muito semelhante ao da aeronave da EMBRAER, denominada CBA-123 “Vector” – que não fora produzida comercialmente no Brasil. Alguns técnicos brasileiros não duvidam de que tenha havido espionagem sobre o projeto da aeronave brasileira, e que acabou beneficiando a fabricante russa de aeronaves (Delboni, Nestlehner e Teixeira, 1996).

Nos meses anteriores à Copa do Mundo FIFA 2014 sediada no Brasil, uma ocorrência fez soar os alarmes quanto a mais uma possível exploração do modal aéreo por inteligências adversas dentro dos limites do espaço aéreo brasileiro. No dia 2 de fevereiro de 2014, um dos pilotos de uma aeronave Boeing 767 da American Airlines, que realizava o voo 904 entre Rio de Janeiro e Miami, acionou o código do transponder 7500, que somente deve ser acionado quando diante de alguma situação de interferência ilícita (um sequestro, por exemplo). Em seguida, o controlador de tráfego aéreo e as autoridades de defesa aérea brasileiras seguiram os procedimentos que estavam previstos: a aeronave foi interceptada por caças da Força Aérea Brasileira, que a escoltaram e estabeleceram comunicação com os aeronautas até o pouso no Aeroporto Internacional de Manaus – Eduardo Gomes. Após depoimentos prestados, descartou-se a ocorrência de qualquer ato de interferência ilícita contra a tripulação do voo da American Airlines (FORÇA AÉREA BRASILEIRA, 2014).

Considerando a preocupação de alguns serviços de inteligência estrangeiros quanto à capacidade do Brasil de promover grandes eventos, e que não houve uma explicação convincente sobre o acionamento do código de transponder relativo a interferências ilícitas, Mateus Vidal Alves Silva (2017, p. 208 e 209) indica a possibilidade de que tenha sido uma ação engendrada “empregando de forma voluntária e direcionada um piloto norte-americano em voo regular de companhia aérea estadunidense” com o propósito de realizar “um teste de capacidades e de reação das forças brasileiras diante de um evento de segurança na iminência da Copa do Mundo FIFA de 2014”.

Ainda que a prática da espionagem ou de ações contrárias à soberania sejam tratadas como criminosas, muitos Estados não parecem demonstrar muita preocupação com isso. Certamente a “corrida” por dados, informações e conhecimentos sensíveis ou protegidos em posse de atores internacionais não possui prazo para terminar. Em verdade, parecem fazer parte do “jogo” nas relações internacionais, de modo que muitos Estados vão continuar investindo grandes quantias de seus orçamentos em atividade de inteligência não somente para a identificação de ameaças ou riscos, mas também para a minimização de incertezas e identificação de oportunidades e interesses para o seu próprio desenvolvimento, independentemente de quais sejam os meios utilizados para atingirem seus objetivos. Um dos casos mais emblemáticos é o da China, que tem utilizado cada vez mais plataformas de redes sociais, a exemplo do “LinkedIn”, para o recrutamento de espões ou informantes – método que foi detectado pelos serviços de inteligência de diversos países, tais como EUA, Reino Unido, França e Alemanha.

A tática era basicamente contatar “pessoas que ocuparam cargos ligados a política externa, segurança, defesa ou serviços de inteligência dos países”. De acordo com William Evanina, diretor do Centro Nacional de ContrainTELigência e Segurança dos Estados Unidos, em entrevista ao New York Times: “um agente de inteligência sentado em Pequim consegue enviar cerca de 30.000 e-mails por dia. Se receber trezentas respostas, já terá sido uma operação de inteligência muito lucrativa e de baixo risco” (BBC News Brasil, 2019). A vulnerabilidade parece concentrar-se justamente no fato de muitos ex-integrantes de serviços de inteligência, sobretudo em busca de oportunidades de negócios, detalharem em redes sociais seus passados profissionais, tornando-se naturalmente alvos de agentes de inteligência que se apresentam como professores, especialistas de centros de estudo ou executivos, ofertando oportunidades acadêmicas ou laborais. A *Bundesamt für Verfassungsschutz* – BfV (agência de inteligência alemã) “informou em dezembro de 2017 que 10 mil alemães foram contatados por agentes chineses no LinkedIn”; os serviços de segurança franceses alertaram o governo em outubro de 2018 que vários agentes chineses usaram a mesma rede social “para entrar em contato com 4 mil franceses, entre funcionários do governo, cientistas e executivos” (BBC News Brasil, 2019).

A Rússia, com seu atuante serviço secreto desde os tempos do KGB, não poderia ficar de fora dessa disputa. Recentemente, autoridades de segurança ocidentais concluíram que muitas operações com “impressões digitais” da Rússia – a exemplo do envenenamento com substância neurotóxica, em março de 2018, do ex-oficial russo Sergei Skripal (acusado de espionar para os britânicos) e sua filha Yulia – estão por trás de uma campanha de espionagem e sabotagem muito mais complexa, desenvolvida pelo país transcontinental. Trata-se de uma

unidade de elite do sistema de inteligência russo especializada em subversão, sabotagem e assassinatos políticos: a Unidade 29155. Consta que a unidade, que integra o Departamento Central de Inteligência (conhecido como GRU), opera há pelo menos 10 anos e, segundo reportagem da Folha de São Paulo (UOL, 2019), está situada, ou melhor, “escondida atrás de paredes de concreto no 161º Centro de Treinamento Especializado para Objetivos Especiais, na zona leste de Moscou”:

As agências de inteligências ocidentais identificaram a unidade inicialmente após a tentativa fracassada de golpe em Montenegro, em 2016, que envolveu um complô de dois agentes da unidade para assassinar o primeiro-ministro desse país e tomar conta do edifício do Parlamento.

Mas as autoridades só começaram a entender melhor a agenda da unidade, voltada especificamente à desestabilização, depois do envenenamento em março de 2018 de Sergei Skripal, ex-oficial da GRU que traíra a Rússia, espionado para o Reino Unido. Skripal e sua filha, Yulia, adoeceram gravemente depois de serem expostos a um agente neurotóxico forte, mas sobreviveram.

(Três outras pessoas adoeceram, incluindo um policial e um homem que encontrou uma garrafinha que teria sido usada para transportar o agente neurotóxico. O homem deu a garrafinha à sua namorada, Dawn Sturgess, que morreu depois de pulverizar o gás neurotóxico sobre a pele, pensando tratar-se de perfume.)

O envenenamento levou a um impasse geopolítico. Numa manifestação de solidariedade com o Reino Unido, mais de 20 países, incluindo os Estados Unidos, expulsaram 150 diplomatas russos de seu território.

As autoridades britânicas acabaram expondo dois suspeitos que haviam usado nomes falsos para ingressar no país, mas foram identificados mais tarde pelo site investigativo Bellingcat como sendo Anatoly Chopiga e Alexander Mishkin.

Seis meses após o envenenamento, promotores britânicos acusaram os dois criminalmente de levar o agente neurotóxico à casa de Skripal, em Salisbury, Inglaterra, e espalhá-lo sobre a porta de sua casa.

Mas a operação foi mais complexa do que as autoridades revelaram na época.

Exatamente um ano antes do envenenamento, três agentes da Unidade 29155 viajaram ao Reino Unido, possivelmente para fazer um ensaio da operação, disseram dois funcionários europeus.

Um deles era Mishkin. Um segundo agente usou o codinome Sergei Pavlov. A missão teria sido comandada pelo terceiro agente, que usou o codinome Sergei Fedotov.

As autoridades constataram em pouco tempo que dois dos agentes – que usaram os codinomes Fedotov e Pavlov – tinham integrado uma equipe que tentou envenenar o negociante de armas búlgaro Emilian Gebrev em 2015.

Os outros agentes, também conhecidos apenas por seus codinomes, eram Ivan Lebedev, Nikolai Kononikhin, Alexey Nikitin e Danil Stepanov.

A equipe faria duas tentativas de assassinar Gebrev, uma vez na capital, Sofia, e outra um mês mais tarde na casa dele às margens do mar negro.

À luz da Política Nacional de Inteligência (PNI), as operações de inteligência e as operações encobertas patrocinadas por outros países no território nacional, sem o conhecimento ou o aval de autoridades brasileiras, são classificadas, em geral, ora como espionagem ora como ações contrárias à soberania nacional, demandando preocupação constante por parte dos membros do SISBIN, inclusive da própria Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC).

Quanto à espionagem, é fato usual e consolidado nas relações internacionais o desenvolvimento de ações destinadas à obtenção de conhecimentos ou dados sensíveis e protegidos para beneficiar Estados, grupos de países, organizações, facções, grupos de interesse, empresas e indivíduos. Além disso, diante do aumento contínuo da diversidade de interesses e iniciativas com impacto regional e global, considera-se que segredos militares, industriais (inovação e tecnologia) e de política externa tornam-se alvos preferenciais de inteligências adversas, sendo imprescindível “identificar, avaliar e interpretar posturas externas, elencando aquelas que representem ameaças, prejuízos e comprometimento das políticas e planos nacionais” (BRASIL, 2016).

Por outro lado, também é corriqueiro o patrocínio de operações encobertas (ou clandestinas) por órgãos de inteligência estrangeiros que violam espaços territorial e aéreo, fronteiras marítimas e terrestres, e a segurança de navios e aeronaves, ao arrepio de convenções e tratados internacionais em vigor. Evidentemente, o espaço aéreo brasileiro, com seus 22 milhões de quilômetros quadrados sobre terra e mar territorial, não está imune a ações contrárias à soberania nacional: que “atentam contra a autodeterminação, a não-ingerência nos assuntos internos e o respeito incondicional à Constituição e às leis” (BRASIL, 2016). A PNI classifica tanto a espionagem quanto as ações contrárias à soberania nacional como algumas das principais ameaças à integridade da sociedade e do Estado, e à segurança nacional, conforme definições abaixo (BRASIL, 2016):

6.1 Espionagem

É a ação que visa à obtenção de conhecimentos ou dados sensíveis para beneficiar Estados, grupos de países, organizações, facções, grupos de interesse, empresas ou indivíduos.

Ações de espionagem podem afetar o desenvolvimento socioeconômico e comprometer a soberania nacional. Há instituições e empresas brasileiras vulneráveis à espionagem, notadamente aquelas que atuam nas áreas econômico-financeira e científico-tecnológica. O acesso indevido a dados e conhecimentos sensíveis em desenvolvimento, bem como a interceptação ilegal de comunicações entre organizações para a obtenção de informações estratégicas, têm sido recorrentes e causado significativa evasão de divisas.

(...)

6.4 Ações contrárias à Soberania Nacional

São ações que atentam contra a autodeterminação, a não-ingerência nos assuntos internos e o respeito incondicional à Constituição e às leis.

Deve constituir preocupação constante do Estado e de seus governantes, e requerer a atenção da Inteligência nacional, a violação: dos espaços territorial e aéreo brasileiros; de suas fronteiras marítimas e terrestres; da segurança dos navios e aeronaves de bandeira brasileira, à luz das Convenções em vigor no País; dos direitos exclusivos sobre sua plataforma continental; do seu direito sobre seus recursos naturais; e do seu direito soberano de regular a exploração e de usufruir de sua biodiversidade.

Em todo caso, o enfrentamento dessas ameaças é uma atribuição da contrainteligência – “atividade que objetiva prevenir, detectar, obstruir e neutralizar a Inteligência adversa e as ações que constituam ameaça à salvaguarda de dados, conhecimentos, pessoas, áreas e instalações de interesse da sociedade e do Estado” (BRASIL, 2016). A PNI reconhece que as ações de obtenção de dados sigilosos, visando a contribuir para a neutralização de ameaças à sociedade e ao Estado brasileiros, exigem “equipes operacionais altamente capacitadas”, que devem dispor de “recursos materiais, humanos, tecnológicos e financeiros, entre outros, compatíveis com a complexidade das missões que se lhes apresentem” (BRASIL, 2016). Eis, portanto, uma das diretrizes da Política Nacional de Inteligência (BRASIL, 2016): expandir a capacidade operacional da Inteligência, sobretudo acerca do “adequado efetivo de agentes especializados nessa atividade; aos recursos, capacitações e treinamentos necessários à sua execução; e à inserção, no ordenamento jurídico nacional, dos instrumentos que amparem suas atividades”.

Ainda quanto à exploração do modal aéreo por inteligências adversas, não custa lembrar uma outra diretriz da Política Nacional de Inteligência: fortalecer a cultura de proteção de conhecimentos. A PNI alerta que o acesso não autorizado a técnicas, processos de inovação, pesquisas, planos e estratégias, bem como ao patrimônio genético e a conhecimentos tradicionais a ele associados, pode “comprometer a consecução de objetivos nacionais e resultar em prejuízos expressivos no campo socioeconômico” (BRASIL, 2016). A proteção dos conhecimentos sensíveis nacionais, portanto, constitui fator essencial para o desenvolvimento do país, de maneira que “os importantes resultados advindos de pesquisas científicas e tecnológicas requerem contínuo aperfeiçoamento de mecanismos de proteção nos meios acadêmicos e empresariais” (BRASIL, 2016). Exige-se, assim, que a Inteligência concorra para a disseminação dessa cultura como forma de evitar ou minimizar prejuízos ao país, através do “estabelecimento de práticas para a salvaguarda de conhecimentos por parte daqueles que os detenham” (BRASIL, 2016).

Em que pese a PNI ter sido publicada apenas em 2016, a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), anos antes, já havia tomado a iniciativa de estabelecer um instrumento preventivo para a proteção e a salvaguarda de conhecimentos sensíveis de interesses da sociedade e do Estado brasileiro. Regulamentando o artigo 4º da Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, instituiu-se o Programa Nacional de Proteção do Conhecimento Sensível (PNPC), através da Portaria nº 42/GSIPR, de 19 de agosto de 2009, com o objetivo de estabelecer, junto

a instituições públicas e privadas, a cultura de proteção dos conhecimentos sensíveis nacionais, através de parcerias entre a ABIN e as instituições nacionais detentoras de conhecimentos dessa natureza. Entende-se como conhecimento sensível aquele “sigiloso ou estratégico, cujo acesso não autorizado pode comprometer a consecução dos objetivos nacionais e resultar em prejuízos ao País, necessitando de medidas especiais de proteção” (GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL, 2009).

De acordo com trabalho pioneiro de pesquisa desenvolvido por Mateus Vidal Alves Silva (2017, p. 217), intitulado “Ações de inteligência na produção de conhecimentos da autoridade de aviação civil”, e no que concerne às competências da ANAC, que lida com a homologação de produtos aeronáuticos, contexto em que se inclui tecnologia aeronáutica brasileira, não há qualquer motivo para hesitar: “são conhecimentos sensíveis e despertam o interesse de inteligências adversas”.

7 CONCLUSÃO

De que maneira a atividade de inteligência, a serviço da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), na condição de autoridade de aviação civil, pode contribuir para a prevenção de riscos, ameaças ou eventos que comprometam a segurança do usuário do transporte aéreo e da sociedade em geral? Eis o problema que se buscou enfrentar no decorrer deste trabalho. Como vimos, o diálogo entre a atividade de inteligência e a regulação da aviação extrapola o estudo de aeronaves como mero instrumento de obtenção de dados e informações estratégicas para a tomada de decisão das autoridades estatais e apresenta-se como meio imprescindível para garantir a segurança e o desenvolvimento do modal aéreo nacional, seja em situações de paz, de conflito ou de guerra. Naturalmente, a necessidade de assessorar o processo decisório e de salvaguardar os ativos estratégicos do país é ditada pelo Estado e, no que tange à aviação civil, tal função é capitaneada pela Agência Nacional de Aviação Civil.

Como não poderia deixar de ser, começamos a pesquisa procurando contextualizar os temas, explorando as formas pelas quais a aviação foi utilizada pela própria atividade de inteligência com fins exclusivamente militares, desde o voo dos balões no século XVIII até a utilização de modernas plataformas aeroespaciais, a exemplo dos satélites e drones, para reconhecimento e vigilância nas últimas décadas. Em seguida, analisamos os principais ataques contra a aviação civil em paralelo às iniciativas da comunidade internacional, mais precisamente por parte da OACI, para fazer frente às ameaças à medida que irrompiam diante das autoridades de aviação civil ao redor do planeta no decorrer dos séculos XX e XXI.

Nesse mesmo contexto, realizamos uma breve síntese do que foi um dos acontecimentos mais marcantes desse início de terceiro milênio – que podemos chamar, sem receio de errar, de maior atentado terrorista da história. Destacamos alguns dos equívocos dos órgãos de inteligência e de segurança norte-americanos no que concerne à identificação e neutralização tempestiva dos terroristas do 11 de setembro de 2001. Todos esses aspectos foram explorados a partir do relatório intitulado “*The 9/11 Commission Report*”, emitido pela comissão oficial de investigação, presidida por Thomas Kean, assim como de algumas obras literárias, a exemplo de “O vulto das torres: a al-Qaeda e o caminho até o 11/09”, de Lawrence Wright, e de “Plano de Ataque: a história dos voos de 11 de setembro”, de Ivan Sant’Anna.

Em sede de considerações legais, abordamos as normas infraconstitucionais e infralegais que sustentam a atividade de inteligência, especialmente no que tange àquela desenvolvida no âmbito da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), na condição de membro do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN). Nessa oportunidade, cuidamos de

fazer um breve histórico da evolução da legislação concernente à atividade de inteligência civil no Brasil, desde quando foi criado o Conselho de Defesa Nacional nos tempos da República Velha, passando, nos anos do pós-guerra, pelo Serviço Federal de Informações e Contrainformações (SFICI) – que foi o primeiro órgão de inteligência civil no Brasil –, pelo Serviço Nacional de Informações (SNI), e culminando com a criação da ABIN e do próprio SISBIN no governo FHC. Concluimos que a atividade de inteligência no Brasil, guarnecida pela Política Nacional de Inteligência (PNI), pela Estratégia Nacional de Inteligência (ENINT) e pelo Plano Nacional de Inteligência (PLANINT), possui atualmente arcabouço normativo inédito para fundamentar uma atuação efetiva dos serviços secretos brasileiros, sem descuidar dos princípios éticos e morais que regem um Estado democrático de direito.

Em seguida, estudamos os alicerces doutrinários da atividade de inteligência, valendo-se do que há de literatura nacional e estrangeira sobre o tema, oportunidade em que tratamos sobre diversos tópicos importantes como conceituação, ciclo, categorias, funções, fontes e controle da inteligência, finalizando com uma análise aprofundada dos princípios que fundamentam o seu exercício pelos órgãos e entidades que integram o SISBIN, tais como a soberania nacional, o Estado democrático de direito, e a dignidade da pessoa humana. Outrora utilizada como instrumento do aparato repressor estatal, não há mais como tolerar, sobretudo perante a ordem constitucional instaurada em 1988, que a atividade de inteligência seja desenvolvida de maneira descompassada dos seus fundamentos constitucionais e do seu mandato legal, seja qual for o campo de atuação.

Em atenção ao leitor que não é muito conhecedor das questões inerentes à regulação do modal aéreo, achamos por bem introduzir o capítulo sobre a proteção da aviação civil contra atos de interferência ilícita esclarecendo uma dualidade que sempre acompanha o setor, e que todo iniciado na aviação precisa entender de forma clara e precisa. Trata-se das diferenças entre dois grandes campos de estudo das questões de segurança relacionadas à aviação civil: (i) segurança operacional (*safety*), que durante muito tempo foi chamada apenas de segurança de voo, e (ii) segurança contra atos de interferência ilícita (*security*), também conhecida apenas pelo acrônimo AVSEC, da junção dos termos “*aviation*” e “*security*”. A prevenção tanto de erros operacionais quanto de violações regulamentares, que podem resultar em um incidente grave ou acidente aeronáutico, é essencialmente objeto de preocupação do Sistema de Gerenciamento da Segurança Operacional (SGSO) e, portanto, não foi objeto de apreciação no presente trabalho de pesquisa.

Especificamente quanto aos atos de interferência ilícita, abordamos as competências dos principais órgãos e entidades no que concerne ao tema, especialmente da autoridade de aviação

civil brasileira, que é a ANAC, e do Departamento de Polícia Federal: todas essas atribuições estão consolidadas no Decreto nº 7.168, de 5 de maio de 2010, que dispõe sobre o Programa Nacional de Segurança da Aviação Civil Contra Atos de Interferência Ilícita (PNAVSEC). Não deixamos de enfrentar algumas polêmicas surgidas no decorrer dos últimos anos quanto à obrigatoriedade de inspeção de segurança em servidores da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, quando em exercício nos aeroportos, e quanto ao porte de armas de fogo dentro de áreas restritas de segurança e aeronaves por pessoas que tenham o porte devidamente autorizado pela autoridade competente.

Posteriormente, iniciamos a avaliação das ameaças através de uma tentativa de delimitar o que de fato pode ser considerado ameaça ao transporte aéreo, que, como vimos, abrange um espectro muito maior do que o campo da proteção contra atos de interferência ilícita (AVSEC), por si só, poderia comportar. De acordo com o Manual de Campanha de Inteligência do Exército Brasileiro, por exemplo, as ameaças podem ocorrer “sob a forma de eventos não intencionais (naturais ou provocados pelo ser humano)”, contemplando desde pandemias, como a do ebola e do novo coronavírus, até a crise climática que desafia o desenvolvimento sustentável do planeta. Em seguida, analisamos pontualmente cada uma das principais ameaças à aviação civil, tais como o terrorismo e a sabotagem, a utilização do modal aéreo como vetor de atividades criminosas, o transporte aéreo de artigos perigosos e bens de uso dual, as ameaças cibernéticas, a exploração do modal aéreo por inteligências adversas: sempre com a preocupação de traçar um paralelo com as principais ameaças apontadas na Política Nacional de Inteligência (PNI).

Os desafios securitários dos Estados parecem emergir numa velocidade nunca percebida outrora: sem dúvida é fruto de uma crescente evolução de opiniões, interesses e demandas da sociedade consagrada pelo ininterrupto desenvolvimento tecnológico, social e gerencial. Nessa toada, a atividade de inteligência torna-se fulcral no assessoramento ao processo decisório estatal, impondo-se aos profissionais da área, em pleno contexto da “Indústria 4.0” (que caracteriza o que alguns chamam de “Quarta Revolução Industrial”), um desafio sem igual: selecionar e agregar maior valor a uma quantidade cada vez maior de dados e informações disponíveis acerca dos temas de interesse nacional. O cenário que se descortina à frente da atividade de inteligência voltada à aviação civil, seja em âmbito nacional ou internacional, exige a redefinição de suas prioridades, contexto em que se incluem questões econômico-comerciais e científico-tecnológicas, no que concerne à identificação de oportunidades para o desenvolvimento do país, e também preocupação com “aspectos relacionados com a espionagem, propaganda adversa, desinformação, a sabotagem e a cooptação” (BRASIL, 2016).

É lógico que a atividade de inteligência não deve se contentar com o estudo das ameaças identificadas e conhecidas, mas sempre tentar ir além: debruçar-se sobre o que a história ainda não registrou, tentar enxergar o que o profissional comum não consegue por não dispor de expertise na produção de conhecimento de inteligência. Quando voltada à aviação civil o mecanismo não poderia ser diferente do que se espera dos serviços secretos em geral, seja qual for a frente de atuação. Não é à toa que o Exército Brasileiro, órgão com sólida experiência no tema, adverte que os combates modernos têm se caracterizado pelo uso maciço de tecnologia, pela presença de civis e da mídia no ambiente operacional, pelo emprego de estruturas de combate “com maior proteção coletiva, velocidade e letalidade seletiva, pela utilização de aeronaves remotamente pilotadas e pela capacidade de operar no espaço cibernética” (BRASIL, 2015, p. 13). Em tempos de paz ou de guerra, são aspectos dos quais os profissionais de inteligência não podem fugir, sob pena de se verem relegados a uma posição de pouca relevância dentro das instituições nacionais.

Quanto à identificação de ameaças à segurança dos usuários do transporte aéreo, da sociedade e do Estado, as palavras de ordem da atividade de inteligência passam a ser coordenação e integração entre órgãos de inteligência, compartilhamento de dados e informações, e cooperação internacional: sem as quais os serviços secretos passam a ser meras unidades na estrutura administrativa nacional, sem qualquer utilidade prática. A PNI destaca que a crescente complexidade das relações entre Estados e desses com as sociedades define o ambiente onde atua a Inteligência, e que as ameaças à segurança da sociedade e do Estado demandam “ações preventivas concertadas entre os organismos de Inteligência de diferentes países, e desses com suas estruturas internas”. Esse panorama evidencia a relevância do compartilhamento de informações e do trabalho coordenado e integrado, de maneira a evitar “a deflagração de crises em áreas de interesse estratégico para o Estado ou, quando inevitável, a oferecer às autoridades o assessoramento capaz de permitir o seu adequado gerenciamento” (BRASIL, 2016).

Já quando o assunto é a identificação de oportunidades e redução de incertezas para o desenvolvimento da aviação civil brasileira, as coisas mudam um pouco de figura. Por razões óbvias, não há como contar com integração e ações cooperativas num ambiente internacional caracterizado pela contínua competição entre os Estados: cada um buscando, por si só, melhorar seu posicionamento estratégico. Sob esse aspecto, o Brasil assume cada vez mais relevância no cenário internacional: no campo econômico, participa de um bloco de países que “apresenta

considerável potencial de crescimento e capacidade de atração de investimentos produtivos”; em âmbito comercial, surge como “destacado exportador de produtos primários e de produtos de alto valor agregado”; na esfera político-militar, contribui para “a estabilidade regional, a construção de consensos e a conciliação de interesses, por meio de iniciativas de integração sulamericana”, além de possuir participação expressiva nas “operações de manutenção da paz da Organização das Nações Unidas (ONU)” (BRASIL, 2016). Apesar de trazer benefícios inestimáveis à sociedade brasileira, sobretudo nos campos político, econômico e social, todos esses aspectos acabam tornando o país um alvo de ações adversas cuja identificação torna-se cada vez mais difícil em face da complexidade global, exigindo “adequado assessoramento ao processo decisório nacional de forma singular, oportuna e eficaz” (BRASIL, 2016)

De modo geral, o que se espera é que o Brasil cumpra sua vocação para um desenvolvimento integral, harmonizando o crescimento econômico com uma justa distribuição de suas riquezas; aliando o pleno gozo de suas capacidades à preservação do meio ambiente; garantindo a defesa da soberania nacional sem descuidar da cooperação internacional – função esta indispensável para a identificação de ameaças ao país. Em última instância, o que se pretende é garantir condições dignas de vida a todos os cidadãos brasileiros. Nesse panorama, diante de um mundo cada vez mais globalizado, em que a aviação desponta como uma de suas principais engrenagens, a atividade de inteligência assume uma parcela essencial dessa árdua tarefa, atendendo, no que lhe cabe, aos anseios sociais não somente quanto à identificação de ameaças à segurança do usuário do transporte aéreo, da sociedade e do Estado, mas também criando condições para um melhor aproveitamento de oportunidades à consecução dos objetivos nacionais.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. **Operação da PF desmonta quadrilha que enviava drogas de Guarulhos para a Europa.** Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-05/operacao-da-pf-desmonta-quadrilha-que-mandava-drogas-de-guarulhos-para-europa>>. Acesso em: 10 fev. 2020.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA. Gabinete de Segurança Institucional. **Três novos órgãos são oficializados no SISBIN: Reunião do Conselho Consultivo aprovou o ingresso da Anac, ANTT e Infraero no Sistema.** Disponível em: <<http://www.abin.gov.br/tres-novos-orgaos-sao-oficializados-no-sisbin/>>. Acesso em: 22 jul. 2019.

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL. **Resolução nº 381, de 14 de junho de 2016. Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC.** Publicada no Diário Oficial da União de 15 de junho de 2016, Seção 1, p. 57. Brasília, Agência Nacional de Aviação Civil: 2016. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/resolucoes-2016/resolucao-no-381-14-06-2016-1/@@display-file/arquivo_norma/RA2016-0381%20-%20Compilado%20at%C3%A9%20RA2019-0502.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2019.

_____. Resolução nº 293, de 19 de novembro de 2013. **Dispõe sobre o Registro Aeronáutico Brasileiro e dá outras providências.** Publicada no Diário Oficial da União de 25 de novembro de 2013, Seção 1, p. 5. Brasília, Agência Nacional de Aviação Civil: 2013. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/resolucoes-2013/resolucao-no-293-de-19-11-2013/@@display-file/arquivo_norma/RA2013-0293%20-%20Compilado%20at%C3%A9%20RA2018-0514.pdf>. Acesso em: 14 out. 2019.

_____. Resolução ANAC nº 461, de 25 de janeiro de 2018. **Dispõe sobre os procedimentos de embarque e desembarque de passageiros armados, despacho de armas de fogo e de munição e transporte de passageiros sob custódia a bordo de aeronaves civis.** Publicada no Diário Oficial da União de 29 de janeiro de 2018, Seção 1, p. 104 a 109. Brasília, Agência Nacional de Aviação Civil: 2018. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/2018/resolucao-no-461-25-01-2018/@@display-file/arquivo_norma/RA2018-0461.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2019.

_____. Resolução ANAC nº 515, de 8 de maio de 2019. **Dispõe sobre os procedimentos de inspeção de segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita nos aeroportos e dá outras providências.** Publicada no Diário Oficial da União de 10 de maio de 2019, Seção 1, p. 30 e 32. Brasília, Agência Nacional de Aviação Civil: 2018. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/2019/resolucao-no-515-08-05-2019/@@display-file/arquivo_norma/RA2019-0515%20-%20Compilado%20at%C3%A9%20RA2019-0530.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2019.

_____. Resolução nº 525, de 2 de agosto de 2019. **Altera o Regimento Interno da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC.** Publicada no Diário Oficial da União de 07 de agosto de 2019, Seção 1, p. 50. Brasília, Agência Nacional de Aviação Civil: 2019. Disponível em:

<<http://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-525-de-2-de-agosto-de-2019-209272784>>.

Acesso em: 07 ago. 2019.

ALEKSIÉVITCH, Svetlana. **Vozes de Tchernóbil: a história oral do desastre nuclear**. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo: Editora Martin Claret, 2004.

AMORA, Antônio Soares. **Minidicionário Soares Amora da Língua Portuguesa**. São Paulo: Saraiva, 2003

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os conceitos Fundamentais e a Construção do Novo Modelo**. São Paulo: Saraiva, 2015.

BARRETO, Eduardo Müssnich. **Terrorismo Cibernético e cenários especulativos**. Brasília: Revista Brasileira de Inteligência, 2007.

BAR-ZOHAR, Michael; MISHAL, Nissim. **Mossad: as grandes missões do serviço secreto israelense**. Rio de Janeiro: Solomon, 2015.

BBC News Brasil. **EUA, Alemanha e França acusam China de usar o LinkedIn para recrutar espiões**. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-49505232>>. Acesso em: 07 fev. 2020.

BODIN, Jean. **Lex Six Livres de la République**. Paris: Chez Jacques du Puis Libraire Iuré, à la Samaritaine, avec privilège du Roy, 1583.

BRASIL. Decreto nº 21.713, de 27 de agosto de 1946. **Promulga a Convenção sobre a Aviação Civil Internacional, concluída em Chicago a 7 de dezembro de 1944 e firmado pelo Brasil, em Washington, a 29 de maio de 1945**. Rio de Janeiro: 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D21713.htm>. Acesso em: 23 ago. 2019.

_____. Decreto-Lei nº 479, de 27 de fevereiro de 1969. **Aprova a Convenção sobre infrações e outros atos cometidos a bordo de aeronaves, assinada em Tóquio, a 14 de setembro de 1963**. Brasília: 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0479.htm>. Acesso em: 22 ago. 2019.

_____. Decreto nº 72.383, de 20 de junho de 1973. **Promulga a Convenção para a Repressão aos Atos Ilícitos Contra a Segurança da Aviação Civil**. Brasília: 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D72383.html>. Acesso em: 23 ago. 2019.

_____. Decreto nº 2.611, de 2 de junho de 1998. **Promulga o Protocolo para a Repressão de Atos Ilícitos de Violência em Aeroportos que Prestem Serviços à Aviação Civil Internacional, concluído em Montreal, em 24 de fevereiro de 1988**. Brasília: 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2611.htm>. Acesso em: 23 ago. 2019.

_____. Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002. **Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência, instituído pela Lei no 9.883, de 7 de dezembro de 1999, e dá outras providências.** Brasília: 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4376compilado.htm>. Acesso em: 18 jul. 2019.

_____. Decreto nº 5.144, de 16 de julho de 2004. **Regulamenta os §§ 1o, 2o e 3o do art. 303 da Lei no 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica, no que concerne às aeronaves hostis ou suspeitas de tráfico de substâncias entorpecentes e drogas afins.** Brasília: 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5144.htm>. Acesso em 19 jul. 2019.

_____. Decreto nº 7.168, de 5 de maio de 2010. **Dispõe sobre o Programa Nacional de Segurança da Aviação Civil Contra Atos de Interferência Ilícita (PNAVSEC).** Brasília: 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7168.htm>. Acesso em 19 jul. 2019.

_____. Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016. **Fixa a Política Nacional de Inteligência.** Brasília: 2016. Brasília: 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8793.htm>. Acesso em: 17 jul. 2019.

_____. Decreto s/nº de 15 de dezembro de 2017. **Aprova a Estratégia Nacional de Inteligência.** Brasília: 2017. Brasília: 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/dsn/Dsn14503.htm>. Acesso em 18 jul. 2019.

_____. Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979. **Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências.** Brasília: 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6634.htm>. Acesso em: 23 jul. 2019.

_____. Lei nº 9.614, de 5 de março de 1998. **Altera a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, para incluir hipótese destruição de aeronave.** Brasília: 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9614.htm>. Acesso em: 19 jul. 2019.

_____. Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999. **Institui o sistema brasileiro de inteligência, cria a agência brasileira de inteligência – ABIN, e dá outras providências.** Brasília: 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9883.htm>. Acesso em: 17 jul. 2019.

_____. Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005. **Cria a Agência Nacional de Aviação Civil, e dá outras providências.** Brasília: 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11182.htm>. Acesso em: 17 jul. 2019.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº**

11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília: 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 04 out. 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.** Brasília: 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2016/Lei/L13260.htm>. Acesso em: 19 jul. 2019.

_____. Resolução nº 1, de 15 de julho de 2009. **Regulamenta o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública – SISP, e dá outras providências.** Brasília, 2009. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/829205/pg-74-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-14-08-2009>>. Acesso em: 17 out. 2019.

_____. Exército Brasileiro. Estado Maior do Exército. Portaria nº 032-EME, de 23 de fevereiro de 2015. **Aprova o Manual de Campanha EB20-MC-10.207 Inteligência, 1ª Edição, 2015.** Brasília, Estado Maior do Exército: 2015. Disponível em: <<https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/83/1/EB20-MC-10.207.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2019.

BRAUER, Jürgen. *On the economics of terrorism*. In: Phi Kappa Forum. v. 82, nº 2 (spring 2002).

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Emenda à Constituição nº 398, de 26 de agosto de 2009. Insere o Capítulo IV ao Título V da Constituição Federal referente à atividade de inteligência e seus mecanismos de controle.** Brasília: 2009. Disponível em: <<file:///C:/Users/diego.araujo/Downloads/PEC-398-2009.pdf>>. Acesso em: 05 nov. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei da Câmara nº 3.578, de 10 de novembro de 2015. Estabelece procedimentos, penalidades e controle judicial do uso de meios e técnicas sigilosos de ações de busca de informação pela atividade de inteligência de Estado, no âmbito da Agência Brasileira de Inteligência.** Brasília: 2015. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2053592>>. Acesso em: 12 out. 2019.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Fundamentos da constituição.** Coimbra: Coimbra Editora, 1991.

CASTELO BRANCO, André Haydt. **Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública.** Livro digital. Palhoça: UnisulVirtual, 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** São Paulo: Atlas, 2012.

CASTELLO BRANCO, André Haydt. **Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública.** Livro digital. Palhoça: UnisulVirtual, 2015.

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. **OSS – report for the president on Brazil**. CIA: 1941. Disponível em: <<https://cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP13X00001R000100010004-9.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2020.

_____. **OSS – report for the president on Brazil**. CIA: 1947. Disponível em: <<https://cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP82-00457R000600680010-4.pdf>>. Acesso em: 10 fev.2020.

CEPIK, Marco. **Espionagem e Democracia**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

COSTA, Sergio Corrêa da. **Crônica de uma guerra secreta**. Rio de Janeiro: Record, 2004.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2005.

DELBONI, Chris; NESTLEHNER, Wanda; TEIXEIRA, Adriana. **Inimigo Secreto: Espionagem**. Rio de Janeiro: Editora Abril, 1996. Disponível em: <<http://super.abril.com.br/cultura/inimigo-secreto-espionagem/>>. Acesso em: 11 fev. 2020.

ESTADÃO. **Senado dos EUA conclui que russos ajudaram Trump nas eleições de 2016**. Disponível em: <<https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,senado-dos-eua-conclui-que-russos-ajudaram-trump-nas-eleicoes-de-2016,70003042354>>. Acesso em: 07 fev. 2020.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Department of Justice. Chinese Intelligence Officer Charged with Economic Espionage Involving Theft of Trade Secrets from Leading U.S. Aviation Companies. Justice News. Washington, D.C, 10 oct. 2018b. Disponível em: <<https://www.justice.gov/opa/pr/chinese-intelligence-officer-charged-economic-espionage-involving-theft-trade-secretsleading>>. Acesso em 11 fev. 2020.

_____. National commission on terrorist attacks upon the United States – public law 107-306, november 27, 2002. The 9/11 commission report: 2004. Disponível em: <<https://9-11commission.gov/report/911Report.pdf>>. Acesso em: 16 jul. 2019.

_____. Report of the President's Commission on Aviation Security and Terrorism. May 15, 1990. Washington, D.C.: 1990. Disponível em: <<http://www.policyfutures.com/PCAST/PCASTreport.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2019.

EXAME. **Apreensão de drogas mais que triplica em Cumbica em 10 anos**. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/apreensao-de-drogas-mais-que-triplica-em-cumbica-em-10-anos/>>. Acesso em: 07 fev. 2020.

EXAME. **Ataque de hackers “sem precedentes” provoca alerta no mundo**. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/tecnologia/ataque-de-hackers-sem-precedentes-provoca-alerta-no-mundo/>>. Acesso em: 07 fev. 2020.

EXTRA. **PF registrou recorde de apreensão de drogas no aeroporto de Guarulhos em 2018**. Disponível em: <<https://extra.globo.com/casos-de-policia/pf-registrou-recorde-de-apreensao-de-drogas-no-aeroporto-de-guarulhos-em-2018-23356384.html>>. Acesso em: 07 fev. 2020.

FARAH, Camel André de Godoy. **Logística, ações e operações de Inteligência**. Livro digital. Palhoça: UnisulVirtual, 2015.

FERNANDES, Cláudio; SANTOS, Vanessa Sardinha dos. **Uso do antraz pelo bioterrorismo;** Brasil Escola. Disponível em: <<https://brasilescuela.uol.com.br/historia/uso-antraz-pelo-bioterrorismo.htm>>. Acesso em 12 jan. 2020.

FOGAÇA, Jennifer Rocha Vargas. Reator Nuclear; Brasil Escola. Disponível em: <https://brasilescuela.uol.com.br/quimica/reator-nuclear.htm>>. Acesso em 08 de janeiro de 2020.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Vladimir Putin diz que o liberalismo ‘se tornou obsoleto’**. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/07/vladimir-putin-diz-que-o-liberalismo-se-tornou-obsoleto.shtml>>. Acesso em: 08 jan. 2020.

FORÇA AÉREA BRASILEIRA. **Nota oficial: ocorrência com o voo 904 da American Airlines.** CECOMSAER: 2014. Disponível em: <<http://www.fab.mil.br/noticias/mostra/17705/NOTA-OFICIAL-%E2%80%93-Ocorr%C3%Aancia-com-o-voo-904-da-American-Airlines>>. Acesso em: 11 fev. 2020.

FRAGOSO, Heleno Cláudio. **Apoderamento ilícito de aeronaves.** Artigo publicado na Revista de Direito Penal, nº 13/14, p. 13 a 27, nos anos 70. Disponível em: <http://www.fragoso.com.br/wp-content/uploads/2017/10/20171002201705-apoderamento_aeronaves.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2019.

FRATTINI, Eric. **Mossad – os carrascos do Kidon: a história do temível grupo de operações especiais de Israel.** São Paulo: Seoman, 2014.

G1. **Ataque cibernético dos EUA desativou computadores militares do Irã, diz imprensa norte-americana.** Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/06/23/ataque-cibernetico-dos-eua-desativou-computadores-militares-do-ira-diz-imprensa-norte-americana.ghtml>>. Acesso em: 07 fev. 2020.

G1. **Avião com Gabriel Diniz não podia transportar passageiros; saiba como identificar um táxi aéreo clandestino.** Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2019/05/27/aviao-com-gabriel-diniz-nao-podia-transportar-passageiros-saiba-como-identificar-um-taxi-aereo-clandestino.ghtml>>. Acesso em: 07 fev. 2020.

G1. **Criminosos roubam terminal de cargas de empresa aérea no Aeroporto Galeão.** Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/10/19/criminosos-roubam-terminal-de-cargas-de-empresa-aerea-no-aeroporto-internacional-tom-jobim.ghtml>>. Acesso em: 07 fev. 2020.

G1. **Empresa que transportava ouro que foi roubado em Cumbica passa a ter agentes armados em aeroportos.** Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2019/08/05/empresa-que-transportava-ouro-que-foi-roubado-em-cumbica-passa-a-ter-agentes-armados-em-aeroportos.ghtml>>. Acesso em: 07 fev. 2020.

G1. **PM detém 20 pessoas e apreende helicópteros em fazenda de apoio a garimpo ilegal em RR.** Disponível em: <<https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2019/10/13/pm-detem-20-pessoas-e-apreende-helicopteros-em-fazenda-de-apoio-a-garimpo-ilegal-em-rr.ghtml>>. Acesso em: 07 fev. 2020.

G1. **Saiba como age o vírus que invadiu usinas nucleares no Irã e na Índia.** Disponível em: <<http://g1.globo.com/tecnologia/noticia/2010/10/saiba-como-age-o-virus-que-invadiu-usinas-nucleares-no-ira-e-na-india.html>>. Acesso em: 07 fev. 2020.

GAZETA DO POVO. **Bomba nuclear da Coreia do Norte é muito mais poderosa do que se imaginava.** Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/mundo/bomba-nuclear-da-coreia-do-norte-e-muito-mais-poderosa-do-que-se-pensava-antes/>>. Acesso em: 08 jan. 2020.

GONÇALVES, Joanisval Brito. **Atividade de Inteligência e Legislação Correlata.** Niterói: Impetus, 2018.

GONÇALVES, Joanisval Brito. **Políticos e Espiões: O controle da atividade de inteligência.** Niterói: Impetus, 2019.

GONÇALVES, Joanisval Brito; REIS, Marcus Vinicius. **Terrorismo: Conhecimento e Combate.** Niterói: Impetus, 2017.

HERMAN, Michael. *Intelligence power in peace and war.* Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

HOFFMAN, Bruce. *Inside terrorismo.* Columbia University Press, 1998.

JELLINEK, Georg. *Teoría General del Estado.* Buenos Aires: Ed. Albatroz, 1954.

JENKINS, Brian. *The study of terrorism: definitional problems.* Santa Monica, CA: The Rand Paper Series, 1980.

KENT, Sherman. *Strategic intelligence for american world policy.* Princeton: Princeton University Press, 1949

KRIEGER, César Amorim (Org.); DA SILVA, Edson Rosa Gomes; DE PAULA, Giovani; DA SILVA, Otávio Sustenei. **Inteligência – Estratégia de Segurança.** Livro digital. Palhoça: UnisulVirtual, 2011.

LAVENÈRE-WANDERLEY, Nelson Freire. **Os balões de observação na Guerra do Paraguai.** Rio de Janeiro: Instituto Histórico-Cultural da Aeronáutica, 2017.

MCLAUGHLIN, Jenna. US Reaper drone data leaked on dark web, researchers say. CNN politics, 10 jul. 2018. Disponível em: <<https://edition.cnn.com/2018/07/10/politics/usreaper-drone-materials-hacker-theft/index.html>>. Acesso em: 11 fev. 2020.

MANUAL MSD. Versão Saúde para a Família. **Lesões provocadas pela radiação.** Disponível em: <<https://www.msmanuals.com/pt/casa/les%C3%B5es-e-envenenamentos/les%C3%B5es-provocadas-pela-radia%C3%A7%C3%A3o/les%C3%B5es-provocadas-pela-radia%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 08 jan. 2020.

MARCELO, Caetano. **Direito Constitucional.** Rio de Janeiro: Forense, 1987.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 1996.

METRÓPOLES. **Apreensão de drogas chega a 186,6 kg/mês no aeroporto de Cumbica em SP.** Disponível em: <<https://www.metropoles.com/brasil/apreensao-de-drogas-chega-a-1866-kgmes-no-aeroporto-de-cumbica-em-sp/amp>>. Acesso em: 10 fev. 2020.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Portaria SENASP nº 22, de 22 de julho de 2009. **Aprova a Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública - DNIP, em conformidade com o disposto no art. 3º do Decreto nº 3.695, de 21 de dezembro de 2000.** Brasília: 2009.

_____. Portaria nº 770, de 11 de outubro de 2019. **Dispõe sobre o impedimento de ingresso, a repatriação e a deportação de pessoa perigosa ou que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal.** Brasília: 2019.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Radiação ionizante.** Disponível em: <<https://www.saude.gov.br/vigilancia-em-saude/vigilancia-ambiental/vigifis/radiacao-ionizante>>. Acesso em: 08 jan. 2020.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** São Paulo: Atlas, 2007.

NADER, Paulo. **Introdução ao Estudo do Direito.** Rio de Janeiro: Forense, 2005.

NEXO JORNAL. **O acordo nuclear entre EUA e Irã: antes, durante e depois.** Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2018/05/08/O-acordo-nuclear-entre-EUA-e-Ir%C3%A3-antes-durante-e-depois>>. Acesso em: 08 jan. 2020.

NEXO JORNAL. **Quais os passos de EUA e Rússia na escalada nuclear.** Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2019/08/03/Quais-os-passos-de-EUA-e-R%C3%BAssia-na-escalada-nuclear>>. Acesso em: 08 jan. 2020.

O GLOBO. **Anac pede relatório de segurança ao Aeroporto de Viracopos após assalto com três mortos e quatro feridos.** Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/anac-pede-relatorio-de-seguranca-ao-aeroporto-de-viracopos-apos-assalto-com-tres-mortos-quatro-feridos-1-24026772>>. Acesso em: 07 fev. 2020.

OVERY, Richard. **A história da guerra em 100 batalhas.** São Paulo: Publifolha, 2015.

PADILHA, Rodrigo. **Direito Constitucional.** São Paulo: Grupo Editorial Nacional – GEN, 2012.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado.** Rio de Janeiro: Impetus, 2008.

RAPOPORT, David C. *The four waves of modern terrorism.* Disponível em: <http://international.ucla.edu/media/files/Rapoport-Four-Waves-of-Modern-Terrorism.pdf>. Acesso em 07 fev. 2020.

REVISTA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA. **Caso concreto: a carta forjada.** Disponível em: <http://www.abin.gov.br/conteudo/uploads/2015/08/revista1.pdf>. Acesso em 10 fev. 2020.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social.** São Paulo: Editora Martin Claret, 2006.

SANT'ANNA, Ivan. **Plano de Ataque: a história dos voos de 11 de setembro.** Rio de Janeiro: Objetiva, 2006.

SHULSKY, Abraham; SCHMITT, Gary J. *Silent warfare: understanding the world of intelligence.* Washington, D.C.: Brassey's, 2002.

SILVA, Mateus Vidal Alves. **Ações de inteligência na produção de conhecimentos da autoridade de aviação civil**. Nova Lima: Faculdade de Direito Milton Campos, Associação Internacional para Estudos de Segurança e Inteligência, 2017.

_____. **Panorama da ameaça cibernética à aviação civil**. Brasília: Revista Brasileira de Inteligência, 2019.

SINGER, Peter W.; FRIEDMAN, Allan. **Segurança e guerra cibernéticas**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2017.

TECMUNDO. **Chernobyl: afinal, o que causou o pior acidente nuclear da história?** Disponível em: <<https://www.tecmundo.com.br/ciencia/141908-chernobyl-causou-o-pior-acidente-nuclear-historia.htm>>. Acesso em: 08 jan. 2020.

UGARTE, José Manuel. Controle público da atividade de inteligência: a procura de legitimidade e eficácia. **Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI)**, Brasília, p. 40 – 62, 2002. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/comissoes/ccai/04-Primeira%20Parte.pdf>>. Acesso em 25 jul. 2019.

UNITED NATIONS. General Assembly. A/RES/49/60, 9 december 1994. Disponível em: <https://legal.un.org/avl/pdf/ha/dot/dot_s.pdf>. Acesso em 17 dez. 2019.

UNITED NATIONS. Security Council. S/RES/1566 (2004), 8 october 2004. Disponível em: <https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1566%20%282004%29>. Acesso em 17 dez. 2019.

UOL. **A surpreendente causa de centenas de mortes após acidente nuclear de Fukushima – não é a radiação**. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/bbc/2019/11/21/a-surpreendente-causa-de-centenas-de-mortes-apos-acidente-nuclear-de-fukushima--nao-e-a-radiacao.htm>>. Acesso em: 08 jan. 2020.

UOL. **Caso Boechat: Táxi-aéreo sem autorização é menos seguro? Qual a diferença?** Disponível em: <<https://todosabordo.blogosfera.uol.com.br/2019/02/13/boechat-taxi-aereo-pirata-seguranca/>>. Acesso em: 07 fev. 2020.

UOL. **Gestora do 1º porto a ser privatizado por Bolsonaro está sob ataque hacker**. Disponível em: <<https://www.uol.com.br/tilt/noticias/redacao/2019/11/07/gestora-do-1-porto-a-ser-privatizado-por-bolsonaro-e-alvo-de-ataque-hacker.htm>>. Acesso em: 07 fev. 2020.

UOL. **Unidade russa ultrassecreta atua para desestabilizar Europa, dizem autoridades**. Disponível em: <<https://www.folha.uol.com.br/mundo/2019/unidade-russa-ultrassecreta-tem-como-missao-desestabilizar-a-europa-dizem-autoridades.shtml>>. Acesso em: 07 fev. 2020.

WOLOSZYN, André Luís. **Guerra nas sombras: os bastidores dos serviços secretos internacionais**. São Paulo: Contexto, 2013.

WRIGHT, Lawrence. **O vulto das torres: a al-Qaeda e o caminho até o 11/09**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

YOUNG, Seth; WELLS, Alexander. **Aeroportos: Planejamento e gestão**. Porto Alegre: Bookman Editora Ltda., 2011.