

LEONARDO HIDALGO RACY

TERROR E ANTITERRORISMO:

*REFLEXÕES SOBRE A LEI Nº 13.260/2016 E A CRIMINALIZAÇÃO
DE MOVIMENTOS SOCIAIS NO BRASIL*

ORIENTADORA: ANA ELISA LIBERATORE SILVA BECHARA

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

SÃO PAULO - SP

2021

LEONARDO HIDALGO RACY

TERROR E ANTITERRORISMO:

*REFLEXÕES SOBRE A LEI Nº 13.260/2016 E A CRIMINALIZAÇÃO DE MOVIMENTOS
SOCIAIS NO BRASIL*

Trabalho de Conclusão de Curso (Tese de
Láurea) apresentado à Faculdade de Direito da
Universidade de São Paulo, como requisito
parcial à obtenção do título de Bacharel em
Direito.

Área de concentração: Direito Penal

Orientadora: Professora Titular Ana Elisa
Liberatore Silva Bechara.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

SÃO PAULO - SP

SUMÁRIO

Introdução	6
<u>Capítulo 01: Terror e terrorismo</u>	8
1.1. Uma breve história do terrorismo	8
1.2. Principais perspectivas sobre o fenômeno do <i>terrorismo</i>	13
1.2.1. Análise de Walter Laqueur.....	14
1.2.2. Análise de David Rapoport.....	16
1.2.3. Análise de Noam Chomsky.....	20
1.2.4. Análise a partir da Teoria da Guerra de Clausewitz.....	23
1.3. Terrorismo na Contemporaneidade: a Globalização do Terror.....	31
1.3.1. Terrorismo e mídia: novas redes e o terrorismo como entretenimento.....	31
1.3.2. Terrorismo, violência e segurança internacional.....	36
<u>Capítulo 02: Terrorismo na Agenda Global: o Brasil frente às demandas da comunidade internacional</u>	40
2.1. O Direito na construção da identidade internacional brasileira.....	40
2.2. A Lei de Antiterrorismo como projeto de inserção internacional.....	45
<u>Capítulo 03: Terrorismo e o Direito</u>	52
3.1. O <i>terrorismo</i> no mundo jurídico.....	52
3.2. Terrorismo no Direito Penal.....	56
3.2.1. O delito político.....	57
3.2.2. Terrorismo e o delito político.....	63
3.2.3. Terrorismo e os crimes contra a humanidade.....	66
3.3. A Lei de Antiterrorismo Brasileira.....	69
3.3.1. Contexto político e pressão internacional.....	69
3.3.2. O processo legislativo.....	75
3.3.3. Análise e crítica da tipificação da Lei nº 13.260/2016.....	82

<u>Capítulo 04</u> : A criminalização dos movimentos sociais no Brasil e sua incompatibilidade com a Lei de Antiterrorismo.....	85
4.1 A institucionalização dos movimentos sociais no Brasil: o conceito de <i>repertório</i> de Charles Tilly.....	85
Conclusão	89
Referências Bibliográficas.....	92

INTRODUÇÃO

O fenômeno do *terrorismo* vem ocupando, cada vez mais, um papel central na política mundial, desafiando juristas, cientistas políticos e sociais, e principalmente, legisladores a investigar a origem, a forma de atuação e os meios adequados para conter grupos terroristas. Por outro lado, muito deste debate ainda se encontra intrinsecamente ligado à uma lógica viciosa punitivista e autoritária, que peca ao não se aprofundar nos aspectos sociais, históricos, sociológicos e culturais desta problemática.

Desde os atentados de 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos, a luta contra o terrorismo se transformou no principal assunto da agenda de discussões da comunidade internacional, em que muito foi produzido em prol da segurança nacional e global, e pouco foi salvaguardado quanto aos direitos humanos fundamentais. Todavia, ao se adentrar numa análise mais profunda sobre o terrorismo, identifica-se a dificuldade existente em se definir adequadamente a conduta inquinada de *terrorista*.

De fato, os legisladores do mundo não conseguiram elaborar uma convenção universal que estabelecesse uma definição de terrorismo, ainda que existam algumas superficiais aceções no ordenamento regional ou internacional. Por outro lado, inúmeras são as definições trazidas pela doutrina, que, sem consenso, estabelecessem os mais diversos e criativos critérios e regras que qualificariam uma ação de *terrorista*.

Aprovada em 2016, a Lei 13.260, mais conhecida como Lei Antiterrorismo, é a peça legislativa mais importante do ordenamento brasileiro em termos de combate ao terrorismo. O projeto de lei surge num turbulento da história do país que estava não só passando por dias de intensa crise política, como também preparando-se para receber o maior evento desportivo internacional do mundo, as Olimpíadas de Verão. A enorme visibilidade e importância do evento, tornava-o extremamente sensível à possíveis atos de violência e de terror. Assim, às vésperas da realização do evento, existia uma enorme pressão da comunidade internacional em Brasília para que a segurança do evento fosse imaculável e para isso, na visão das delegações e de grupos no Congresso Nacional e no Palácio do Planalto, era de suma importância a elaboração de um compilado jurídico-penal que estabelece-se uma estrutura punitiva legal que visasse o combate ao terrorismo.

Ademais, atualmente, pode ser observado com certa nitidez, forças políticas organizando-se em torno do objetivo de enquadrar alguns movimentos sociais e populares na Lei de Antiterrorismo. Tal caso, é apenas uma evidência de um histórico sentimento autoritário e reacionário que há muito está enraizado em grupos do alto escalão da sociedade brasileira. Da Ditadura Militar ao Período Democrático, a criminalização de movimentos políticos populares (camponeses, operários, sindicais, etc.) sofrem com as represálias jurídico-penais atacadas por esta pequena e poderosa casta.

Em fevereiro deste ano, um Projeto de Lei de autoria do Deputado Federal Jerônimo Goergen (PP/RS) foi submetido ao Congresso Nacional, o qual propõe o enquadramento de movimentos sociais, tais quais o MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra e o MTST - Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto, como organização e atividade terrorista. Ainda argumenta o Deputado, em sua justificativa, que tal projeto estaria iluminado *“pela teoria dos limites imanentes, segundo a qual não há direitos absolutos, nesta quadra, promove-se a evolução da legislação penal antiterrorismo, a fim de se colocar um paradeiro no clima de guerrilha que, não raro, instala-se em nosso território”*.

Por tanto, a Lei de Antiterrorismo nº 13.260/2016 findou por evidenciar uma clara disputa política, ideológica e legislativa, entre forças sociais antagônicas, na definição do que se entende ser um *ato de terrorismo* dentro da sociedade brasileira.

Capítulo 1: Terror e Terrorismo

1.1. Uma breve história do terrorismo

A palavra “terrorismo” advém dos termos em latim *terrere* (temer) e *detertere* (amedrontar) e sua origem remonta à Revolução Francesa. A ditadura jacobina, período que compreende o 5 de setembro de 1793 a 27 de julho de 1794, foi marcada pela despótica liderança de Maximilien Robespierre, assegurada pela ampla utilização do terror e da dominação.¹ É estimado que 300.000 pessoas foram presas como suspeitas neste período, mais de uma dezena de milhares foram oficialmente executadas e inúmeras outras morreram nas prisões, sem devido julgamento.² O período ficou conhecido como “O Terror” e tinha na figura do Tribunal Revolucionário um dos seus principais pilares de sustentação, pelo qual, alternativamente, apenas se absolvía ou condenava à morte os acusados - que não tinham direito de defesa – e suas as decisões eram irrecorríveis.³

Ainda que cunhado durante o então chamado “Regime do Terror” da França revolucionária, não se pode superficialmente negar ou deixar de se assinalar que as práticas de *terror* são localizadas em quase todos os períodos da história humana. Contudo, faz-se difícil uma análise mais cuidadosa e detalhada sobre a pré-história do terrorismo, pois como lembra Warren C. BROWN: *pouco ou quase nada têm-se escrito sobre o terrorismo antes do século XVIII*.⁴

No final do século XIX o termo reaparece na escalonada do movimento anarquista, adquirindo uma nova feição. Nesse período, os seguidores deste movimento passaram a utilizar o terrorismo visando aterrorizar o Estado e incitar a sociedade contra os órgãos estatais, por meio de ações de violência e instrumentos de propaganda política. A progênie do movimento anarquista é elemento chave na concepção do fenômeno do terrorismo moderno, de modo que, David C. RAPOPORT

¹ GOTOVICH, José. Quelques reflexions historiques a propos du terrorisme. In: **Réflexions sur la définition et la repression du terrorisme**. Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles, 1974, p. 15 e ss.

² FRAGOSO, Heleno Claudio. **Terrorismo e criminalidade política**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1981, 14.

³ FRIEDLANDER, Robert. The origins of international terrorism. In: ALEXANDER, Yonah; FINGER, Seymour Maxwell. **Terrorism: Interdisciplinary perspectives**. Nova York: John Jay Press, 1978, pp. 30-31.

⁴ BROWN, Warren C. The Pre-History of Terrorism. In: **The Oxford Handbook of Terrorism**. Oxford: Oxford University Press, 2019, p. 87.

afirmaria ser período nevrálgico – por ele denominado, *A Era de Ouro dos Assassinatos*⁵ – em que sem compreendê-lo, não se apreenderia a razão de sua longa persistência e o futuro.⁶

Do grego *anarchos*, “sem autoridade”, o anarquismo fundamenta-se na concepção de que o Estado deve ser destruído junto da existente ordem baseada em seu poder, pretendendo a instauração de uma sociedade libertária baseada na cooperação, e não na coerção.⁷ Como ensina FRAGOSO, *para os anarquistas, o terror é a forma mais eficiente de destruir o sistema de poder, as convenções e o Estado*. Continua afirmando: *desenvolveu-se aqui [no movimento anarquista] toda uma filosofia da violência como técnica de ação política*. Principais expoentes anarquistas, Mikhail Bakunin pregava que “*a paixão pela destruição é também um anseio criador*”, e Pyotr Kropotkin que o terror revolucionário seria “*propaganda pela ação*”. FRAGOSO analisa o dito de Kropotkin lembrando “*o efeito fantástico da repercussão do atentado terrorista, que chama a atenção para a causa dos que combatem o poder, mostrando as suas vulnerabilidades e desmoralizando-o*”.⁸

Diversas entidades anarquistas realizaram múltiplos atentados a autoridades de Estado no final do século XIX e início do XX, na Europa e nos Estados Unidos. Merecem destaque os assassinatos do Czar Alexandre II, em 1881, do presidente francês Sadi Carnot, em 1894, da imperatriz Sissi, em 1898, do presidente norte-americano McKinley, em 1901, e, evidentemente, do Arquiduque Francisco Ferdinando, em 1914, feito que eclodiu a Primeira Guerra Mundial.⁹ É a partir desta que o movimentos anarquistas se dissipam no continente europeu.

Com a ascensão de novos Estados-nações na década de 20 e os desdobramentos Segunda Guerra Mundial, o terrorismo volta à pauta pelos movimentos de libertação nacional, que, por meio de diversos atos de violência (*e.g.* assassinatos, sequestros e intimidação de agentes do Estado). Ainda que o movimento separatista irlandês IRA (*Exército Republicano Irlandês*) seja considerado o primeiro de libertação nacional com apelo ao terrorismo, o novo fenômeno ganha força e forma nos

⁵ RAPOPORT, David C. **The four waves of rebel terror and September 11**. Antropoethics, VIII, n. 1, Spring/Summer, 2002, n. p.

⁶ RAPOPORT, David C. The Politics of atrocity. In: **Terrorism: Interdisciplinary perspectives**. Nova York: John Jay Press, 1978, 48 e ss.

⁷ ROSEMONT, Franklin; MILLER, Martin A.; [et. al.]. **Anarqism**. Encyclopædia Britannica, 25 de novembro de 2019. Disponível em: < <https://www.britannica.com/topic/anarchism> >. Acesso em: 14.08.2020.

⁸ FRAGOSO, Heleno Claudio. **Terrorismo e criminalidade política**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1981, p. 15. *Et. Cf.*: LAQUEUR, Walter. **A history of terrorism: with a new introduction by the author**. 7th printing. London: Transaction Publishers, 2012, pp. 28 e ss.

⁹ LAQUEUR, Walter. **A history of terrorism: with a new introduction by the author**. 7th printing. London: Transaction Publishers, 2012, pp. 14-15.

movimentos emancipacionistas anticoloniais, com destaque às organizações libertárias na Argélia, no Quênia, na Palestina e em Angola.

O uso da violência nas lutas de libertação nacional é um dos principais pontos de dissenso nas tentativas internacionais de definição de um conceito de *terrorismo*, criando uma cisma entre aqueles que compreendem ser um meio ilegítimo na luta político, e os que a defendem como direito impreterível dos povos oprimidos de sua autodeterminação.¹⁰ Tal forma de resistência encontrou recepção – ainda que com forte oposição – na comunidade internacional através da Resolução 3034 (XXVII) da Assembleia Geral das Nações Unidas que reconheceu a o direito inalienável da luta pela autodeterminação e independência dos regimes coloniais e racistas, dando um ar de legalidade sob o direito internacional.¹¹ Todavia, os processos emancipatórios anticoloniais foram fortemente marcados por conflitos brutais que acarretaram na morte de centenas de milhares de combatentes e civis, pois, tal como ensina Franz FANON, *o processo de liberação nacional é sempre fenômeno violento, na luta desigual contra a dominação colonialista*.¹²

Percebe-se, portanto, uma convergência da diplomacia internacional para com o processo de descolonização que se pautava na época, evidenciando uma particularidade de um regime internacional que ao mesmo tempo que condena práticas de terrorismo, também legitima o emprego de violência para fins políticos considerados “justos”. Esse é apenas um dos paradoxos que envolvem a compreensão do terrorismo e que merecem questionamento: em que medida o emprego sistemático da violência e do medo são justificáveis aos olhos do poder do Estado e da ordem internacional.

Mais adiante, o *terrorismo* aparece nos brevíários táticos de grupos políticos organizados, internos e subversivos, de guerrilha rural e urbana.¹³ A cidade torna-se o novo campo de ação revolucionária. Em 1974, a *National War College* emitiu documento com o seguinte trecho:

“Apesar da ênfase de Mao Tse-tung na relação entre a guerra de guerrilha e o camponês rural, apesar da visão doutrinária do conflito armado revolucionário culminando no campo de luta aberto, e apesar do papel da guerra rural nas mais importantes revoluções dos últimos cinquenta anos, a rápida urbanização de

¹⁰ STAMPNITZKY, Lisa. Can terrorism be defined? In: STOHL, Michael; BURCHILL, Richard; ENGLUND, Scott. **Constructions of Terrorism**. Oakland: University of California Press, 2017, p. 12.

¹¹ FRIEDLANDER, Robert A. Terrorism and national liberation movements: can rights derive from wrongs. **Case Western Reserve Journal of International Law**, Vol. 13, Issue 2, 1981, p. 284.

¹² FANON, Franz. **The Wretched of the Earth**. Nova York: Grove Press, 1965, p. 35. *Apud* FRAGOSO, Heleno Claudio. **Terrorismo e criminalidade política**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1981, p. 20.

grande parte do mundo agora indica novas oportunidades, e, pois novas estratégias para a ação de guerra, e, particularmente, uma nova atitude em relação ao papel da cidade como derradeiro campo de batalha (...)”

A guerrilha urbana torna-se um fato novo nesse período e embora não pode se confundir com o terrorismo, frequentemente recorria a ele. As guerrilhas rurais, diga-se de passagem, ainda que largamente praticadas no Vietnã, por exemplo, findou fracassada na exportação do modelo por Ernesto “Che” Guevara, durante a Revolução Cubana. Após a morte do líder revolucionário o modelo foi abandonado, passando-se então para a – assim denominada – *guerrilha urbana*.¹⁴

Carlos MARIGHELLA, símbolo do movimento de guerrilhas no Brasil dos anos 60, explicava em sua obra *Minimanual de Guerrilha Urbana* que:

*“(...) a guerrilha urbana é um inimigo implacável do governo e sistematicamente inflige dano às autoridades e aos homens que dominam o país e exercem poder. A principal tarefa de guerrilha urbana é a de distrair, desgastar e desmoralizar os militares, a ditadura militar e suas forças repressivas, e também a de atacar destruir riqueza e a propriedade de norte-americanos, de gerentes estrangeiros e da classe alta brasileira.”*¹⁵

E continua ao tratar o *terrorismo* como sendo: *“uma arma que o revolucionário não pode nunca desprezar.”*¹⁶

Há muita divergência ainda sobre a linha que separa os movimentos de guerrilha e o terrorismo. De um lado, àqueles que afirmam que das técnicas de ação de guerrilhas – em especial, as *urbanas* – desencadearam em inúmeras atividades de cunho terroristas (como o sequestro, o assassinato seletivo, a explosão de bombas, apoderamento de aeronaves, e etc.). De outro, há quem perceba uma clara distinção entre as duas figuras, gozando de suas naturezas, finalidades e axiologia próprias (este debate será abordado, mais adiante, no [item 1.2.4.](#) deste trabalho).

Os anos 70 e 80 foram marcados por atentados terroristas de diversas naturezas que marcaram o período e instigaram o debate público sobre a problemática. Pode-se destacar: os atentados das

¹⁴ FRAGOSO, Heleno Claudio. **Terrorismo e criminalidade política**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1981, p. 24.

¹⁵ MARIGHELLA, Carlos. **Manual do guerrilheiro urbano**. Sabotagem: 1969, p. 4.

¹⁶ MARIGHELLA, Carlos. **Manual do guerrilheiro urbano**. Sabotagem: 1969, p. 46.

Olimpíadas de Munique contra a delegação israelense; a ascensão da figura do terrorismo doméstico norte-americano, simbolizado no supremacismo da *Ku Kux Klan*; os diversos confrontos que ocorriam no Líbano e Líbia, alimentados pelos suscetíveis bombardeios norte-americanos na região; a violenta disputa entre Israel e a Organização para a Libertação da Palestina; e, sem dúvida, o enorme crescimento do número de sequestros de aeronaves durante todo o decênio. Nesse diapasão, esses fatos fariam com que diversos estudiosos ocidentais comessem a se debruçar sobre o assunto e importantes obras viessem à tona neste período, tais como Walter Laqueur, David Rapoport, Martha Crenshaw, Brian Jenkins, Richard Clutterbuck e David Fromkin (que influenciariam e serviriam de base às gerações futuras).¹⁷

O agravamento desse panorama, nas décadas seguintes, acarretaria diversos tratados e convenções internacionais que buscavam resolver – ou, ao menos, encaminhar – o problema. Contudo, esses dispositivos de nada valeram para de fato remediar as profundas disputas político, econômico e etno-culturais que marcavam esse cenário.

Desde o final da Segunda Guerra Mundial, o Oriente Médio foi palco de diversas revoluções, golpes e insurreições armadas.¹⁸ Durante décadas, perdurou-se uma estrutura político-social na região embasada no caos e na guerra. Todo esse ambiente de enorme instabilidade e momentos de vácuo de um poder estatal organizado foi somado a todos os traumas e maus sentimentos – de vingança, ódio e revanchismo – introjetados no tecido social.

É nesse contexto de extrema turbulência política e de constantes rupturas do tecido social, que os movimentos e organizações extremistas fundamentalistas *jiadistas* ganharam espaço para crescer na região (e no mundo). Dentre elas, talvez a mais conhecida, a Al Qaeda surge com o objetivo de expulsar do território Afegão as tropas soviéticas que ocupavam a região desde a invasão de 1979. E, atuando como uma espécie de foco de resistência ao poder soviético, recebeu apoio e financiamento de potências do ocidente, que, posteriormente, tornar-se-iam seus principais inimigos.

Os atentados de 11 de setembro marcam um ponto de inflexão sobre como o mundo enxerga e trata a questão do terrorismo. Com o primeiro ataque em território norte-americano em quase dois séculos, o episódio mudaria não só os rumos da política externa do país, mas também a agenda internacional e a ordem mundial.

¹⁷ LAW, Randall D. **The Routledge History of Terrorism**. London: Routledge Histories, 2015, pp. 4-5.

¹⁸ Tal como: Egito, 1952; Irã, 1953, 1963, 1979, 1989; Iraque, 1958, 1963; Síria, 1963, 1966, 1979, 1986); guerras civis (Yemen, 1962-1970, 1986, 1994; Líbano 1975-1990); guerras e intervenções internacionais (Crise de Suez, 1956; Guerra dos Seis dias, 1967; Guerra do Yom Kippur, 1973; Guerra Afegã-Soviética, 1979-1989; Guerra Irã-Iraque, 1980-1988; Guerra do Golfo, 1990-1991)

Com os desdobramentos do ataque, que levariam ao lançamento da “Guerra ao Terror” e a invasão norte-americana no Afeganistão e, em seguida, no Iraque, os grupos terroristas acabariam por angariar maior divulgação de suas atividades insurgentes, recrutar e acumular novos recursos, levando o combate ao terrorismo à principal pauta de segurança da comunidade internacional.

1.2. Principais perspectivas sobre o *terrorismo*

A linha cronológica traçada no item anterior (1.1.), da mesma maneira que o fez diversos autores que se dedicaram à história do terrorismo, é apenas uma forma de se compreender e estudar o terrorismo no decorrer da história. Em verdade, para alguns, a visão apresentada incide em uma análise superficial sobre o fenômeno. Contudo, faz-se importante apresentá-la tendo em vista que é a maneira que se abordam a maior parte das obras sobre o tema, criando uma certa linha cronológica evolutiva que - gozando de certa lógica – reduz a aparição do terrorismo a certos momentos e espaços da história, todavia, deixando de compreender o fenômeno social em sua completude e idiossincrasias.

À vista disso, o intuito doravante é apresentar as diversas perspectivas perante o fenômeno do terrorismo construídas por aqueles que muito o estudam, sejam eles cientistas políticos, sociólogos, psicanalistas, filósofos ou juristas.

1.2.1 Análise de Walter Laqueur

O historiador e comentarista político Walter Laqueur construiu, ao longo de sua carreira, uma vasta e influente obra que deu maior profundidade ao debate acerca do *terrorismo*. Em sua obra “A History of Terrorism” afirma que a fascinação e a dificuldade de interpretação do terrorismo se dão por seu *caráter inesperado, chocante e ultrajante*.¹⁹

Prima facie, em seus estudos, o autor buscava superar os diversos *equívocos* amplamente alastrados na literatura. Dentre eles, vale mencionar os seguintes: i) *o terrorismo ser um fenômeno novo e sem precedentes*; ii) *terrorismo é uma resposta às injustiças*; se houvesse justiça social e política, não haveria terrorismo; iii) *terroristas são crentes fanáticos levados ao desespero por*

¹⁹ LAQUEUR, Walter. **A history of terrorism**. 7th printing. London: Transaction Publishers, 2012, p. 3.

situações intoleráveis; iv) suas matrizes são absolutamente ideológicas; v) o terrorismo é um fenômeno que pode surgir invariavelmente em qualquer lugar.²⁰ Contudo, não o fez meramente se contrapondo às pretéritas ideias equivocadas, mas, sim, apresentando uma nova visão – de jaez fenomenológica – sobre o terrorismo.

Assim, primeiramente, LAQUEUR reconhece a impossibilidade de uma única definição abarcar todas as variedades de terrorismo que apareceram no decorrer da história. Por isso, optou por concentrar seu estudo nos movimentos que usaram sistematicamente o terrorismo como sua arma principal.²¹

Por um prisma histórico mais amplo, LAQUEUR chega à conclusão de que, independentemente dos objetivos e do contexto político, os movimentos terroristas tinham uma origem em comum: eles estavam diretamente conectados com a ascensão da democracia e do nacionalismo. Destaca, ademais, que todas as injustiças existiam antes: opressão das minorias, vedação do direito de independência das nações, governos autocráticos eram a regra, e etc. Em suma, para o historiador, *à medida que as ideias do iluminismo se espalhavam e o apelo do nacionalismo se tornava cada vez mais poderoso, as condições que haviam sido aceitas por séculos se tornaram intoleráveis.*²²

Portanto, LAQUEUR compreende o fenômeno terrorismo como não apenas existente desde os primórdios da própria organização civilizacional, como também o condiciona a um contexto de determinados elementos de disfunção do tecido social, ao afirmar que se origina de *“uma fonte de raiva e insatisfação fundada em algum malogro ou desequilíbrio básico da sociedade”*²³. Por fim, declara que, consistentemente, o maior problema observado no terrorismo é o dano causado pela resposta e reação excessiva dos governos que, ao invés de solucionar o problema, continua impulsionando-o.

1.2.2 Análise de David Rapoport

O pensamento do norte-americano David Rapoport ganha destaque e influência internacional quando lançada a *The Four Waves of Modern Terrorism* (em português, “As Quatro Ondas do

²⁰ LAQUEUR, Walter. **A history of terrorism**. 7th printing. London: Transaction Publishers, 2012, pp. 5-6

²¹ LAQUEUR, Walter. **A history of terrorism**. 7th printing. London: Transaction Publishers, 2012, p.17.

²² LAQUEUR, Walter. **A history of terrorism**. 7th printing. London: Transaction Publishers, 2012, p. 11.

²³ Ibid.

Terrorismo Moderno”), sua principal teoria, que mapeia o *terrorismo* na história, compreendendo-o como um fenômeno cíclico e que se dá em ondas, delimitando-as temporalmente com uma duração de cerca de 40 anos – ou, aproximadamente, o período de uma geração.²⁴

RAPOPORT divide as quatro ondas de acordo com as suas inspirações ideológicas, sendo elas derivadas – subsequentemente – do anarquismo, anticolonialismo, socialismo e do fundamentalismo religioso, discutindo-se, inclusive, hoje, a hipótese de uma *quinta onda*²⁵. O autor define *ondas* como *um ciclo de atividade em um determinado período de tempo – um ciclo caracterizado por fases de expansão e contração*, tendo, ademais, o seu *caráter internacional* como uma de suas principais características. Assim, cada onda leva o nome de sua dominante – mas não única – **característica**.²⁶

O modelo de RAPOPORT descreve quatro ondas sucessivas de *anarquismo, nacionalismo, esquerdismo-marxismo e fundamentalismo religioso*, cada uma com um nome que reflete a característica dominante, mas não sua única característica. Todas as ondas possuem características únicas, táticas de produção de medo e representam temáticas políticas e religiosas populares que refletem a cultura de uma determinada cultura, manifestando o *ethos* de sua geração.²⁷

O estopim de cada onda está intimamente ligado a um catalisador específico, geralmente na forma de um evento internacional inesperado, criando um ponto de virada que expõe as vulnerabilidades do governo e define novas problemáticas latentes ou traz à tona as falhas antigas e estruturais.²⁸

As organizações terroristas dentro de cada onda têm ciclos de vida diferentes e muitos grupos desaparecem antes mesmo que a onda inicial associada a elas comece a se dissipar. “*Quando a energia de uma onda não consegue inspirar novas organizações, a onda desaparece*”, explica

²⁴ GUPTA, Dipak K. Accounting for the waves of international terrorism. **Perspectives on terrorism**, vol. 2, n. 11, August 2008, pp. 3.

²⁵ Cabe sublinhar que o método e a lógica por trás da teoria das Quatro Ondas já renderam diversos estudos e obras que especulam sobre as características da *Quinta Onda*. Cf.: KAPLAN, Jeffrey. **Terrorist groups and the new Tribalism: terrorism’s fifth wave**. New York: Routledge, 2010. KAPLAN, Jeffrey. Terrorism’s fifth wave: a theory, a conundrum and a dilemma. **Perspectives on Terrorism**, vol. 2, no. 2, January 2008, pp. 12-24. SIMON, Jeffrey D. Technological and lone operator terrorism: Prospects for a fifth wave of global terrorism. In.: ROSENFELD, Jean E. (Ed.) **Terrorism, identity and legitimacy**, New York: Routledge, 2011. CELSO, Anthony N. The Islamic State and Boko Haram: Fifth wave jihadist terror groups. **Orbis**, vol. 59, no. 2, 2015, pp. 249-268.

²⁶ RAPOPORT, David C. The four waves of modern terrorism. In.: CRONIN, Audrey K.; LUDES, James M. **Attacking terrorism: elements of a grand strategy**. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2004, p. 47.

²⁷ Ibidem

²⁸ RAPOPORT, David. The Politics of atrocity. In: **Terrorism: Interdisciplinary perspectives**. Nova York: John Jay Press, 1978, pp. 46-47.

RAPOPORT, “[...] *resistência, concessões políticas, e mudanças nas percepções de gerações são fatores críticos para explicar o desaparecimento [de uma onda]*.”²⁹

O ponto inicial dessa narrativa é a *onda anarquista*. RAPOPORT descreve o início da história do terrorismo moderno a partir do final do século XIX. O arranque inicial foi influenciado por dois fatores críticos durante esse período. O primeiro foi a evolução dos padrões de comunicação e transporte.³⁰ Por meio do telégrafo, da circulação de jornais de massas e o transporte ferroviário transcontinental, abriu-se o mundo reduzindo o tempo e a distância necessários para pessoas e informações viajarem. Erin WALLS bem descreve esse processo:

*“As pessoas se tornam capazes de viajar de maneiras mais sofisticadas em um ritmo muito mais rápido; as notícias de eventos ocorridos em um país poderiam se espalhar rapidamente além das fronteiras nacionais em apenas um dia. Os revolucionários que buscavam apoio para suas causas podem viajar bastante, difundindo sua mensagem para grandes audiências e inspirando indivíduos semelhantes em outros países. Novas formas de transporte de massa tornaram possível a emigração em larga escala e criaram "comunidades da diáspora" cujos membros se envolveram na política de seus países atuais e antigos [...]”*³¹

O segundo fator são as novas doutrinas e a cultura. Nesse momento, RAPOPORT se refere às principais ideologias revolucionárias e os contextos político-sociais e culturais que permeiam cada onda de terrorismo na história. No começo da primeira onda, tem-se o anarquismo e seus embriões na Rússia czarista pré-revolucionária como semblantes do segundo fator.

Com o final da Primeira Guerra Mundial e o Tratado de Versalhes, cria-se o *momentum* para a ascensão da onda *anticolonialista* - a segunda onda. Diversas organizações políticas armadas, que utilizaram de práticas terroristas, surgem num contexto de gradual saída das potências europeias e consequentes disputas locais por território. Naquele momento, criou-se, nas colônias ultramarinas, um cenário de tamanha instabilidade que o conflito generalizado era quase inevitável. Por outro ângulo, por exemplo, a população europeia na Argélia não queria que Paris abandonasse seu governo

²⁹ RAPOPORT, David C. The Four Waves of Modern Terrorism. In: CRONIN, Audrey K.; LUDS, James M. [Ed.] **Attacking Terrorism: Elements of a Grand Strategy**. Washington, DC: Georgetown University Press, 2004, p. 48.

³⁰ Ibidem.

³¹ WALLS, Erin. **Waves of modern terrorism: examining the past and predicting the future**. Washington D.C.: Georgetown University, 2017, p. 18.

na região, ao mesmo tempo a maioria dos cidadãos da Irlanda do Norte desejava permanecer sob a autoridade britânica, dando origem - respectivamente - aos conhecidos grupos rebeldes: *Frente de Liberação Nacional* (FLN) e o Exército Republicano Irlandês (IRA).

Vale destacar, por fim, que a dissolução colonial era um objetivo comum de ambas as partes, mas a maioria das organizações terroristas nascidas desses conflitos territoriais apenas recebeu parte do que almejava.³²

À medida que o final da Segunda Guerra Mundial desintegrava os impérios europeus restantes, os grupos terroristas que apoiavam objetivos anticolonialistas perdiam apoio da população, desmobilizavam-se e, no fim, perdiam seu sentido de ser.

RAPOPORT marca a Guerra no Vietnã como o fator catalisador da terceira onda do terrorismo. Denominada *New Left Wave*, a onda da “Nova Esquerda” ou a onda marxista, ela é distinguida pelo seu foco no uso de ideias alinhadas com o socialismo marxista na tentativa de derrubar o sistema capitalista vigente.

Sequestros de autoridades, aviões e tomada de reféns tornaram-se as principais táticas adotadas na luta pelos objetivos da *terceira onda*. Semelhante à onda anarquista, os terroristas da terceira geração escolhiam alvos de alto escalão político-governamental, substituindo alvos militares e policiais frequentes da *onda anticolonial*. Por exemplo, inclusive, sequestros de aviões eram frequentemente realizados visando capturar reféns para negociações. Mais de setecentos sequestros de aviões internacionais ocorreram nas três primeiras décadas dessa onda.³³

A decadência da terceira onda ocorreu paralelamente com o fim da Guerra Fria, que acabou esvaziando as bases ideológicas, a estrutura operacional destes grupos e, evidentemente, o seu poder de barganha.³⁴

Por fim, a quarta onda: a *Onda Fundamentalista Religiosa* ou, apenas, *Onda Religiosa*. Oportunamente recorda WALLS que:

“[Q]uando David Rapoport publicou sua teoria em 2004, não se sabia quanto tempo duraria a onda religiosa. Ele alertava que o ciclo de vida

³² WALLS, Erin. **Waves of modern terrorism: examining the past and predicting the future**. Washington D.C.: Georgetown University, 2017, p. 24

³³ RAPOPORT, David C. “The Four Waves of Modern Terrorism.” In: **Attacking Terrorism: Elements of a Grand Strategy**. Edited by Audrey Kurth Cronin and James M. Ludes. Washington, DC: Georgetown University Press, 2004

³⁴ Ibid.

de seus antecessores poderia nos enganar e sugeriu que a durabilidade das comunidades religiosas pode fazer com que essa onda se mantenha por mais tempo do que os três primeiros [...]”³⁵

A onda religiosa foi alavancada por três grandes eventos no mundo islâmico. A Revolução Iraniana, o início de um novo Século Islâmico e a invasão do Afeganistão pela União Soviética abriram caminho para o fundamentalismo religioso ganhar impulso e, inclusive, eclipsar as crenças seculares e políticas que motivaram as ondas anteriores de terrorismo.³⁶

Críticos da Teoria das Ondas de Rapoport questionam se há de fato uma divisão clara e sólida entre os períodos assinalados, e trazem à baila - em contrapartida - grupos terroristas como o IRA, por exemplo, que nunca de fato se desintegrou e continuou atuando durante a terceira e quarta ondas. Dessa forma, não haveria evidências de que as atividades associadas a qualquer uma das quatro ondas estejam encerradas e, logo, a conclusão é: não há ondas de terrorismo. RAPOPORT ataca essa crítica em seu recente artigo “It is Waves, not Strains”, de 2016, o qual, por mais que reconhece a necessidade de aperfeiçoamento de sua teoria, afirma não haver provas o suficiente que refutem a sua ideia de fluxos cíclicos de movimentos terroristas e, ademais, as estatísticas corroboram com visão.³⁷

Além disso, deve-se ponderar criticamente a perspectiva - em certa medida – reducionista e superficial de Rapoport quando analisada a Quarta Onda como um fenômeno de origens islâmicas, que poderia (e de fato contribui com) incorrer em uma visão preconceituosa sobre determinado grupo religioso que hodiernamente é alvo constante e acentuada violência e intolerância no mundo ocidental.

1.2.3. Análise de Noam Chomsky

Noam Chomsky, linguista, filósofo e expoente intelectual do campo progressista norte-americano, é uma das figuras mais críticas da política internacional expansionista adotada por seu país. Durante as últimas décadas, teceu duras críticas centradas na política “imperialista” e

³⁵ WALLS, Erin. **Waves of modern terrorism: examining the past and predicting the future**. Washington D.C.: Georgetown University, 2017.

³⁶ GUPTA, Dipak K. “Waves of International Terrorism: An Explanation of the Process by which Ideas Flood the World.” In: **Terrorism, Identity and Legitimacy**. Edited by Jean E. Rosenfeld, 30-43. New York: Routledge, 2011.

³⁷ RAPOPORT, David C. **It Is Waves, Not Strains**. In: *Terrorism and Political Violence*, 28:2, pp. 217-224.

hegemonista dos Estados Unidos, definindo-a como sendo guiada pelo “*princípio do Godfather, de origem direta da máfia: não tolerando contestações de seu poder. Sendo a mais importante característica de sua política de estado*”³⁸, entendo ser os Estados Unidos, dessarte, a “*maior ameaça para o mundo hoje*”, em especial o Partido Republicano, entendendo-o como sendo a matriz ideológica desta política predatória que, em diversas frentes, atentavam contra a própria humanidade.³⁹

Nesse sentido, para além dos famigerados grupos insurgentes extremistas (como Al Qaeda, Estado Islâmico, etc.), os quais entende serem movimentos reacionários fruto das ações imperialistas e predatórias dos Estados Unidos e aliados, CHOMSKY se debruça sobre a visão dos próprios países regentes da ordem capitalista internacional como sendo os grandes propagadores do terror e de ações – ditas – terroristas.⁴⁰ Portanto, para CHOMSKY, o terrorismo internacional seria tributário da política imperialista das grandes potências e não, como afirmam alguns, uma *arma dos fracos*. O autor explica esse “*gravíssimo erro analítico*” com base no fato de o terrorismo ser, sim, uma *arma dos fortes*. E apenas se o considera uma arma dos fracos “*porque os fortes também controlam os sistemas doutrinários, nos quais o seu terror não conta como terror. Isso é algo quase universal.*”⁴¹

Ao tratar do terrorismo na atualidade, CHOMSKY realça a importância singular dos atentados de 11 de setembro como um divisor de águas na formação da diplomacia político-militar norte-americana. CHOMSKY, na obra “*11 de setembro*”, começa afirmando que os atentados contavam com apoio de uma profunda reserva de “*ressentimento e raiva contra as políticas americanas postas em prática na região, que por sua vez são uma continuidade da ação política dos antigos dominadores europeus*”.⁴²

Ao diagnosticar os motivos que levaram aos atentados de 11 de setembro, CHOMSKY contrapõe a ideia da existência de um liame entre globalização e terrorismo, neste caso, como o primeiro sendo a causa do segundo, ao passo que promoveriam uma “*Guerra Santa contra regimes não-islâmicos, corruptos e opressores da região, e contra todos que os sustentam.*”⁴³

³⁸ The Guardian. **Interview: ‘US foreign policy is straight out of the mafia’**. 7 de novembro de 2009. Disponível em: < <https://www.theguardian.com/world/2009/nov/07/noam-chomsky-us-foreign-policy> >.

³⁹ BBC NEWS. **Chomsky: Republican Party ‘the most dangerous organization on earth’**. 11 de maio de 2017. Disponível em: < <https://www.bbc.com/news/av/world-us-canada-39879374/chomsky-republican-party-most-dangerous-organisation-on-earth> >

⁴⁰ GUIMARÃES, Isaac Sabbá. **Terrorismo: definição, apontamentos de criminologia e de política criminal – fundamentação constitucional**. Curitiba: Juruá, 2019, pp. 57-58

⁴¹ CHOMSKY, Noam. **A nova guerra contra o terror**. Estudos Avançados 16 (44), 2002.

⁴² CHOMSKY, Noam. **11 de Setembro**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001, p. 13.

⁴³ CHOMSKY, Noam. **11 de Setembro**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001, p. 34.

A política antiterrorista dos Estados Unidos, sublinha CHOMSKY, goza de um crucial paradoxo: o país que se arvora como o grande representante do bem na luta contra é, na verdade, o principal líder do terrorismo, ao arrepio das próprias normas e mecanismos de controle multilaterais internacionais desenvolvidos e desobedecidos por este. Tal como o caso da interferência militar e paramilitar na Nicarágua, a invasão no Iraque, para além das diversas violações cometidas durante a guerra no Afeganistão.⁴⁴

Outrossim, CHOMSKY também trabalha o argumento segundo o qual as potências mundiais defendem *in factum* apenas os próprios interesses ao engajarem-se no combate ao terrorismo islâmico. Por exemplo, ao se juntar na coalização liderada pelos Estados Unidos, a Rússia pretendia uma ‘autorização’ para prosseguir com as graves agressões e brutalidades que sistematicamente cometiam contra a Chechênia. Outro caso é o da Turquia, que seguiu cometendo atrocidades ‘terroristas’ contra o povo Curdo com suporte norte-americano, após oferecer soldados para lutar ao lado dos Estados Unidos.⁴⁵

Conclui-se que, para CHOMSKY, o terrorismo destes grupos reacionários seria, por assim dizer, uma reação do oprimido contra o opressor. E para ele, o problema de fato reside nos atos terroristas cometidos pelas potências imperialistas internacionais, pregando, assim, que a solução para o terrorismo seria deveras simples: “*Parem de praticá-lo.*”⁴⁶ Portanto, assume a controversa figura do *Terrorismo de Estado*, confrontada diversas vezes quando se parte da perspectiva do *terrorismo* como ferramenta empregada por determinado grupo ou pessoa contra o Estado (ou determinada ordem) em si, com a finalidade de se obter algum avanço ou efeito político naquela determinada relação de forças, tal como se analisará no item subsequente.

1.2.4. Análise a partir da Teoria da Guerra de Clausewitz

Nesta parte final da análise sobre o *terrorismo*, utilizo da Teoria da Guerra de Carl Von Clausewitz como instrumento teórico para construir uma distinção metódica entre os fenômenos do terrorismo, da guerrilha e da guerra. Eugênio DINIZ, por exemplo, ao realizar seu estudo sobre o *terrorismo* embasa-se na teoria de Clausewitz ao negar a possibilidade de se compreender o fenômeno

⁴⁴ CHOMSKY, Noam. **11 de Setembro**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001, p. 27.

⁴⁵ GUIMARÃES, Isaac Sabbá. **Terrorismo: definição, apontamentos de criminologia e de política criminal – fundamentação constitucional**. Curitiba: Juruá, 2019, p. 58-59.

⁴⁶ CHOMSKY, Noam. **11 de Setembro**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001, p. 20.

através de uma leitura e definição jurídicas. Portanto, para melhor examinar essa linha de pensamento, primeiramente há de entender a teoria proposta por Clausewitz.

Carl Von CLAUSEWITZ, em sua obra *Da Guerra*, é o primeiro a elaborar uma estrutura teórica científica ao fenômeno da *guerra*, propondo entendê-la em sua integralidade e complexidade, à medida que identificava seus elementos definidores e o relacionamento entre eles.⁴⁷ CLAUSEWITZ, para tal, parte de uma concepção abstrata da guerra, buscando captar sua essência. Essa sendo “*a luta, o embate físico entre duas partes opostas, uma tentando submeter a outra e deixá-la incapaz de resistir.*”⁴⁸

CLAUSEWITZ firma que: “*a guerra é, portanto, um ato de força para compelir nosso oponente a fazer nossa vontade.*”⁴⁹ E assim, seguindo os desdobramentos lógicos de sua conceitualização, denomina “três interações” que conduziriam ao exercício irrestrito e extremo da violência na guerra. São elas:

- i. “*Não há limite lógico ao emprego da força e aos esforços para destruir o oponente. Diante disso, se um lado moderar deliberadamente seus esforços e o outro não, o primeiro se veria em desvantagem e correria o risco de sofrer uma derrota;*
- ii. “*O maior imperativo natural da guerra é desarmar o oponente e deixá-lo incapaz de seguir lutando. Assim, a cada lado se coloca a necessidade de desarmar o outro antes que ele próprio seja desarmado;*
- iii. “*Diante da necessidade de superar o poder de resistência do oponente, mediante um cálculo que considere os meios à sua disposição e a força de sua vontade, cada lado procederá da mesma forma, engendrando um relacionamento competitivo que só poderia resultar no máximo dispêndio de todos os meios à disposição.*”⁵⁰

⁴⁷ MENDES, Flávio Pedroso. Guerra, Guerrilha e Terrorismo: uma proposta de separação analítica a partir da teoria da guerra de Clausewitz. **Carta Internacional**, Vol. 9, n. 2, jul-dez. 2014, p. 98.

⁴⁸ CLAUSEWITZ, Carl von. **On War**. New Jersey: Princeton University Press, 1989, p. 75.

⁴⁹ CLAUSEWITZ, Carl von. **On War**. New Jersey: Princeton University Press, 1989, p. 75.

⁵⁰ MENDES, Flávio Pedroso. Guerra, Guerrilha e Terrorismo: uma proposta de separação analítica a partir da teoria da guerra de Clausewitz. **Carta Internacional**, Vol. 9, n. 2, jul-dez. 2014, p. 99.

Desdobradas as “três interações”, acarretar-se-ia o que CLAUSEWITZ denomina – teoricamente - de *guerra absoluta*, por meio de uma enorme convulsão de violência, o qual se empregariam todo o montante de energia e recursos possivelmente mobilizáveis pelas partes.

De todo modo, CLAUSEWITZ não ignorou a enorme distância visualizável ao comparar uma *guerra absoluta* das guerras reais e, portanto, estabelece três principais diferenças entre elas: “(i) a guerra na realidade nunca é um ato isolado, à parte do contexto político que envolve os dois lados em conflito; (ii) a guerra na realidade não consiste num único choque instantâneo, em que toda a parada é decidida; e (iii) os resultados das guerras reais nunca são finais.”⁵¹

Em suma, a anomalia elementar da concepção ideal de uma *guerra absoluta*, na perspectiva do autor, era a inevitável existência de pausas na condução das guerras.

Em seguida, como sublinha Flávio Pedroso MENDES, diante da conclusão teoricamente informada de que a guerra na realidade não é decidida por um único enfrentamento direto e colossal, mas sim de forma fracionada, sequencial e temporalmente espaçada, a política pode voltar à cena após o início das hostilidades e reavaliar suas considerações com base nos desdobramentos observados.⁵² Ou seja, evidencia-se que a guerra não é meramente um ato político, mas sim, um verdadeiro instrumento político, uma continuação do intercurso político, realizado por outros meios.⁵³

CLAUSEWITZ, por fim, chega a famigerada constatação: tudo na guerra é derivada das relações e manifestações dos elementos que compõem a *trindade da guerra*. Os três elementos seriam – figurativamente – a *paixão*, a *sorte* e a *razão*. O autor descreve a *trindade ‘esquisita’* da guerra:

“A guerra é um verdadeiro camaleão, que adapta suas características ligeiramente a cada caso particular. Enquanto fenômeno integral, suas tendências dominantes sempre fazem da guerra uma trindade esquisita – composta de violência primordial, ódio e inimizade, que podem ser tratadas como uma força natural, cega; do jogo do acaso e de probabilidades, onde o espírito criativo pode enveredar livremente; e de seu elemento de subordinação, de instrumento político, que a faz subordinada apenas à razão.

O primeiro destes três aspectos diz respeito principalmente ao povo; o segundo ao comandante e à sua força; o terceiro ao governo. As

⁵¹ Ibidem.

⁵² Ibidem.

⁵³ CLAUSEWITZ, Carl von. **On War**. New Jersey: Princeton University Press, 1989, p. 87.

paixões que devem ser inflamadas na guerra já devem estar presentes no povo; o alcance que a coragem e o talento terão no campo das probabilidades e do acaso depende do caráter particular do comandante e de sua força; mas os objetivos políticos são província exclusiva do governo.

[...]

Nossa tarefa é portanto desenvolver uma teoria que dê conta [da influência] destas três tendências, como um pêndulo suspenso entre três magnetos.”⁵⁴

A partir das considerações e argumentos levantados acima, pode-se partir para a análise dos fenômenos em questão: a *guerrilha* e o *terrorismo*.

CLAUSEWITZ no capítulo 26 do livro VI (“A Defesa”) do *Da Guerra*, averigua o que intitula ser a “guerra por meio de levantes populares” e a “insurreição”. Ainda que sem utilizar o termo *guerrilha*, claramente o autor se refere ao tipo de confrontação armada conduzida por civis que se convencionaria levar esse nome.⁵⁵ Por esse motivo, doravante será empregado o termo *guerrilha*.

Como destaca MENDES, a própria condição da resistência civil não permite a execução de grandes e complexas ações e enfrentamentos. CLAUSEWITZ, nessa linha, compara a guerrilha ao fenômeno físico da evaporação: “*ela depende do quanto a superfície está exposta*”. Em outras palavras, quanto mais esparramada estiver a água no solo, mais rápida será sua evaporação. Ou seja, quanto mais dispersas as forças regulares, mais vulneráveis às ofensivas de uma guerrilha bem estruturada ela estará.⁵⁶

Uma importante consideração a ser feita sobre o enquadramento da guerrilha na teoria da guerra clausewitziana é a que ela ilustra uma forma especial de interação entre os elementos da trindade, em que *povo* e *comandante/força* se fundem e se tornam indistinguíveis, legitimando a incorporação do povo como peça intrínseca ao eixo bélico. MENDES aponta que essa construção lógica investe autoridade à teoria de Clausewitz para tratar das ‘novas formas de guerra’.⁵⁷ Desse modo, por exemplo, pode-se agora trazer uma explicação à derrota norte-americana no Vietnã para os *vietgongs*. Ainda que dramaticamente inferior em termos bélicos e materiais, segundo PROENÇA

⁵⁴ CLAUSEWITZ, Carl von. **On War**. New Jersey: Princeton University Press, 1989, p. 89.

⁵⁵ MENDES, Flávio Pedroso. Guerra, Guerrilha e Terrorismo: uma proposta de separação analítica a partir da teoria da guerra de Clausewitz. **Carta Internacional**, Vol. 9, n. 2, jul-dez. 2014, p. 101.

⁵⁶ CLAUSEWITZ, Carl von. **On War**. New Jersey: Princeton University Press, 1989, pp. 479-480.

⁵⁷ MENDES, Flávio Pedroso. Guerra, Guerrilha e Terrorismo: uma proposta de separação analítica a partir da teoria da guerra de Clausewitz. **Carta Internacional**, Vol. 9, n. 2, jul-dez. 2014, p. 103.

JR., DINIZ e RAZA, pode-se explicar a derrota americana no Vietnã *“exatamente pelo contraste entre a solidariedade povo-governo-força dos vietgongs e a carência de vinculação entre as metas políticas, as opções militares e o povo dos Estados Unidos da América.”*⁵⁸

Finalmente, há de se analisar o enquadramento do fenômeno do terrorismo na ciência da guerra, a partir dos princípios clausewitzianos. Eugenio DINIZ foi um dos autores que contribuíram na formação dessa linha de pensamento e perspectiva sobre o terrorismo.

Primeiramente, DINIZ propõe uma definição de terrorismo como um fenômeno social, e não jurídico, pois, além de ficar submetido às jurisdições particulares, também deixaria de se analisar o fenômeno em toda sua complexidade e integralidade. Portanto, uma definição social de terrorismo seria a única que produziria um efetivo instrumento de análise, capaz de identificar o fenômeno à parte de elementos circunstanciais de espaço e de tempo, compreendendo-o a partir de seus *meios e fins*.⁵⁹

Segundo DINIZ, *“meio do terrorismo não é o emprego ou ameaça de emprego da força, mas o emprego ou ameaça de emprego da força de uma maneira específica: o terror.”* Ainda que o emprego da força (potencial ou concreto) seja necessário para causar o terror, pois o terror advém do real ou potencial dano material à vida e aos objetos das pessoas, ele é analítica e essencialmente diferente da força *per se*. Concluiu o autor que é a geração de medo e pânico que constituiu o meio das ações terroristas, ou seja, *“é seu efeito psicológico que importa”*⁶⁰. Como exemplifica MENDES:

“Num atentado terrorista, a força é utilizada (ou ameaçada) contra alvos indiscriminados e a destruição, se ocorrer, não importa em si mesma. Em outras palavras, enquanto a destruição causada por um ataque numa guerra regular ou numa guerrilha tem importância em si mesma, na medida de seu impacto sobre a correlação de forças (físicas e morais) entre os contendores, a destruição causada em um atentado terrorista (por exemplo, dentro de um ônibus ou em um prédio

⁵⁸ PROENÇA Jr. Domício; DINIZ, Eugenio; RAZA, Salvador Guelfi. **Guia de Estudos de Estratégia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998, p. 88.

⁵⁹ DINIZ, Eugenio. Compreendendo o Fenômeno do Terrorismo. In: BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JR, Domênico [org.]. **Paz e Terrorismo**. São Paulo: Ed. Hucitec, 2004, p. 6.

⁶⁰ DINIZ, Eugenio. Compreendendo o Fenômeno do Terrorismo. In: BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JR, Domênico [org.]. **Paz e Terrorismo**. São Paulo: Ed. Hucitec, 2004, p. 5.

governamental), em si mesma, é irrelevante para a correlação material de força.”⁶¹

Eugenio DINIZ, quando aborda essa problemática, critica a visão de autores como Thomas SCHELLING⁶² que o define como ‘emprego do terror, violência e intimidação para um fim’. Dessa forma, aponta DINIZ, “*ao não definir nenhum fim, por mais geral que seja, Schelling reduz o terrorismo ao emprego do terror*”⁶³, o que se demonstra ser insuficiente. E continua com o exemplo de um grupo de pessoas que invade uma agência bancária, faz dos clientes e funcionários reféns, com o intuito de viabilizar sua fuga e assegurar a subtração do dinheiro; subsequentemente, por meio da ampla repercussão dos fatos pela mídia, cria-se um generalizado sentimento de insegurança e medo, em que o produto terror estaria caracterizado. De todo modo, incertamente isso poderia ser considerado *terrorismo*, sem embargo seja de fato um ‘emprego do terror para um fim’, este sendo, um provento financeiro privado. Por conseguinte, DINIZ elabora uma fundamental conclusão sobre o terrorismo: não só os meios explicam o fenômeno e, portanto, é preciso considerar os *fins*.

Quando considerado as motivações de um ato terrorista, há um certo entendimento geral de que estes são – em última análise – de jaez *política*. Nesse diapasão, ensina DINIZ, “*por mais que o termo ‘políticas’ possa carregar alguma imprecisão e ambiguidade, restringir essa motivação política última do terrorismo traz mais prejuízos que vantagens, pois teríamos que nos contentar com uma enumeração exaustiva das motivações hoje existentes, excluindo arbitrariamente outras possibilidades que venham a surgir no futuro, sem nenhum ganho para o entendimento [do fenômeno]*.”⁶⁴

Portanto, a respeito dos *fins*, seguindo a lógica clausewitziana, o terrorismo é um fenômeno político, ou seja, qualquer grupo terrorista teria – sob essa óptica – como fim último a alteração de determinada situação política. Contudo, não seria correto afirmar simplesmente que o terrorismo é o *emprego do terror para fins políticos*, ou então, o *emprego político do terror*, pois acabaria por englobar com o mesmo rótulo fenômenos essencialmente diferentes.

⁶¹ MENDES, Flávio Pedroso. Guerra, Guerrilha e Terrorismo: uma proposta de separação analítica a partir da teoria da guerra de Clausewitz. **Carta Internacional**, Vol. 9, n. 2, jul-dez. 2014, p. 101.

⁶² Ver pensamento em SCHELLING, Thomas C. Thinking about nuclear terrorism. **International Security**, Vol. 6, no. 4, Spring 1982: 61-77.

⁶³ DINIZ, Eugenio. Compreendendo o Fenômeno do Terrorismo. In: BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JR, Domênico [org.]. **Paz e Terrorismo**. São Paulo: Ed. Hucitec, 2004, p.6.

⁶⁴ DINIZ, Eugenio. Compreendendo o Fenômeno do Terrorismo. In: BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JR, Domênico [org.]. **Paz e Terrorismo**. São Paulo: Ed. Hucitec, 2004, p. 4.

Com o propósito de melhor construir essa definição, Eugênio DINIZ propõe a distinção entre – o que denomina como - o *emprego político não-terrorista do terror* e o *emprego político terrorista do terror*. Para tal, compara o uso do terror pela Al-Qaeda, por exemplo, com o bombardeio indiscriminado de cidades japonesas pela Força Aérea Aliada durante a Segunda Guerra Mundial.⁶⁵ Ambos os casos, há o emprego do terror ambicionando um fim político, apesar de serem fenômenos evidentemente distintos.⁶⁶ O primeiro exemplo corresponde ao *emprego político terrorista do terror*, ou seja, o que o autor busca entender como *terrorismo*, e o segundo, ao *emprego político não-terrorista do terror*. Para DINIZ, o peça-chave para realizar a diferenciação entre esses dois tipos é a *vinculação* entre o ato e objetivo político final.⁶⁷

Assim, de acordo com a descrição do autor:

“Nas situações de ‘emprego político não-terrorista do terror’, visa-se a forçar diretamente o alvo a comportar-se da maneira proclamada por quem está empregando o terror; há uma vinculação direta entre o emprego do terror e o objetivo último buscado por quem o emprega. Exemplo: o objetivo último dos Aliados com relação ao Japão era que este se rendesse, abrindo mão de suas conquistas territoriais. Portanto, bombardearam-se indiscriminadamente as cidades do Japão para aterrorizar sua população e apressar a rendição do seu governo, incluindo a renúncia deste às conquistas territoriais.

Nas situações logo acima, em contraste, o objetivo do emprego do terror é permitir romper uma barreira que impede a reunião de forças para mudar uma situação; não há, no caso do terrorismo, uma vinculação direta entre o emprego do terror e o objetivo último buscado pelo grupo, até porque este não dispõe de força suficiente para fazê-lo; seu objetivo é aumentar a sua força. Quando se quer obrigar alguém a fazer algo, é preciso dizer a ele o que se quer; nos exemplos acima, a melhor maneira de um grupo não obter o resultado imediato desejado é anunciá-lo.

⁶⁵ Ibidem.

⁶⁶ MENDES, Flávio Pedroso. Guerra, Guerrilha e Terrorismo: uma proposta de separação analítica a partir da teoria da guerra de Clausewitz. **Carta Internacional**, Vol. 9, n. 2, jul-dez. 2014.

⁶⁷ DINIZ, Eugênio. Compreendendo o Fenômeno do Terrorismo. In: BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JR, Domênico [org.]. **Paz e Terrorismo**. São Paulo: Ed. Hucitec, 2004, pp. 11-12.

Neste sentido, pode-se dizer que o terrorismo é apenas uma parte, ou etapa, de um sequenciamento de atos e engajamentos vinculados a um propósito político último, a que ele se vincula de maneira apenas indireta e não de maneira imediatamente perceptível. Desse modo, o terrorismo não deve ser entendido como uma estratégia propriamente dita; poderíamos chamá-lo, talvez, de um estratagema, num sentido um pouco mais rigoroso que o de um simples ardil, mas envolvendo necessariamente a ideia de despiste e ocultação de seus objetivos imediatos — mas não dos seus objetivos últimos.”⁶⁸

Em suma, no *emprego político não-terrorista do terror*, a parte ativa (que se utiliza do *terror*) visa induzir *diretamente* o comportamento da parte passiva (vítima), forçando-a a mudar. Já no *emprego político terrorista do terror*, ou seja, o *terrorismo*, a consecução dos objetivos políticos acontece *indiretamente*, por meio da ação terrorista. À vista disso, nesse caso, o ato terrorista é intermediário e ambiciona uma alteração – futura – da correlação de força em favor do grupo terrorista, “a partir da divulgação de sua causa, de sua apresentação como alternativa de luta política, da exposição das vulnerabilidades do oponente, ou mesmo pela combinação desses efeitos”.⁶⁹

Por fim, a partir do caminho traçado pela Teoria da Guerra de Clausewitz, conclui-se que o *terrorismo* é intrínseca e empiricamente um estratagema do *fraco*.⁷⁰ Ou seja, um grupo opta por empregar o *terrorismo* com o objetivo de alterar em seu favor uma determinada relação de forças. Nada obstante, não há de se esperar que o *terrorismo*, em si, produzirá o resultado final cobiçado.

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ MENDES, Flávio Pedroso. Guerra, Guerrilha e Terrorismo: uma proposta de separação analítica a partir da teoria da guerra de Clausewitz. **Carta Internacional**, Vol. 9, n. 2, jul-dez. 2014, p. 105.

⁷⁰ Além de Eugênio Diniz, também segue esse entendimento: JENKINS, 1986; CRENSHAW, 1998; e FROMKIN, 1975.

1.3. Terrorismo na Contemporaneidade

1.3.1. Terrorismo e mídia: novas redes e o terrorismo como entretenimento

Com a ascensão das redes e meios de comunicação, por meio dos avanços tecnológicos e da própria globalização, o caráter espetaculoísta das ações terroristas ganharam destacada relevância no planejamento dos ataques. Como apregoa Guy DEBORD, em sua obra *A Sociedade do Espetáculo*: *"o espetáculo não é um conjunto de imagens, mas uma relação social entre pessoas, mediada por imagens"*⁷¹. Dessa forma, o terror disseminado por esses grupos ganha uma nova proporção numa sociedade na qual o *espetáculo* é elemento fundamental de sua rede de laços. DEBORD continua: *"o caráter fundamentalmente tautológico do espetáculo decorre do simples fato de seus meios serem, ao mesmo tempo, seu fim. [...] é o sol que nunca se põe no império da passividade moderna."*⁷².

A relação entre o terrorismo e a mídia é – essencialmente – simbiótica, ou seja, para além dos ganhos óbvios do primeiro, acaba por dilatar os níveis de produção e consumo do segundo. O historiador Walter LAQUEUR, em um artigo à revista *Harper's*, em 1978, chegaria a afirmar que:

⁷¹ Texto original: *"Le spectacle n'est pas un ensemble d'images, mais un rapport social entre des personnes médiatisé par des images."* Cf.: DEBORD, Guy. **La société du spectacle** (1967). Paris : Les Éditions Gallimard, 1992, p. 11.

⁷² Ibidem.

“a mídia é a melhor amiga do terrorista [...] o ato terrorista, em si mesmo, não é nada. Publicidade é tudo.”⁷³ O historiador efetivamente aplicava o princípio alegórico da ‘árvore que caía na floresta’ para os atos de terrorismo, sugerindo que sem a mídia qualquer ato de violência política seria inútil sem que houvesse alguém para “ouvi-lo”, ou seja, ser influenciado por ele.⁷⁴ Ainda, Paul WILKINSON, reitera que “quando alguém diz ‘terrorismo’ em uma sociedade democrática, também diz ‘mídia’”.⁷⁵

Em suma, há entre os meios de comunicação e os autores de ataques terroristas espetaculoístas, uma relação simbiótica latente. Em alguns casos, até a publicidade em si é o único fim procurado⁷⁶. Grupos terroristas organizados - e indivíduos independentes - estão cientes do fenômeno e do impacto sociocultural que os meios de comunicação possuem na atualidade, à medida que planejam e utilizam-se destas redes globais de informação para produzir espetáculos que sejam brandamente transmitidos e assistidos - ou então: consumidos. Um impasse peculiar é encontrado quando se percebe que tanto o terrorismo contemporâneo não pode mais ficar sem a mídia, quanto a mídia não pode resistir em transmitir um evento terrorista. Assim, esse dilema (ou ciclo vicioso) anuncia o confronto entre a liberdade de informar e de saber e a contenção das ações terroristas.

O historiador e especialista em terrorismo John Bowyer BELL descreveu essa relação em artigo a *Columbia Journalism Review*⁷⁷:

“(...) Não há como a mídia ocidental ignorar um evento que foi criado especificamente para suas necessidades. Os terroristas de televisão não podem mais ficar sem a mídia do que a mídia pode resistir ao evento terrorista. Os dois estão em uma relação simbiótica, de modo que qualquer restrição de um limita os limites do outro. Ser livre significa que a mídia está aberta para capturar eventos espetaculares. E os meios de comunicação foram capturados, provaram-se totalmente indefesos, absolutamente vulneráveis. De todas as fundações

⁷³ LAQUEUR, Walter. **The Futility of Terrorism**. Harper’s 252, 1976, p. 104

⁷⁴ SAUNDERS, Robert A. Media and Terrorism. In: LAW, Randall D. **The Routledge History of Terrorism**. Abingdon: Routledge Histories, 2015, p. 429.

⁷⁵ SAUNDERS, Robert A. Media and Terrorism. In: LAW, Randall D. **The Routledge History of Terrorism**. Abingdon: Routledge Histories, 2015, p. 430.

⁷⁶ WARDLAW, Grant. **Political terrorism: theory, tactics and counter-measures**. 2nd Ed. New York: Cambridge University Press, 1989.

⁷⁷ BELL, John Bowyer. Terrorist scripts and live-action spectacles. **Columbia Journalism Review**, vol. 17, ed.1, 1978, p. 50.

*de uma sociedade democrática livre, a mais básica - a liberdade de saber, de ser informado - garantiu que tal conhecimento e tal informação possa ser moldada pelo fanático através do canal da mídia. Fechar esse olho desgastaria um direito fundamental, fecharia uma sociedade aberta. No entanto, isso não garante futuros massacres, mais eventos terroristas com pouca esperança de saturação da audiência.”*⁷⁸

O papel da mídia é essencial e claro: prover “informações claras, apuradas, rápidas e responsáveis”⁷⁹, nas palavras de Frank SESNO. A imprensa deve atuar como um farol da esfera da mídia, orientando e trazendo luz àqueles que a acompanham. A proliferação do chamado *citizen journalism*⁸⁰, ou ‘jornalismo cidadão’, ou ‘jornalismo cívico’ (com redes sociais, telefones celulares e blogs) e o florescer de um fluxo contínuo de informações tornaram absoluta a necessidade de verificar, filtrar e interpretar essas informações, que circulam no meio de uma confusão caótica de rumores, extrapolação, especulação e *fake news*.⁸¹

É particularmente difícil calcular ou mesmo aproximar números que descrevam o impacto de ataques terroristas no fluxo de notícias, principalmente devido ao alto grau de interconectividade e fragmentação das fontes de informação que se estendem ao redor de todo o globo. Contudo, alguns dados quantitativos podem servir para ilustrar o tamanho da abrangência e destaque que esses eventos possuem nas interações sociais e com o consumo de notícias.

⁷⁸ (Trecho original: *There is simply no way that the Western media can ignore an event that has been fashioned specifically for their needs. ‘Television terrorists’ can no more do without the media than the media can resist the terror-event. The two are in a symbiotic relationship, so that any restriction of one narrows the bounds of the other. To be free means that the media are open to capture by spectacular events. And the media have been captured, have proven totally defenseless, absolutely vulnerable. Of all the foundations of a free democratic society, that most basic - the freedom to know, to be informed - has guaranteed that such knowledge and such information can be fashioned by the fanatic through the conduit of the media eye. To close that eye would erode a fundamental right, would close an open society. Yet not to do so assures future massacres, further terrorists-events with little hope of audience saturation*)

⁷⁹ SESNO, Frank. **Combating Terrorism: The Role of the American Media**. U.S. House of Representatives. 15 de Setembro de 2004, p. 8.

⁸⁰ O conceito de *citizen journalism* (ou ‘jornalismo cidadão’, ou ‘jornalismo cívico’) é fundamentado na ideia de cidadãos leigos, sem formação jornalística, participando de forma ativa no processo de coleta, reportagem, análise ou disseminação de notícias e informações. O jornalista freelancer, Mark GLASER, no artigo ‘**Your Guide to Citizen Journalism**’, fixa que “a ideia por trás do jornalismo cidadão é que pessoas sem treinamento em jornalismo profissional podem usar as ferramentas da tecnologia moderna e a distribuição global da Internet para criar, aumentar ou checar a mídia por conta própria ou em colaboração com outras pessoas. Por exemplo, você pode escrever sobre uma reunião do conselho da cidade em seu blog ou em um fórum on-line. Ou você pode checar um artigo de jornal da mídia e apontar erros factuais ou preconceitos em seu blog. Ou você pode tirar uma foto digital de um evento interessante na sua cidade e publicá-la online. Ou você pode filmar um evento semelhante e publicá-lo em um site como o YouTube.”

⁸¹ UNESCO. **Les médias face au terrorisme : manuel pour les journalistes**. Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2017, pp. 29-30.

Se analisadas as taxas de audiência oriundas dos ataques de 11 de Setembro, de acordo com a base de dados do jornal *The Guardian*, alguns chamam particular atenção: dentro de 10 minutos da primeira colisão, cerca de 4 milhões de norte-americanos estavam à frente de uma TV assistindo a tragédia se desdobrar.⁸² Às 14h15min, sete minutos após o segundo jato sequestrado ter colidido no *World Trade Center*, em Nova York, ao vivo na TV, 3.6 milhões de telespectadores estavam sintonizados na BBC1 e na ITV. A partir das 15h30min, três em quatro espectadores assistiam ao ataque ao redor dos EUA. De 14h15min para 18h00min, o número de telespectadores subiu de 3.78 milhões para 16.44 milhões (pico de audiência atingido neste dia).

Nada diferente foi a repercussão *post factum* que procedeu o maior atentado terrorista realizado em solo norte-americano. Mais de 700 livros em língua inglesa foram publicados, em um ano, abordando o atentado. Sete dos quatorze prêmios Pulitzer de jornalismo foram arrematados pelo jornal nova-iorquino *New York Times* naquele ano. Ainda, faz-se interessante ressaltar que o então prefeito da cidade de Nova York atingiu sua taxa recorde de popularidade (91% de aprovação) nas semanas seguintes ao acidente.⁸³

Nesse diapasão, vale lembrar o ataque ao satírico jornal francês *Charlie Hebdo*. Após um massacre que matou quase um terço de seus jornalistas, o semanal imprimiu e distribuiu mundo a fora mais de 3 milhões de cópias de sua primeira edição pós-ataque (um aumento significativo de suas 60.000 impressões usuais). Para a realização de tal feito, recebeu apoio e recursos no valor de 1 milhão de euros do Ministério da Cultura da França⁸⁴, entre outras doações de centenas de milhões de euros, advindas de fundos de defesa da liberdade de imprensa, de instituições privadas e internacionais.

O advento das redes sociais conectou as pessoas do mundo como nunca antes na história humana. Diferentemente de 11 de Setembro de 2001, por meio de da ampla disseminação no *Twitter* - rede social de *microblogging* - a hashtag *#JeSuisCharlie* ('Eu sou Charlie', em português), criada e compartilhada como manifestação de solidariedade ao ataque, chegou a ser compartilhada 5 milhões de vezes nas 48h seguidas do ataque.⁸⁵ A plataforma de computação, georeferência virtual e mapeamento da internet, *CartoDB*, calcula que durante a tarde do dia seguinte do massacre, a rede

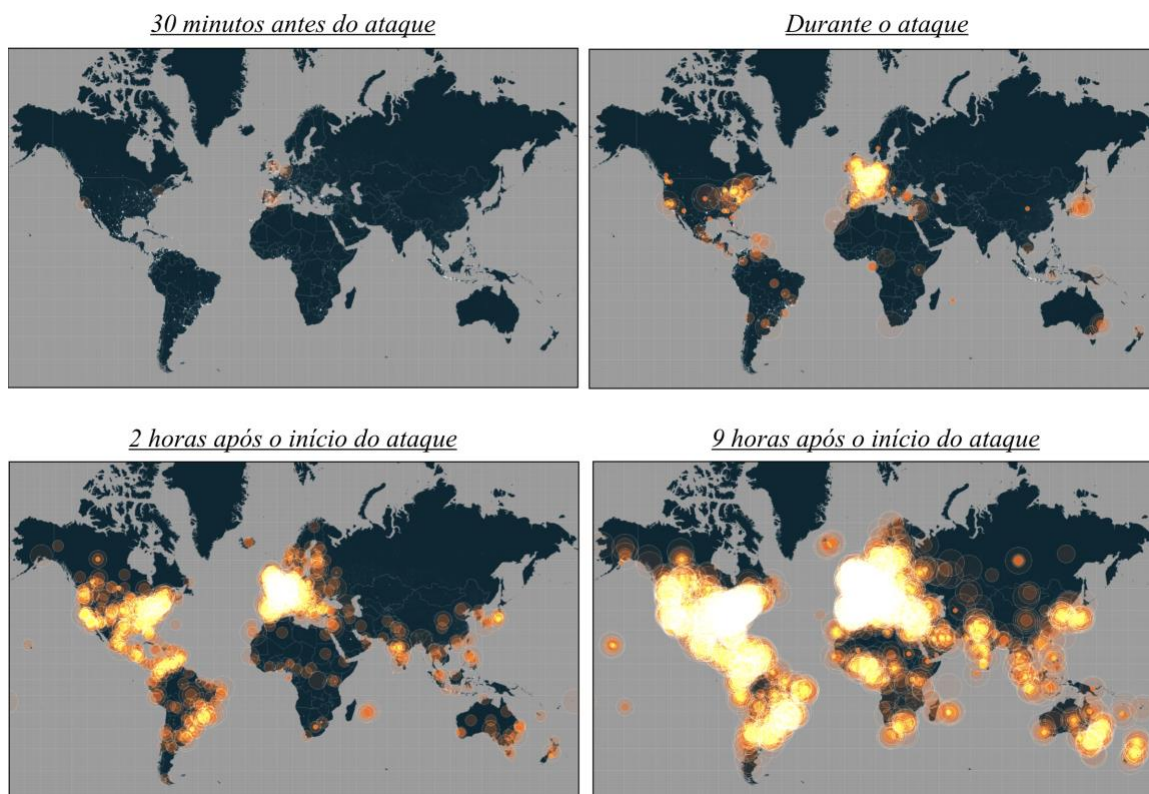
⁸² The Guardian. **16m glued to news as tragedy unfolds**. 12 de Setembro de 2001. Disponível em: < <https://www.theguardian.com/media/2001/sep/12/overnights.september112001> >

⁸³ The Guardian. **9/11 in numbers**. 18 de Agosto de 2002. Disponível em: < <https://www.theguardian.com/world/2002/aug/18/usa.terrorism> >.

⁸⁴ Le Figaro. **Charlie Hebdo : Pellerin veut débloquer un million d'euros**. 8 de janeiro de 2015. Disponível em: < <http://www.lefigaro.fr/flash-eco/2015/01/08/97002-20150108FILWWW00371-charlie-hebdo-pellerin-veut-debloquer-un-million-d-euros.php> >.

⁸⁵ CNN Money. **#JeSuisCharlie becomes one of most popular hashtags in Twitter's history**. 9 de Janeiro de 2015. Disponível em: < <https://money.cnn.com/2015/01/09/technology/social/jesuischarlie-hashtag-twitter/index.html> >.

social atingiu seu pico de postagens com cerca de 6.500 *tweets* por minuto, contendo a *hashtag* *#JeSuisCharlie*.



**Mapeamento dos tweets mencionando a hashtag #JeSuisCharlie (07/01/2015)* ⁸⁶

Destarte, a consolidação dessa rede de fluxo contínuo de informações, que se capilarizou na sociedade pós-moderna da comunicação, acabou por dar espaço a outros fenômenos profundamente singulares, como por exemplo, o *terror como entretenimento*.

Na sequência dos ataques de 11 de setembro, a *Guerra ao Terror* tornou-se mote de enorme influência na produção cultural no ocidente. Das grandes produções cinematográficas à literatura em quadrinhos, quase todos os meios populares de entretenimento refletiram algum aspecto da campanha cruzadista dos EUA e aliados à erradicação do terrorismo fundamentalista.

Os Estados Unidos são o principal exemplo de uma sociedade em que o terrorismo tomou proporções de um *hit* do mercado de entretenimento. O cientista político Robert A. SAUNDERS bem examina o fenômeno no contexto norte-americano ao trazer alguns exemplos marcantes de sua produção cultural, que inclusive faziam parte de uma ampla política de Estado:

⁸⁶ CARTO DB. SROGERS. *#JeSuisCharlie. Geotagged Tweets mentioning #JeSuisCharlie, Paris time zone, January 7, 2015*. Gráfico disponível em: < https://srogers.carto.com/viz/123be814-96bb-11e4-aec1-0e9d821ea90d/public_map >.

“O Capitão América enfrentou terroristas nas páginas dos quadrinhos, enquanto Jack Bauer os torturou no programa de televisão ‘24’; enquanto isso, cantores de música country criticavam duramente os ‘homens-bombas árabes’ e o ventríloquista Jeff Dunham ficou famoso através de seu ventríloquo ‘Achmed the Dead Terrorist’, à medida que o diretor liberal Oliver Stone esculpiu um traje cinematográfico para as vítimas do 11 de setembro em seu filme de comércio mundial de 2006, ‘World Trade Center’. [Por outro lado] os produtores culturais e cinematografistas que uma vez eram criticados por ‘dar ideias’ aos terroristas (por exemplo, jogar aviões em prédios) foram chamados por Washington para apoiar a “a frente global” contra o ‘mal’ jihadista.”⁸⁷

Mediante esses fenômenos, vê-se, por meio da sociedade norte-americana, por exemplo, que ainda que o tecido social apresente feridas dos traumas causados pelo terror, essa mesma coletividade possui uma relação de consumo e demanda desse material simbólico.

1.3.2. Terrorismo, violência e segurança interacional

Nessa parte do trabalho procura-se compreender se - com base em dados quantitativos - o terrorismo é de fato uma das maiores fontes de violência na sociedade moderna. Ou então, na verdade, o porquê de a sociedade moderna julgar o terrorismo como sendo uma das maiores fontes de violência da contemporaneidade.

Em novembro de 2018, o *Institute for Peace & Economics* (IEP) publicou seu relatório anual sobre o impacto, as tendências e a análise do combate ao terrorismo em escala global. O instituto, suprido com dados do *Global Terrorism Database*, o maior do seu gênero, realiza periodicamente um *ranking* dos países, através de um sistema de pontuação que os classifica de acordo com o impacto do terrorismo nestes. Intitulado *Global Terrorism Index* (GTI), o documento apresenta algumas conclusões que merecem ser examinadas.

⁸⁷ SAUNDERS, Robert A. Media and Terrorism. In: LAW, Randall D. **The Routledge History of Terrorism**. London: Routledge Histories, 2015, p. 435.

A primeira constatação é de que mortes por terrorismo caíram 27% de 2016 a 2017. A queda é calculada em uma diferença de quase 7.000 mortos a menos (redução de 25.774, em 2016, para 18.814, em 2017). Se comparados os dados dos anos de 2016 e de 2017, o Iraque foi o país com a maior queda registrada (estimadas 5.512 mortes a menos), seguido pela Síria (-1.014 mortes) e pela Turquia (-536 mortes). Em sentido contrário, entre os países que registraram um aumento no número de mortos entre os anos de 2016 e 2017, despontam a Somália (708 mortes a mais; aumento de 93%) e o Egito (361 mortes; aumento de 123%).⁸⁸ O ano de 2017 marca o terceiro ano consecutivo de queda no número de mortos por terrorismo, que atingiu o seu pico no ano de 2014, acumulando uma queda de 44% nestes três anos (32.685 - 2014; 18.814 - 2017). Atribui-se a essa considerável diminuição a progressiva derrocada do Estado Islâmico no Iraque e na Síria e uma consequente ascensão paulatina de estabilidade política na região.⁸⁹

Em segundo lugar, apesar das voluptuosas perdas territoriais e financeiras, o Estado Islâmico continua a ser o grupo terrorista mais letal em 2017.⁹⁰ Este, classificado pelo relatório como o maior grupo terrorista da história (quando considerada sua capilaridade internacional, nível de estruturação organizacional-financeira e número de fatalidades), vem perdendo substancialmente sua posição territorial, que além de estratégica em termos militares, tornou-se sua maior fonte de renda com o controle das refinarias e do mercado negro local. Registro recentes, de meados de 2015, mostram que a organização de extração e produção de gás e petróleo em terras controladas pelo grupo terrorista atingiu determinado patamar de vender esses substratos para o governo da Síria e da Turquia.⁹¹ Os registros de 2015 até 2017 mostram que o EI perdeu 60% de seu território e 80% de sua receita, restringindo drasticamente sua capacidade de expansão e de realizar ataques mais complexos de grande magnitude. Contudo, ainda se estima que possuem aproximadamente 300 milhões de dólares em dinheiro (1,11 bilhões de reais), advindas do controle do comércio ilegal e de doações externas de indivíduos, entidades e governos.⁹²

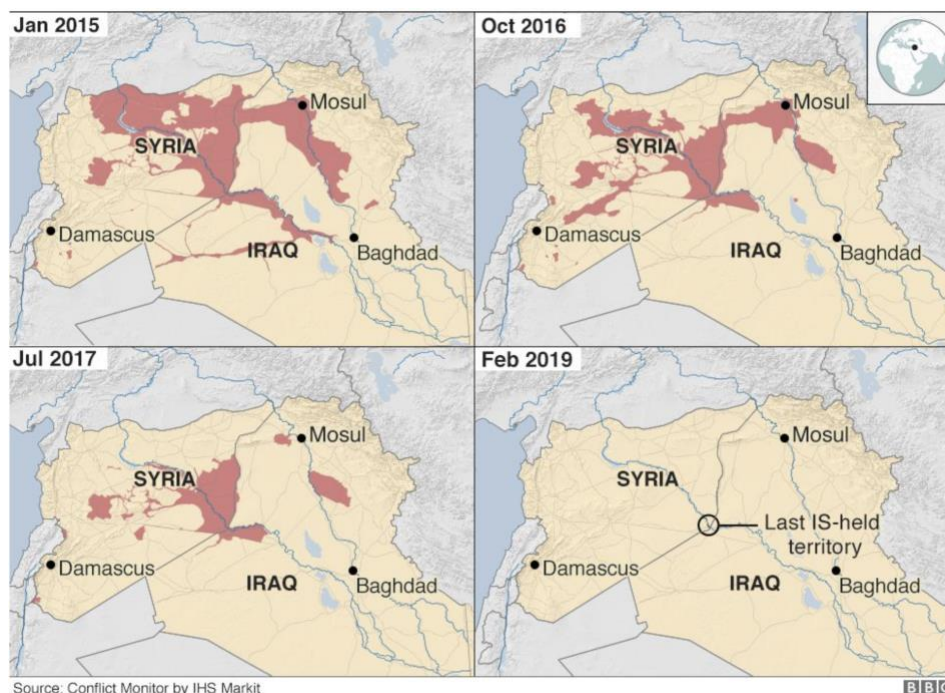
⁸⁸ Institute for Economics & Peace. **Global Terrorism Index 2018: Measuring the impact of terrorism** Sydney, November 2018, p. 12. Disponível em: < <http://visionofhumanity.org/reports> >.

⁸⁹ Institute for Economics & Peace. **Global Terrorism Index 2018: Measuring the impact of terrorism** Sydney, November 2018, p. 13. Disponível em: < <http://visionofhumanity.org/reports> >.

⁹⁰ Institute for Economics & Peace. **Global Terrorism Index 2018: Measuring the impact of terrorism** Sydney, November 2018, p. 15. Disponível em: < <http://visionofhumanity.org/reports> >.

⁹¹ PARASKOVA, Tsvetana. **ISIS Sold Oil To Assad & Turkey**. Oil Price. 02 de julho de 2018. Disponível em: < <https://oilprice.com/Geopolitics/Middle-East/Confirmed-ISIS-Sold-Oil-To-Assad-Turkey.html> > (acesso em 06/02/2019).

⁹² BBC News. **After the caliphate: Has IS been defeated?** World. Middle East. 07 de fevereiro de 2019. Disponível em: < <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-45547595> > (acesso em 08/02/2019).



Apesar dos subsequentes reveses, o grupo ainda permanece no GTI 2018 como o mais letal do mundo, com ataques que levaram a morte de 4.350 pessoas em 2017 (uma queda absoluta de 56%, quando comparada com o ano anterior). O Estado Islâmico permanece atuando em 286 cidades ao redor do mundo, destaca-se que 98% de seus ataques e 98% das mortes registradas em 2017 ocorreram em países do oriente médio. Apenas na cidade de Mosul, no Iraque, foram realizados 254 atentados com um total de 1.524 mortes.⁹³

Refletindo a mudança de atividade do EI para além do Iraque e da Síria, a Península do Sinai foi alvo de crescentes ataques no ano de 2017. Esse redirecionamento das atividades do grupo afetou agudamente a pontuação do Egito no ranking de 2018. Com um crescimento de 123% no número de mortos por terrorismo de 2016 para 2017, o país subiu duas posições, posicionando-se na 8ª colocação.

Ainda de acordo com o relatório de 2018, o Sudeste Asiático, Myanmar e Filipinas marcaram o maior número de mortes por terrorismo desde 2002. Apenas esses últimos dois países sozinhos representam 87 por cento de todas as mortes por terrorismo da região. As Filipinas, em comparativo

⁹³ Institute for Economics & Peace. **Global Terrorism Index 2018: Measuring the impact of terrorism** Sydney, November 2018, pp. 15-16. Disponível em: < <http://visionofhumanity.org/reports> >.

histórico de 2001 a 2017, apresentou um crescimento de 300% no número de mortes por terrorismo por ano, e hoje se encontra na 10ª posição do *ranking*.

Por outro lado, os atentados em países da Europa registraram declínio de 68% (de 198, em 2016, para 64, em 2017), seguindo reduções significativas, nos últimos anos, nos 5 principais alvos de terrorismo da região: Turquia, Reino Unido, França, Alemanha e Grécia. Se considerada a Turquia sozinha, a queda chega à casa dos 80%. Na verdade, a Europa registrou a maior diminuição percentual de mortes por terrorismo de qualquer região do mundo em 2017, em grande parte devido aos avanços nas práticas de contraterrorismo, inteligência, monitoramento e em políticas públicas.⁹⁴

Nos Estados Unidos, com exceção das 3.000 mortes registradas no ano de 2001, apresenta uma constante no número de mortos por ataques terroristas que não ultrapassam 100 por ano. Em contrapartida, vale destacar que o número de incidentes por ano na América do Norte triplicou nos últimos 5 anos, com 61 incidentes terroristas registrados em 2017, frente à 19 em 2012. Contudo, é inquietante a enorme diferença do número de ocorrências de incidentes, atentados e mortes por terrorismo, entre os países do Atlântico Norte e da região do *MENA* (Oriente Médio e Norte da África).

Mais curiosa fica a percepção do terrorismo como um fenômeno violento em escala mundial, quando comparado os números de vítimas por terrorismo com outras causas de fatalidades. Em 2017 foram registradas 18 mil mortes por terrorismo no mundo frente à 1.4 milhão em acidentes de trânsito (em 2016); 435 mil por malária (em 2017); 940 mil por AIDS (em 2017); 37 mil por acidentes com armas de fogo nos EUA (em 2016); de acordo com dados da Organização Mundial da Saúde.⁹⁵

Em suma, esses dados revelam uma outra face do fenômeno do terrorismo. Em sentido contrário ao senso comum, que insiste em realizar uma análise superficial e eurocêntrica, os dados claramente mostraram que a maioria das mortes e dos atentados terroristas ocorrem não no eixo desenvolvido do mundo, mas sim, na região Oriente Médio, Norte da África e Sudeste Asiático.

⁹⁴ Institute for Economics & Peace. **Global Terrorism Index 2018: Measuring the impact of terrorism** Sydney, November 2018, p. 39. Disponível em: < <http://visionofhumanity.org/reports> >.

⁹⁵ WORLD HEALTH ORGANIZATION. **The top 10 causes of death**. 24 de Maio de 2018. Disponível em: < <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/the-top-10-causes-of-death> >

Capítulo 2: Terrorismo na Agenda Global: o Brasil frente às demandas da comunidade internacional

Para se entender as motivações por trás da adoção de uma legislação antiterrorista no Brasil, deve-se dar um longo passo para trás em nossa história e resgatar os elementos constituintes da personalidade brasileira em sua busca pela inserção no mundo. Curiosa e especialmente, é através dos fundadores da identidade e posicionamento internacional do Brasil que se pode compreender a fonte genetriz que deu origem à Lei nº 13.260/2016.

Ao analisar a construção da identidade internacional brasileira, vê-se uma intrínseca relação entre a Diplomacia, a Defesa Nacional e o Direito. Essa proximidade substancial se deu por meio do extenso e contínuo trabalho dos pensadores nacionais, tais como Alexandre de Gusmão, Barão do Rio Branco, Ruy Barbosa e Celso Lafer. Estas figuras, entre outras, foram responsáveis pela prática do primado do Direito na condução das relações brasileiras com o mundo. E é a partir do princípio da primazia do Direito, como alicerce da incorporação do Brasil no sistema global, que faço a análise da origem da Lei de Antiterrorismo Brasileira.

Dessa forma, pode-se compreender a aprovação da Lei Federal 13.260/2016 não como proveniente de uma necessidade que pertencia a realidade interna latente da sociedade brasileira, mas sim, afigura-se sentido, como uma peça do mecanismo diplomático brasileiro de inserção na vivência e práxis internacional.

2.1. O Direito na construção da identidade internacional brasileira

As identidades nacionais, paradoxalmente, se formaram e se formam em função da vida internacional, no contato e interação com o outro⁹⁶. Para Anne-Marie THIESSE, se a nação nasce de uma invenção e de um postulado, ela só perdura por meio da interiorização e adesão coletiva à essa criação⁹⁷. Através disso, com efeito, que se desenvolve uma agenda de interesses a qual o país buscará defender no plano internacional. Identificar esses interesses e sua especificidade, diferenciando-os (ou somando-os) daqueles dos demais agentes do plano internacional é, portanto, o desafio diário da

⁹⁶ LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2014, p. 15.

⁹⁷ THIESSE, Anne-Marie. **La création des identités nationales: Europe XVIII - XX siècle**. Paris: Seuil, 1999, pp. 11-18.

representação da identidade coletiva de uma nação. Destarte, conclui LAFER, a missão de um país na construção de sua agenda internacional é a de traduzir necessidades internas em possibilidades externas, ampliando o poder de controle de uma sociedade sobre o seu destino.⁹⁸ A política externa, por essa perspectiva, deve ser compreendida como política pública, à medida que passa por uma avaliação da especificidade desses interesses.⁹⁹

Esta avaliação dos interesses nacionais, quando discutida à luz do processo de globalização, enfrenta um novo questionamento perante a diferença existente entre o ‘interno’ e o ‘externo’. LAFER justifica a decorrência de uma *expressiva diluição* entre esses dois paradigmas, em virtude do movimento centrípeto da lógica da globalização, que vem alterando profundamente a dinâmica das relações entre nações. Ademais, cada vez mais a legitimação dos governos depende do bom desempenho (ou não) em cumprir para com as expectativas, reivindicações e necessidades dos indivíduos que representam; cumprindo o papel de intermediação entre as instâncias interna e externa. A segunda parte da visão de uma identidade coletiva é erguida por cada nação de acordo com suas experiências históricas, localização geográfica, estrutura e estratificação social, língua, códigos e símbolos simbióticos.¹⁰⁰

Na busca por compreender a compleição dos interesses nacionais brasileiros, deve-se, de antemão, analisar os agentes genésicos da identidade internacional do Brasil. Dentre eles, o Ministério das Relações Exteriores - o Itamaraty - ganha destaque nesse processo, logrando a afirmar-se, no decorrer de nossa história como instituição permanente da nação. Assim como aponta RICUPERO em sua obra *A diplomacia na construção do Brasil*, desde os primórdios das origens brasileiras erigiu-se o Direito como estandarte de nossa estratégia diplomática, tanto regional, quanto globalmente.

Os traços que caracterizariam o perfil da diplomacia brasileira começaram a esboçar-se nas duas fases iniciais do ciclo formativo da nacionalidade. A primeira parte é assinalada pela negociação do Tratado de Madrid (1750) à independência política (1822). E a segunda, da independência até o começo da gestão do Barão do Rio Branco (1902).¹⁰¹

Na primeira metade do século XVIII, é Alexandre de Gusmão – secretário do rei D. João V – quem inicia a prática da primazia do Direito em lugar da força bélica. Já dotado dos primeiros métodos

⁹⁸ LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2014, pp. 15-17.

⁹⁹ MERLE, Marcel. *La Politique Étrangère. Traité de Science Politique - Vol. 4 - Les politiques publiques*. Paris: PUF, 1985, p. 467-533.

¹⁰⁰ LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2014, p. 17.

¹⁰¹ RICUPERO, Rubens. **A diplomacia na construção do Brasil (1750-2016)**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Versal, 2017, pp. 701-705.

precisos de medição longitudinal, introduzidos pela cartografia francesa, o celebrizado ‘avô dos diplomatas brasileiros’ - negociava um dos tratados fronteiriços mais importantes da delimitação territorial brasileira, o Tratado de Madrid de 1750, revisando as limitações impostas por Tordesilhas. As negociações partiram do pressuposto de que, violado pelos espanhóis na Ásia (Filipinas) e pelos portugueses na América, o Tratado de Tordesilhas não podia servir como base adequada para delimitar o território das colônias.¹⁰² Revogando os tratados, bulas papais e outros títulos, convencionou-se no novo acordo a adoção do instituto jurídico do *uti possidetis*, proveniente do Direito Romano Privado (*uti possidetis, uti possidetis*). O Tratado além de apaziguar anos de disputa entre a Coroa Portuguesa e Espanhola, inaugurou uma extensa e profícua relação da diplomacia pátria com os instrumentos e artifícios jurídicos como um dos principais meios de resolução de controvérsias no cenário internacional. Historiadores e diplomatas portugueses e brasileiros consideram o Tratado de Madrid como um importante exemplo de equilíbrio, realismo e boa-fé. Esses princípios que tanto marcaram as negociações, nas palavras do Barão do Rio Branco, tornar-se-iam estandartes da política externa brasileira:

“O estudo do Tratado de 1750 deixa a mais viva e grata impressão de boa-fé, lealdade e grandeza de vistas que inspiraram esse ajuste amigável de antigas e mesquinhas querelas, consultando-se unicamente os princípios superiores da razão e da justiça e as conveniências da paz e da civilização da América.”¹⁰³

Em síntese, a diplomacia começou nessa época por ser portuguesa e metamorfoseou-se aos poucos em brasileira. Seu caráter era acentuadamente *defensivo*, termo empregado por RICUPERO (por falta de adjetivo melhor, de acordo com o autor). Contudo, não significa que o Brasil não teria seus momentos ofensivos, dando tom a uma forma imperialismo regional muito estudada pelos internacionalistas apologistas da tese da *Pax Brasiliana*.

Em contrapartida, em sua maioria, as ofensivas externas brasileiras no âmbito regional não colheram frutos. Para RICUPERO, nas relações de relativa igualdade com os vizinhos meridionais, não foi por pacifismo que os estadistas do Brasil Imperial relutaram por longo tempo em utilizar-se da força, ainda se mantinha viva a lembrança da desastrosa Guerra da Cisplatina e havia escasso

¹⁰² RICUPERO, Rubens. **A diplomacia na construção do Brasil (1750-2016)**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Versal, 2017, pp. 704-705.

¹⁰³ PARANHOS JUNIOR, José Maria da Silva, Barão do Rio Branco. Questão de limites entre o Brasil e a República da Argentina - exposição do Direito do Brasil. In: **Questões de limites - República Argentina, Obras do Barão do Rio Branco**. vol I. Brasília: Ministério das Relações Exteriores/ Fundação Alexandre de Gusmão, 2012, p. 76.

entusiasmo em repetir a aventura.¹⁰⁴ Não àtoa tanto tentou-se a negociação e o convencimento junto a Juan Manuel de Rosas¹⁰⁵ e seus aliados, visando assegurar a livre navegação na bacia da Prata. Após constantes e falhas tentativas de resolução do óbice diplomático, recorreu-se à luta armada. Fato que, mais uma vez, acarretou em um saldo grande de perdas humanas, profundo endividamento, atraso econômico e marcou o início da ruína e queda da Monarquia.

A Guerra do Prata (1851-52), como assim ficou conhecida, marcou intrinsecamente a juventude de dois dirigentes da identidade internacional brasileira: Barão de Rio Branco e Joaquim Nabuco. Estes testemunharam na mocidade os sofrimentos e perigos da interminável Guerra, conservando por toda vida um sagrado horror à guerra e ao risco de provocá-la mediante o uso o imoderado do poder.¹⁰⁶ Pode-se traduzir daí, portanto, a longínqua tradição diplomática de reserva cautelosa diante da sedução do poder e de cuidadosa observância do princípio de não interferência, transmitida pelas gerações.

RICUPERO trabalha, ainda, a análise desse *modus operandi* da diplomacia brasileira, particularmente marcado por ponderado ceticismo e visão histórica crítica e edificante:

*“Longe de timidez na utilização do poder à altura do potencial brasileiro ou expressão de complexo de inferioridade, a atitude tradicional refletia sólido realismo nascido do aprendizado das lições da história e saudável ceticismo frente à reiterada ilusão de que já havíamos deixado para trás a fragilidade de outrora.”*¹⁰⁷

¹⁰⁴ RICUPERO, Rubens. **A diplomacia na construção do Brasil (1750-2016)**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Versal, 2017, p. 703.

¹⁰⁵ Juan Manuel Rosas (1793-1877) Estancieiro e político. Governador de Buenos Aires entre 1829 e 1832, acabaria renunciando ao cargo. Mesmo assim – como comandante em chefe do exército argentino - estabeleceu uma ditadura no Estado argentino. Enfrentou muitas ameaças contra seu poder no final da década de 1830 e início da de 1840: Rosas travou uma guerra com a Confederação Peru-Boliviana, sofreu um bloqueio naval promovido pela França, enfrentou uma revolta em sua própria província e lutou durante anos contra uma rebelião que se espalhou pelos outros territórios. Mesmo assim perseverou e ampliou sua influência, exercendo controle efetivo de todas as províncias através de meios diretos ou indiretos. Por volta de 1848, seu poder se estendia para além das fronteiras de Buenos Aires e governava toda a Argentina. Rosas também tentou anexar os países vizinhos do Uruguai e Paraguai. Os franceses e britânicos retaliaram em conjunto contra o expansionismo argentino, bloqueando Buenos Aires pela maior parte da segunda metade dos anos 1840, porém eventualmente foram incapazes de parar Rosas, cujo prestígio tinha crescido enormemente devido seus sucessos. O Império do Brasil começou a prestar ajuda ao Uruguai em sua luta contra a Argentina, com Rosas declarando guerra em agosto de 1851 e iniciando a Guerra do Prata. O curto conflito terminou no ano seguinte com sua derrota e fuga para o Reino Unido.

¹⁰⁶ RICUPERO, Rubens. **A diplomacia na construção do Brasil (1750-2016)**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Versal, 2017, p. 704.

¹⁰⁷ RICUPERO, Rubens. **A diplomacia na construção do Brasil (1750-2016)**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Versal, 2017, p. 704.

George HERRING, na introdução a obra “From colony to superpower”, apresenta destacada perspectiva histórica da política externa dos Estados Unidos afirmando que: “ [foi] *o conjunto de ideias e valores compartilhados que determinaram a maneira pela qual os americanos se veem a si próprios e aos outros, como lidam com outros povos, como responderam a acontecimentos externos ou tentaram dar-lhes forma.*”¹⁰⁸ Organiza em seguida, uma lista de tais características baluartes da posição norte-americana no mundo.

Deduz-se disso, proveitoso paralelo com a história diplomática brasileira, conectada com princípios e ideais que traçaram um frutífero percurso de posicionamento da Nação. Como já apontado acima, a flama do Direito foi - e continua sendo - um dos pilares fundadores da política externa e identidade brasileira. RICUPERO sintetiza essa ligação afirmando o Brasil como um país “*pacífico, amante do direito e da moderação*”, intitulando o Barão do Rio Branco como o maior contribuinte à elaboração do conceito de um país fiel à paz e ao Direito. Mas não por imposição das circunstâncias, e sim como “*espontânea manifestação da essência profunda do caráter nacional*”.¹⁰⁹

O imperativo do Direito traduz-se no Barão como algo mais inato e profundo, conforme é captado em discurso no Instituto Histórico (1909), no qual esclarecia a motivação da decisão unilateral de retificar a fronteira na lagoa Mirim e no rio Jaguarão em favor do Uruguai, sem aceitar contrapartidas ofertadas:

*“Se queremos hoje corrigir parte da nossa fronteira meridional em proveito de um povo vizinho e amigo, é principalmente porque este testemunho de nosso amor ao Direito fica bem ao Brasil e é uma ação digna do povo brasileiro.”*¹¹⁰

Dessa forma, o amor e dedicação ao Direito, a moderação e a primazia da paz seriam predicados constituintes da ideia de Brasil e brasileiros, possuindo caráter intemporal. De tal modo, ele continuaria asseverando que, mesmo dia algum:

“pensarem alguns destes países latino-americanos em entregar-se à loucuras hegemonias ou ao delírio das grandezas pela prepotência - estou persuadido de que o Brasil do futuro há de continuar invariavelmente a confiar acima de

¹⁰⁸ HERRING, George C. **From colony to superpower: U.S. foreign relations since 1776**. New York: Oxford University Press, 2008, p. 1 e ss.

¹⁰⁹ RICUPERO, Rubens. **A diplomacia na construção do Brasil (1750-2016)**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Versal, 2017, p. 107.

¹¹⁰ LINS, Álvaro. **Rio-branco: O Barão de Rio Branco: 1845-1912**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1945, pp. 674-675.

*tudo na força do Direito e, como hoje pela sua cordura, desinteresse e amor pela justiça, a conquistar a consideração e o afeto de todos os povos vizinhos em cuja vida inteira se absterá intervir”.*¹¹¹

A construção do ideário diplomático nacional do Barão de Rio Branco recebe destaque de Gilberto FREYRE, como definidor de valores que tornar-se-iam caracteristicamente brasileiros. Em passagem de sua obra *Ordem e Progresso*, descreve “a idealização do Itamaraty, dirigido pelo barão de Rio Branco, como órgão supremo da irradiação ou afirmação do prestígio do Brasil no continente, em particular e no exterior, em geral”¹¹².

Para além das suas qualidades éticas intrínsecas, esses valores se internalizariam na identidade brasileira, permanecendo vivos e presentes – salvaguardadas inevitáveis dependuras – na edificação nacional e no posicionamento do Brasil no mundo. Por fim, consoante com o pensamento do Barão, deve-se compreender o Direito como a principal ‘arma’ no arsenal político brasileiro.

2.2. A Lei de Antiterrorismo como projeto de inserção internacional

Segundo LAFER, seguindo as constantes grocianas das relações inter-estatais medidas mediante seu eixo de simetria, o Brasil habita o eixo assimétrico do sistema internacional. Este eixo, que constitui um subsistema de dinâmica própria, coexiste com as correlações de força entre os Estados que se manifestam em escala global nos planos político, militar, econômico, tecnológico, entre outros.¹¹³ Por meio desta ativa e realista perspectiva no que tange o posicionamento no sistema internacional, que se elaborou a estratégia que guiaria política externa brasileira.

No início do século XX, a “aliança não escrita”¹¹⁴ - termo cunhado pelo historiador norte-americano Bradford Burns - com os Estados Unidos levava a ideia de interação dos eixos em conta. Nesse sentido, a aliança erigida pelo Barão de Rio Branco tinha dois objetivos: *no eixo da assimetria*,

¹¹¹ Idem, p. 774.

¹¹² FREYRE, Gilberto. **Ordem e progresso**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1959, p. CLI.

¹¹³ LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2014.

¹¹⁴ BURNS, Bradford E. **A aliança não escrita: o barão do Rio Branco e as relações do Brasil-Estados Unidos**. Rio de Janeiro: EMC, 2003.

desafogar o Brasil da preponderância econômica e política dos seus prévios relacionamentos com as potências europeias; *no eixo da relativa simetria*, preservá-lo como tal, sem vê-lo contaminado pelo eixo assimétrico, devido ao risco latente de cair em submissão às vontades de Washington. Salienta-se, dessa forma, o anseio do Barão em caucionar a autonomia nacional.

Com efeito, situado na periferia geográfica, política e econômica do sistema internacional do Concerto Europeu, o Brasil amargava ao tentar se contrapor à estratificação internacional em que o poder de gestão da ordem mundial era atribuído - com exclusividade - ao equilíbrio entre as grandes potências.¹¹⁵ Criando um verdadeiro ‘mal-estar’ para com a conjuntura. Um exemplo desse ‘mal-estar’, é a Questão Christie, entrementes o Império, provocada pela prepotência imperial do *ultimatum* britânica, somados à momentos de bloqueio comercial e confrontos diplomáticos, que acarretaram o rompimento das relações diplomáticas, em 1863, posteriormente reatadas em 1866.¹¹⁶

Para LAFER:

“O não estar à vontade com o indiscutível poder de gestão da ordem mundial atribuído e exercido pelas grandes potências segundo a lógica diplomática do Concerto Europeu, pôde começar a expressar-se depois da consolidação jurídica do espaço nacional. Este é o significado da ação diplomática de Ruy Barbosa como o delegado do Brasil na Haia, em 1907. [...] [que] com o apoio de Rio Branco, reivindicou, fundamentado na igualdade jurídica dos estados, um papel na elaboração e aplicação das normas que deveriam reger os grandes problemas internacionais [...]”

LAFER traz a figura de Ruy Barbosa em boa hora, à medida que a ação deste em Haia (de modo geral, nos palcos da diplomacia mundial) difundiu com vigor a “ideia de Brasil” tão trabalhada por ele, Joaquim Nabuco e, claro, Rio Branco. Assim, consolidando a atuação ativa brasileira no eixo assimétrico, através da integralização, desenvolvimento e esforço cooperativo na promoção do Direito Internacional.

O combate contra o terrorismo entra na agenda permanente da comunidade internacional a partir dos atentados de 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos, lançando a bandeira da - assim conhecida - *Guerra ao Terror*. Foi em função da preocupação específica dos países do centro sistema

¹¹⁵ LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2014.

¹¹⁶ Ibidem.

mundo, que essa preocupação ganha rápido *status* prioritário consolidando-se nas inquietações que permeiam a convivência internacional.

Mesmo aos países para os quais terrorismo não representava, *per se*, uma eminente preocupação, coube se adaptar a essa nova realidade, tentando moldar a agenda internacional e as normas em discussão às suas prioridades particulares. Sem embargo, esses países não escaparam de ter que se adaptar àquele regime. Aos poucos e inevitavelmente, organizações internacionais, comandadas pelas prioridades dos países do centro global - que tinham o terrorismo no topo de sua agenda - passaram a pressioná-los para que se adequassem.¹¹⁷ Esse foi o caso do Brasil. Como praticamente todos os países, a chance de o Brasil ser alvejado por terroristas é função quase exclusiva da disposição destes.

A emergência do terrorismo na agenda internacional foi vista como uma distração em relação às prioridades nacionais naquele plano, notadamente a promoção do desenvolvimento econômico, como demonstra Ciro Leal da CUNHA em *Terrorismo Internacional e a política externa brasileira após o 11 de Setembro*. Para ele:

*“[...] a temática do terrorismo é vista como assunto inescapável na agenda internacional com que o Brasil é obrigado a lidar. Contudo, o País busca uma reformulação dessa agenda, de modo a construir ambiente mais propício ao desenvolvimento pacífico e cooperativo. As prioridades absolutas da política externa brasileira encontram-se, claramente, no campo do desenvolvimento.”*¹¹⁸

Essa vinculação de agendas resgata o discurso que atribui à política externa a tarefa de complementar os esforços em prol do desenvolvimento. Teria o mesmo senso de oportunidade da Operação Pan-Americana, proposta por Juscelino Kubitschek, em 1958, como estratégia de contenção do comunismo internacional nas Américas.¹¹⁹

Nesse sentido, temas do rol de interesses nacionais - como o comércio, o desenvolvimento e a democratização do espaço internacional - perderam espaço na pauta. Como também apontam LESSA e MEIRA, emblemático o fato de a administração Bush, ao buscar apoio legislativo para as

¹¹⁷ FRANCE, Guilherme de Jesus. Terrorismo à brasileira: o debate sobre o Projeto de Lei 2.016/15 no Congresso Nacional. In: **Posições diante do Terrorismo: Religiões, Intelectuais, Mídias**. São Paulo: Labrador, 2018, pp. 183-184.

¹¹⁸ CUNHA, Ciro Leal M. da. **Terrorismo Internacional e a política externa brasileira após o 11 de Setembro**. Brasília: FUNAG, 2010, p. 119.

¹¹⁹ LESSA, Antônio Carlos; MEIRA, Frederico Arana. O Brasil e os atentados de 11 de setembro de 2001. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 44, n. 2, 2001, pp. 54-55.

negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e da Organização Mundial do Comércio (OMC), tê-las associado ao programa de combate ao terrorismo.¹²⁰ Ou então, no episódio da primeira interação do Presidente dos EUA, George W. Bush, e o - então recém-eleito - Presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, em que o norte-americano insta o Brasil a contribuir com a Guerra no Iraque, recebendo a imediata escusa de Lula: “Mas minha guerra é outra. É a guerra contra a fome”.¹²¹ Nesse espírito, o País logrou incluir, na Declaração da V Conferência de Ministros de Defesa das Américas (2002), e em resolução no Conselho Permanente da OEA (2004), menção ao combate à pobreza extrema como meio de fortalecer a segurança.¹²²

O Estado brasileiro cumpriu parte de suas obrigações perante o armado sistema internacional de combate ao terrorismo: seja ratificando convenções internacionais temáticas, participando de órgãos relacionados à questão, ou então satisfazendo as resoluções mandatárias do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Para CUNHA, o cumprimento das prescrições do regime justifica-se por três razões básicas: (i) existem sanções (muitas vezes severas) por descumprimento; (ii) uma violação atual por um país constitui precedente que pode favorecer futuras infrações contra si, anulando possíveis benefícios imediatos; e (iii) a deterioração da reputação do país representa custo – que se afigura crescente à medida que o cumprimento do regime universaliza-se. Portanto, conclui, afora os valores brasileiros de defesa da paz e do repúdio ao terrorismo, interessa cumprir as regras do regime internacional antiterrorista em virtude de eventuais sanções, da possibilidade de tornar-se vítima do terrorismo no futuro e da preservação da imagem do País.¹²³

O fato é que os tratados internacionais relativos ao combate ao terrorismo ratificados pelo Brasil e as resoluções obrigatórias do Conselho de Segurança da ONU e outros organismos internacionais também compõem técnica e formalmente a legislação interna do Brasil.¹²⁴ O Brasil ratificou ao menos 15 convenções e protocolos internacionais de combate e dissuasão do terrorismo,

¹²⁰ LESSA, Antônio Carlos; MEIRA, Frederico Arana. O Brasil e os atentados de 11 de setembro de 2001. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 44, n. 2, 2001, pp. 50-51.

¹²¹ SPEKTOR, Matias. **18 dias: quando Lula e FHC se uniram para conquistar o apoio de Bush**. São Paulo: Objetiva, 2014, p. 234.

¹²² BARBOSA, Rubens Antônio. **Os Estados Unidos pós 11 de setembro de 2001: implicações para a ordem mundial e para o Brasil**. In: RBPI 1, 2002. Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama no 1974, 08.10.2002; Brasil, MRE, Delbrasupa para SERE, Telegrama no 332, 19.05.2004. Conforme este telegrama, o Brasil, “ao estimular o debate do tema da pobreza extrema sob uma perspectiva ‘estratégica’, contrabalança a insistência dos EUA em impor uma pauta centrada no combate ao terrorismo e ao narcotráfico e aos ‘crimes conexos’, elidindo questões-chave aos demais países do Hemisfério.” Ilustra-se essa estratégia: na discussão do plano estratégico da 59aAGNU, EUA e Reino Unido propuseram que o combate ao terrorismo internacional fosse destacado individualmente como prioridade para 2006 e 2007. O Brasil, por sua vez, propôs a inclusão da erradicação da fome no plano (Brasil, MRE, Delbrasonu para SERE, Telegrama no 1314, 15.06.2004).

¹²³ CUNHA, C.L.M. **Terrorismo Internacional e a política externa brasileira após o 11 de Setembro**. Brasília: FUNAG, 2010, p. 47.

¹²⁴ CABETTE, Eduardo Luiz Santos; NAHUR, Marcius Tadeu Maciel. **Terrorismo: lei 13.260/16 comentada**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2017, p. 93 e ss.

dentre eles: Convenção Relativa às Infrações e Certos Outros Atos Cometidos a Bordo de Aeronaves; Convenção para Repressão ao Apoderamento Ilícito de Aeronaves; Convenção para Prevenir e Punir os Atos de Terrorismo Configurados em Delitos contra as Pessoas e a Extorsão Conexa Quanto Tiverem Eles Transcendência Internacional; Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil; Convenção sobre a Prevenção e Punição de Infrações contra Pessoas que Gozam de Proteção Internacional; Convenção contra a Tomada de Reféns; Convenção sobre a Proteção Física dos Materiais Nucleares; Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos de Violência nos Aeroportos a Serviço da Aviação Civil; Convenção sobre a Marcação dos Explosivos Plásticos para Fins de Detecção; Convenção Interamericana contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e Outros Materiais Correlatos; Convenção Internacional sobre a Supressão de Atentados Terroristas com Bombas; Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo; Convenção Interamericana contra o Terrorismo; Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima; Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança de Plataformas Fixas Localizadas na Plataforma Continental.¹²⁵

Todavia, o complexo jurídico nacional de combate ao terrorismo ainda que particularmente fragmentado e incompleto, pode ser considerado internalizado no âmbito constitucional. O repúdio ao terrorismo é um princípio das relações exteriores do Brasil na Constituição Federal de 1988 (art. 4º, VIII). O artigo 5º, inciso XLIII, trata a conduta como crime inafiançável e insuscetível de graça ou anistia, por ele respondendo os mandantes, executores e os que, se puderem evitá-lo, omitirem-se. Entretanto, o texto constitucional não confere conteúdo semântico preciso ao terrorismo, o que tampouco se fez em nível infraconstitucional.¹²⁶

Já no Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/80), o artigo 77, §3º, dispõe que o Supremo Tribunal Federal (STF) pode considerar o terrorismo e o assassinato político crimes comuns - disposição que afeta diretamente a extensa discussão doutrinária sobre a relação do crime de terrorismo com o crime político, que será abordada no capítulo seguinte. No mesmo sentido, a Lei de Segurança Nacional (Lei 7.170/83), condena o terrorismo (artigo 20), mas não o define.

O Projeto de Lei 2.016/2015 (que originou a Lei Antiterrorismo - Lei 13.260/2016), não foi o primeiro esforço para tipificar terrorismo no direito brasileiro. Como relata CUNHA, dois dias após o 11 de Setembro, o Presidente Fernando Henrique Cardoso requereu medidas de combate à ameaça terrorista. O Ministério da Justiça, em resposta, anunciou um anteprojeto de Lei que, criando um

¹²⁵ LASMAR, Jorge Mascarenhas. A legislação brasileira de combate e prevenção ao terrorismo quatorze anos após 11 de Setembro: limites, falhas e reflexões para o futuro. **Revista de Sociologia e Política**, n.53, Março, 2015, pp. 58-59.

¹²⁶ SAMPAIO, José Adércio Leite. Constituição e terror – uma visão parcial do fenômeno terrorista. In: L.N.C. BRANT (org.), **Terrorismo e direito: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil – perspectivas político-jurídicas**, Rio de Janeiro, Forense, 2003, pp. 156 e ss.

novo título no Código Penal Brasileiro, deveria substituir a Lei de Segurança Nacional. Essa é a origem do Projeto de Lei 6.764/02, que, entre outras disposições, tipifica o terrorismo e prevê penas para seus autores.¹²⁷ O projeto não vingou, permanece congelado na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados.¹²⁸

Dessarte, sob dura ameaça de sanções do Grupo de Ação Financeira - Gafi¹²⁹, em 2015, a Presidente da República Dilma Rousseff apresenta à Câmara dos Deputados o projeto de lei nº 2.016, dando início à tramitação da futura Lei de Antiterrorismo Brasileira.

Capítulo 3: Terrorismo e o Direito

3.1 O terrorismo no mundo jurídico

A ideia de sistematicamente tratar o *terrorismo* como uma ofensa penal só ganha força nas décadas de 1920 e 30. O terrorismo, neste período, era preponderante simbolizado por grupos políticos com a finalidade de derrubar o poder vigente em determinado país.¹³⁰ Dessa forma, os primeiros esboços em tipificar atos de terrorismo têm sua origem no Direito Internacional, como conduta que colocava em risco o próprio equilíbrio do poder entre as nações. Vale lembrar, para entender o contexto político o qual passava a Europa na época, que o estopim da Primeira Guerra Mundial (1914-1918) foi o assassinato do Arquiduque Francisco Ferdinando, príncipe do império

¹²⁷ CUNHA, C.L.M. **Terrorismo Internacional e a política externa brasileira após o 11 de Setembro**. Brasília: FUNAG, 2010, pp. 50-51

¹²⁸ CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PROJETO DE LEI 6.764/2002**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=51185>>.

¹²⁹ Em 1989, foi criado, no âmbito do G7 (Grupo dos sete países mais desenvolvidos do mundo), o Grupo de Ação Financeira - Gafi. Seu objetivo, a priori, era o combate a lavagem de dinheiro, mecanismo utilizado pelos grupos envolvidos no tráfico de drogas para se sustentar. Contudo, após os atentados de 11 de setembro de 2001, o órgão ampliou seu foco, passando a se preocupar, também, com o financiamento de grupos terroristas, emitindo recomendações tangendo a problemática. Por não possuir aparato legal internacional capaz de produzir sanções, utiliza-se da técnica do “name and shame” para pressionar os Estados às suas determinações, apontando publicamente os Estados detratores para constrangê-los. Dessa forma, a partir de avaliações das estruturas normativas e administrativas dos países, o Gafi analisa se eles têm implementado as recomendações feitas ou não, colocando-os, assim, em posições dentro das listas. Essas listas possuem algumas gradações - existe (i) a lista dos países com deficiências muito graves os quais o Gafi clama para que seus membros apliquem contramedidas contra eles - “Lista negra”; (ii) a lista dos países cujas deficiências estão se tornando fonte de graves preocupações - “Lista cinza escura”; (iii) a lista dos países com deficiências identificadas, mas que vêm tomando medidas para reduzi-las - “Lista cinza clara” (GAFI. **FATF Annual Report 2013-2014**. Paris, 2014. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/annual-report-2013-2014.html>).

¹³⁰ GUIMARÃES, Marcello Ovidio Lopes. **Tratamento Penal do Terrorismo**. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

austro-húngaro, durante sua visita a Sarajevo (Bósnia-Herzegovina), pelo grupo radical, nacionalista e pan-eslavista *Mão Negra*.

Em 1926, a Romênia requisitou à Sociedade das Nações que considerasse a elaboração de uma "*convenção para tornar o terrorismo universalmente punível*", mas o pedido não foi implementado.¹³¹ Assim, o primeiro emprego do termo *terrorismo* no mundo jurídico é datado da III Conferência Internacional para a Unificação do Direito Penal de 1930, em Bruxelas. No ano seguinte, durante a IV Conferência, em Paris, criou-se uma comissão de estudar efetivamente o assunto, que, ao final, propôs uma resolução de cinco artigos, que não foi sequer analisado. Na quinta conferência, em Madrid, no ano de 1933, novamente o assunto não é tratado com a devida profundidade, limitando-se à assentar a separação do exame do delito de terrorismo dos de perigo comum.¹³²

Já na VI Conferência, realizada em Copenhague, em 1935, há uma alteração substancial ao tratamento penal aos atos terroristas. O assassinato do rei Alexandre I, da Iugoslávia, e do ministro das Relações Exteriores da França, Louis Barthou, em Marselha, no ano anterior, organizado por uma organização terrorista croata marcou como o grande impulsionador político para tal mudança.¹³³ O turbilhão político acarretado pelo atentado levou a comunidade internacional tomar consciência do que seria em seguida denominado "terrorismo internacional". Isto posto, o tratamento penal do terrorismo aparta-se do "sereno ambiente de discussão dos juristas"¹³⁴ em direção ao movimento político-criminal direcionado a reprimi-lo.

Dois meses após o assassinato, no curso dos debates que sucederam no Conselho da Sociedade das Nações, Pierre Laval - diplomata e representante do Governo Francês - declarou:

"É toda uma regulamentação internacional nova que deve se interpor. É necessário que, no plano internacional, seja assegurada uma repressão eficaz dos crimes políticos. Meu governo coloca, desde já, o princípio perante o Conselho, e se reserva a lhes submeter, deste modo, proposições concretas. A Sociedade das Nações deve se engajar nesta via [...] a sanção de uma regulamentação internacional deve ser uma das

¹³¹ SAUL, Ben. **Attempts to define 'terrorism' in international law**. Netherlands International Law Review, 2005. Disponível em: <http://www.cicte.oas.org/olat/documents/Defining%20TERRORISM%20in%20International%20Law.pdf> <

¹³² RÉGIS PRADO, Luiz. CARVALHO, Érika Mendes. **Delito político e terrorismo: uma aproximação conceitual**. Revista dos Tribunais. Número 771 - Doutrina Penal. Primeira Seção. Janeiro de 2000, 89º Ano.

¹³³ Ibidem.

¹³⁴ JIMENEZ DE ASÚA, Luis. **Tratado de derecho penal: tomo III**. Buenos Aires: Editora Losada, 1964.

conclusões deste debate [...]” (08 de dezembro de 1934, Journal Officiel de la Société des Nations)¹³⁵

A partir de tais proposições, em 1935, o Conselho da Sociedade das Nações instituiu a criação do Comitê para a Repressão Internacional do Terrorismo (comissão de especialistas para redigir uma convenção internacional para assegurar a repressão de conspirações ou crimes cometidos com fins políticos e terroristas). Seus trabalhos findaram com a produção de dois projetos legislativos - a Convenção para a Prevenção e Repressão do Terrorismo e o Convênio para a Criação de um Tribunal Penal Internacional - adotados em 16 de novembro de 1937, em Genebra. Ambas nunca entraram em vigor, devido a sua não ratificação pelos Estados signatários.

Somente na década de 60 que a comunidade internacional reata a luta contra o terrorismo internacional, frente à multiplicação dos sequestros de aeronaves civis.¹³⁶ Tal fato explica o desenlace de diversas Convenções internacionais que abordassem formas específicas de ações terroristas. Como, por exemplo: a Convenção Relativa a Infrações e a Certos Atos Ocorridos a Bordo de Aeronaves (Tóquio, 1963); a Convenção para Repressão de Atos Ilícitos Dirigidos Contra a Segurança da Aviação Civil (Montreal, 1971); a Convenção sobre a Prevenção e a Repressão de Infrações contra as Pessoas que Gozam de uma Proteção Internacional (AGNU, Nova York, 1973); a Convenção Internacional contra a Prisão de Reféns (AGNU, Nova York, 1979); a Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima (Roma, 1988); a Convenção sobre a Marcação de Explosivos Plásticos para Fins de Detecção (Montreal, 1991); Convenção Internacional para Repressão de Atentados Terroristas com Explosivo (AGNU, Nova York, 1997); e a Convenção Internacional para Repressão ao Financiamento do Terrorismo (AGNU, Nova York, 1997).

Por fim, é apenas com os atentados de 11 de setembro de 2001 que se pode ver consolidar a determinação da comunidade internacional de agir contra a questão do terrorismo de maneira geral. Esse fato não poderia passar sem críticas, tendo em vista a clara e direta influência do poder norte-americano, agora na posição da vítima, em sujeitar a pauta dos organismos internacionais para o combate ao terrorismo. Assim, tornar-se-ia pauta quase permanente dos fóruns internacionais, deixando de ser tratada de forma compartimentada e especializada. Em 1º de outubro de 2001, o Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, declarou à Assembleia Geral das Nações Unidas:

¹³⁵ Journal Officiel de la Société des Nations, 1934.

¹³⁶ PELLET, Sara. A ambiguidade da noção de terrorismo. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (coordenador). **Terrorismo e Direito. Os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil: perspectivas político jurídicas**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2003.

“É evidente que [as 12 convenções e protocolos relativos ao terrorismo internacional], mesmo uma vez aplicadas, não serão suficientes para pôr termo ao terrorismo, mas fazem parte do quadro jurídico que exige este esforço. [...] será necessário, igualmente, chegar a um acordo para uma Convenção global sobre o terrorismo internacional.”

De fato, assim como defendido por Kofi Annan, as Convenções internacionais são instrumentos diplomáticos fundamentais que servem de fonte ao Direito Internacional. Contudo, uma análise mais minuciosa desses textos permite afirmar que nenhuma convenção internacional definiu o termo “terrorismo”, sendo apenas abordado em função de suas consequências.¹³⁷ Em suma, todas as diferentes proposições apresentadas no Direito Internacional apenas definiram *atos* ou *atividades* de cunho terrorista e não alcançaram as múltiplas facetas do fenômeno.¹³⁸

Vide, por exemplo, a Convenção para a Prevenção e Repressão do Terrorismo de 1937. Em seu primeiro artigo prevê:

“Artigo 1º: [...] Parágrafo II - Na presente Convenção, a expressão ‘atos terroristas’ quer dizer fatos criminosos dirigidos contra um Estado, e cujo objetivo ou natureza é de provocar o terror em pessoas determinadas, em grupos de pessoas ou no público.

Em seguida, no Artigo segundo, enumera as condutas criminosas qualificadas como atos terroristas. Essa técnica de enumeração é corretamente criticada por Gilbert GUILLAUME¹³⁹, por exemplo, por não tratar em completo a noção de terrorismo.

Todas as normas internacionais subsequentes seguiriam o mesmo modelo disposto acima, não apresentando uma definição *per se* de terrorismo. Todavia, como lembra Henri LABAYLE¹⁴⁰, o espírito que as guia é defensivo e traduz uma escolha deliberada de responder reação da comunidade

¹³⁷ PELLET, Sara. A ambiguidade da noção de terrorismo. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (coordenador). **Terrorismo e Direito. Os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil: perspectivas político jurídicas**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2003.

¹³⁸ Ibidem.

¹³⁹ GUILLAUME, Gilbert. **Terrorisme et Droit International**. Éditeur Brill, 2008.

¹⁴⁰ LABAYLE, Henri. **Droit International et Lutte contre le Terrorisme**. Annuaire Français de Droit International, vol. XXXII, 1986.

internacional prontamente aos atentados terroristas ocorridos. PELLET ¹⁴¹ conclui que “os instrumentos internacionais foram adotados limitando-se a condenar o terrorismo, sem jamais procurar antecipá-los”. De maneira geral, reafirma GUIMARÃES¹⁴², “o Direito Internacional tem se pronunciando não apenas sobre a definição dos tipos penais e no reforço da dogmática penal sobre como determinar persecução penal (...), mas, também, sobre como asfixiar a atividade terrorista, por meio da criminalização do financiamento, custeio ou qualquer forma de fomento do terrorismo”.

Tem-se, por conseguinte, o Direito Internacional como ponto de partida na busca do combate aos atos terroristas. Ainda que demonstrado como falho na prevenção, faz parte do importante quadro jurídico que compõe a matéria, servindo como fonte ao guiar os legisladores nacionais na produção de direito interno.

3.2. Terrorismo no Direito Penal

Os legisladores do mundo não conseguiram elaborar uma convenção universal que estabelecesse uma definição de terrorismo, ainda que existam algumas superficiais aceções no ordenamento regional ou internacional. Por outro lado, inúmeras são as definições trazidas pela doutrina, que, sem consenso, estabelecessem os mais diversos e criativos critérios e regras que qualificariam uma ação de *terrorista*.

Como já demonstrado no Capítulo 01 deste trabalho, o Terrorismo não é um fenômeno hodierno, podendo-se inclusive afirmar que sempre existiu como meio de ação de grupos locais ou setoriais na sua luta contra o Poder - superior e mais forte – e suas estruturas de manutenção e defesa. O terrorismo como prática de confronto político pode ser encontrado em praticamente todos os momentos da história, inclusive mencionado em passagens da Bíblia e do Alcorão.¹⁴³ Recebendo a

¹⁴¹ PELLET, Sara. A ambiguidade da noção de terrorismo. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (coordenador). **Terrorismo e Direito. Os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil: perspectivas político jurídicas**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2003.

¹⁴² GUIMARÃES, Isaac Sabbá. **Terrorismo: definição, apontamentos de criminologia e de política criminal – fundamentação constitucional**. Curitiba: Juruá Editora, 2019.

¹⁴³ FACCIOLLI, Ângelo Fernando. **Introdução ao terrorismo: evolução histórica, doutrina, aspectos táticos, estratégicos e legais**. Curitiba: Juruá, 2017.

primeira delimitação conceitual na França revolucionária de Robespierre e especial destaque no cenário internacional com os anarquistas do final do século XIX e inícios do XX.

O terrorismo tornou-se um dos fenômenos mais debatidos da contemporaneidade, contudo ainda não há consenso quanto a sua definição. E, na verdade, dificilmente – se não, impossível – haverá algum. Essa profunda dificuldade reside não só no fato do tema suscitar paixões no debate, como também por ser alvo de uma enorme disputa de poder político, econômico, social e internacional.

De todo modo, poucas premissas fundamentais podem e devem ser incorporadas para uma melhor compreensão do fenômeno como um todo.

Recordando a distinção proposta por Eugênio DINIZ, do *emprego político não terrorista do terror* e do *emprego político terrorista do terror* (no item 1.2.4. deste trabalho), tem-se a fundamentação teórica para afirmar a necessidade do elemento *político* – ou seja, do emprego da força com a finalidade política – na caracterização do terrorismo. A partir do método clausewitziano, surge a primeira premissa: o elemento *político* do terrorismo se mostra como fator permanente em todas as suas formas. Ou seja, a característica basilar da compreensão do terrorismo, suas formas e história, é a de que sempre foi a luta de pequenos grupos – por vezes isolados e conspiratórios – contra um determinado grande poder de Estado, Estados ou, mais recentemente, Sistemas (como a ordem internacional, o sistema internacional de direitos humanos, coalizões político-militares transnacionais e etc.).

No entanto, ressalva DINIZ, esse emprego da força com finalidade política não explica o fenômeno em si, podendo causar erros de conceitualização. Portanto, ao elaborar a figura do *emprego político terrorista do terror* e a ideia da utilização mediata do *terrorismo* visando a reunião de forças, o autor acaba por afirmar que não só a motivação é de jaez política, como também visa a atacar uma estrutura de poder maior, uma ordem política estatal a qual este grupo essencialmente dissente e deseja dismantelar. Portanto, muito além das diversas *máscaras* ideológicas utilizadas pelos grupos terroristas, tem-se na figura do terrorismo um ideário base *antissistêmico*.

A partir dessa segunda premissa, chega-se a uma terceira: se a motivação do terrorista é necessariamente política e tem como objetivo final o ataque a determinada ordem estatal, regime sociocultural ou sistema político, o qual deseja perturbar e transformar, o grupo terrorista é um agente não-estatal. Essa conclusão é consequência direta da separação conceitual de DINIZ do emprego político *terrorista* e *não terrorista* do terror.

Na vasta e complexa discussão doutrinária sobre o terrorismo e suas tipificações, fez-se esbarrar em algumas outras figuras já consolidadas do Direito Penal. Como por exemplo, nas tentativas de aproximação da figura típica do terrorismo com o delito político e o crime contra a humanidade.

Durante a trajetória do tratamento penal do terrorismo, como ensina JIMÉNEZ DE ASÚA, variadas vezes o tipo foi posto em comparação com a figura do *delito político*, hora aproximando-os, hora estabelecendo divisões conceituais.¹⁴⁴ Destarte, para dar continuidade a análise jurídica do terrorismo, há de se examinar sua relação com o *delito político*.

3.2.1. O Delito Político

Francisco CARRARA, em sua obra *Programa del Corso di Diritto Criminale*, argumenta que não se pode falar em princípios absolutos na delinquência política e, apenas, pode-se examinar sua história. Assim o faz dividindo-a em três períodos históricos do delito político. O primeiro, denominado *embrionário*, tem origem nos povos mais antigos até o Império Romano expressando-se na figura do *perduellio*¹⁴⁵. O segundo, período *médio*, muito extenso, abarca o período transcorrido desde o Império Romano até o terceiro quarto do século XIX, no qual se inclui a exposição dos “*terríveis e fantasmagóricos crimes de lesa majestade*”, na expressão crítica do autor. CARRARA explica a adjetivação: *terrível*, porque se apoiava sob milhões de cadáveres; e *fantasmagórico*, porque, por meio de suas agressivas e especiais regras, substituiu os princípios da justiça, com os fantasmas do medo. O terceiro e último período é o *contemporâneo*, compreende-se o delito político como título dos crimes contra a segurança do Estado, ou somente crimes contra o Estado.¹⁴⁶

Com efeito, de acordo com JIMÉNEZ DE ASÚA, a figura do delito político apresenta primeiro progresso - na história - quando se alcança a distinção entre o *perduellio* e o *crimen majestatis*.¹⁴⁷ Ou então, nas palavras de Mariano RUIZ-FUNES, “*O crime contra o Estado compreende o princípio do perduellio e do crimen de majestatis. Em uma e outra figura do crime, é*

¹⁴⁴ JIMÉNEZ DE ASÚA, Luis. **Tratado de derecho penal - Tomo III**. Buenos Aires: Editora Losada, 1964.

¹⁴⁵ Considerava-se *perduellio* – durante a República - “toda ofensa à pessoa e aos direitos soberanos do rei ou aos direitos públicos ou à liberdade dos cidadãos romanos”. (RIESTRA, Juan Silva. **Los delitos políticos**. Buenos Aires: Imprenta de la Universidad, 1932)

¹⁴⁶ CARRARA, Francesco. **Programa del Corso di Diritto Criminale - Vol. VIII**. 9ª Ed. Florença: Fratelli Cammelli, 1908.

¹⁴⁷ JIMÉNEZ DE ASÚA, Luis. **Tratado de derecho penal - Tomo III**. Buenos Aires: Editora Losada, 1964.

uma ação dirigida contra a comunidade. Depois se chamou, abreviadamente, crimen majestatis ou simplesmente majestas.”¹⁴⁸

Os crimes de lesa majestade, figura que marca a Idade Medieval (o *segundo período*), eram repreendidos com extremo rigor e violência. Eram “*pavorosos*”, como caracterizou CARRARA, pois aos autores de delitos de lesa-majestade era frequentemente aplicada a pena de morte, entremeada por outros vários suplícios. Dessa forma, em época, os delitos políticos eram os mais graves de todos os crimes.¹⁴⁹

Com o passar do tempo, somando-se às teorias iluministas, muitas vozes se sublevaram contra tais abusos, na defesa da dignidade da pessoa humana. Diversos autores, ao se referir ao delito político utilizam do termo *tiranicídio*, com o intuito de considerar tal conduta como direito dos povos oprimidos contra o déspota.¹⁵⁰ Nessa linha de pensamento, destacou-se Cesare BECCARIA, para quem “*o despotismo e a ignorância, que confundem as palavras e as ideias mais límpidas, deram esse nome (lesa-majestade) a crimes de natureza inteiramente diferente. Foram aplicados os castigos mais graves a faltas leves*”.¹⁵¹

Há, portanto, uma mudança profunda de perspectiva sobre o delito político, inspirada nos ideais iluministas revolucionários que se alastram pela Europa nos séculos XVIII e XIX. Destaca-se a vanguarda da Revolução Francesa - e seus desdobramentos - em inaugurar uma época de redefinição da natureza dos delitos políticos. Todavia, é somente com a Revolução de 1830 que se consolida a separação entre delitos políticos e delitos comuns, sendo aqueles punidos com menor grau severidade.¹⁵²

Luiz RÉGIS PRADO lembra ainda que as reformas legislativas que acompanharam o avanço revolucionário francês - com destaque aos que tratavam dos delitos políticos - foram rapidamente propagadas e inseridas no ordenamento da grande maioria dos países democráticos. O estatuto penal francês é reformado pelo Rei Luis Filipe, instituindo o regime de concessão de asilo territorial ao delinquente político, ou seja, institucionaliza-se o princípio da exceção impeditiva de concessão de extradição. Tal prática tornar-se-ia largamente aceita entre os outros ordenamentos internos e - ainda - os internacionais, conferindo tratamento distinto ao condenado político.

¹⁴⁸ RUIZ-FUNES, Mariano. **Evolución del delito político**. Madrid: Fondo de Cultura Económica de España, 2013.

¹⁴⁹ JIMÉNEZ DE ASÚA, Luis. **Tratado de derecho penal - Tomo III**. Buenos Aires: Editora Losada, 1964.

¹⁵⁰ Ibidem.

¹⁵¹ BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas**, São Paulo: Hemus, 1983.

¹⁵² JIMÉNEZ DE ASÚA, Luis. **Tratado de derecho penal - Tomo III**. Buenos Aires: Editora Losada, 1964.

Esse fenômeno histórico de auferir menor severidade aos delitos políticos é visto com tom crítico por DÍEZ-RIPOLLÉS que afirma ser uma “*sequela de uma concepção romântica da criminalidade política da mente dos doutrinadores liberais da época*”. Para ele, dinamicamente e pela pura técnica penal e criminológica, a ação era a mesma, subversão e ataque ideológico contra a ordem político-jurídica preestabelecida. Dar-se-ia, portanto, o mesmo direito de subversão à opressão - antes tão desejado pelos liberais - àqueles que, em sua concepção, não encabeçavam os “interesses triunfantes” da sociedade. Sendo estes, os socialistas, anarquistas e associados a Comuna de Paris. Assim, evidencia uma clara posição político-ideológica do autor que construiu uma visão doutrinária sobre o delito político que atendesse suas concepções.

Hodiernamente, a vasta maioria dos ordenamentos pátrios e da legislação internacional confere ao delito político tratamento diferenciado, vedando a extradição de seus autores e concedendo asilo aos refugiados. Contudo, os diplomas legais não alcançaram uma delimitação do conceito de delito político, cabendo a doutrina essa árdua e intrincada tarefa.

De modo sintético e didático, merecem relevo três linhas teóricas:

a) *Teorias objetivas*

Aqueles que adotam a fórmula objetiva dizem que o só se pode configurar o delito político atendendo o bem da vida que se viola.¹⁵³ Ou seja, definem o crime político tendo em vista o bem jurídico lesado ou exposto a perigo de lesão. Assim, são os que atentam contra a existência do Estado enquanto organismo político, ameaçando sua organização político-jurídica, ou aos direitos políticos dos cidadãos.

Nessa linha, seguiram os doutrinadores franceses: Pellegrino ROSSI identificava os crimes políticos como os “delitos contra a personalidade do corpo social”¹⁵⁴; em GARRAUD, infração puramente política é “aquela que não tem apenas por caractere predominante mas por objetivo exclusivo e único, destruir, modificar ou perturbar a ordem pública em um ou vários de seus elementos”¹⁵⁵; e para CHAUVEAU e HÉLIE “sempre que a conduta, apesar de se cometê-la com um fim político, acarretar em nos elementos intrínsecos de um crime ou delito ordinário, a lei considera e a pena deve ser de um crime comum”¹⁵⁶.

¹⁵³ JIMÉNEZ DE ASÚA, Luis. **Tratado de derecho penal - Tomo III**. Buenos Aires: Editora Losada, 1964.

¹⁵⁴ ROSSI, Pellegrino. **Traité de droit pénal tome II**. Paris: Guillaumin, 1972.

¹⁵⁵ GARRAUD, R. **Traité théorique et pratique du Droit Pénal français, I**. Paris: Sirey, 1913.

¹⁵⁶ CHAUVEAU, Adolphe. HÉLIE, Faustin. **Théorie du code pénal Tomo II**. Paris: Cosse Et Marchal, 1863.

O professor belga Jacques Joseph HAUS entende as infrações políticas como “os crimes e delitos que atentam unicamente contra a ordem política. Assim, para que essa qualificação seja aplicável ao fato delituoso submetido à apreciação, não basta que o interesse em sua repressão afete a ordem política, a perturbe ou a exponha a perigo; é preciso que sua incriminação dependa exclusivamente de seu caráter político”¹⁵⁷.

No Brasil, no eixo da primazia do elemento objetivo, Galdino SIQUEIRA afirmaria que o delito político tem por bem jurídico protegido “a Constituição e forma de governo, os poderes políticos e os direitos políticos, e não abrangem as condições existenciais do Estado, como a independência, a integridade, a dignidade”¹⁵⁸.

b) Teorias subjetivas

Na linha subjetiva, por outro lado, mais importa o fim pretendido pelo autor e menos a natureza do bem jurídico lesionado, de sorte que se caracteriza o crime político mesmo se a conduta constituir delito comum, bastando sua motivação ser política.

Em meados do século XIX, juristas italianos - como Erio SALA - já falavam da “convicção” do agente, antecipando a noção de ‘delitos por convicção’ (*Ueberzeugungsverbrecher*)¹⁵⁹, ao tratar das infrações políticas. “Nós não podemos admitir sempre - dizia SALA - que nos delitos políticos se verifique a verdadeira essência do delito, sendo estes, não raro, efeitos de uma convicção em si mesma culpáveis”¹⁶⁰.

A ‘doutrina da motivação’ foi extensa e arduamente trabalhada por Enrique FERRI ao estabelecer a noção de “delinquente político-social”. Assim, para FERRI, este seria o que comete um delito essencialmente político ou de índole econômico-social ou mesmo comum não por “motivos de utilidade ou vantagem egoística, mas por aberração de sentimentos não ignóbeis, ou no alvoroço de uma insurreição”. Isto é, “o verdadeiro delinquente político é aquele que, antes de tudo, não comete delito comum para realizar o seu ideal; ou, se o comete, não tem motivos de utilidade pessoal nem precedentes de vida imoral, ou o comete de improviso, na explosão de um tumulto, etc.”¹⁶¹.

¹⁵⁷ HAUS, J. J. **Principes généraux du Droit Pénal belge**, t.I. Gand: Librairie Générale de Ad. Hoste, 1879, p.252.

¹⁵⁸ SIQUEIRA, Galdino. **Tratado de Direito Penal, Parte Especial**, t.I. Rio de Janeiro: José Konfino, 1951, p.13.

¹⁵⁹ JIMENEZ ASUA bem distingue as duas formas delitivas ao lembrar que “o delinquente por convicção, não pode ser identificado como delinquente político, embora este, pelo próprio contexto em que aparece, esteja incluído na fórmula mais ampla das crenças a que se refere.” (JIMÉNEZ DE ASÚA, Luis. **Tratado de derecho penal - Tomo III**. Buenos Aires: Editora Losada, 1964.).

¹⁶⁰ CARRARA, Francesco. **Programa del Corso di Diritto Criminale - Vol. VII** . 9ª Ed. Florença: Fratelli Cammelli, 1908.

¹⁶¹ FERRI, Enrico. **Princípios de Direito Criminal**. Campinas: Bookseller, 1996. (Trad. Paolo Capitanio) p.260-261).

Por fim, expoente da linha subjetivista, o espanhol Eusebio Gómez afirma categoricamente: “qualquer dos atos previstos pela lei penal pode ter, pois, o caráter de delito político se for determinado, exclusivamente, por um motivo político”¹⁶².

c) *Teorias mistas*

As teorias mistas representam uma síntese das duas linhas expostas acima, isto é, combinam o critério objetivo e o subjetivo ao definir o delito político. Para sua caracterização, portanto, faz-se necessário que tanto o bem jurídico atingido como o desiderato do agente sejam de caráter político.

LOMBROSO e LASCHI, em *Il delitto politico e le rivoluzioni*, ao construir uma tese voltada à consideração da personalidade do delinquente - até o momento alheia à noção de delito político - constituem o prelúdio das teorias mistas hoje dominantes. Assim propunham, em síntese, que os fins visados pelo agente não seriam decisivos para promover a transformação de um delito objetivamente comum em político, e sim o interesse efetivamente lesado, aliado à personalidade biológica do autor - fazendo-se necessária valoração do elemento intencional e o exame da personalidade do delinquente.¹⁶³

Sem embargo, foi Eugenio FLORIAN quem engendra uma teoria mista em sentido próprio, conjugando o bem jurídico atacado com a motivação política do agente. Afirma o autor: “para se obter a noção do delito político deve se associar os critérios de bem ou interesse jurídico e de fim político”. E conclui: “o critério do direito lesado não basta: o delito deve ser político objetiva e subjetivamente”.¹⁶⁴

Hodiernamente, doutrina majorante defende o sopesamento - em conjunto - do elemento subjetivo da conduta e o bem jurídico lesado ou ameaçado de lesão. Sendo, portanto, dominante as concepções do delito político consoantes às teorias mistas.

Como ensina RÉGIS PRADO, as teorias mistas se dividem em *extensivas*¹⁶⁵ e *restritivas*¹⁶⁶. As primeiras compreendem o delito político como aqueles que atentam contra a organização política

¹⁶² GÓMEZ, Eusebio. **Delincuencia político-social**. Buenos Aires: La Facultad, 1933, p.35/

¹⁶³ LOMBROSO, C. et LASCHI, R. **Il delitto politico e le rivoluzioni**. Torino: Bocca, 1890.

¹⁶⁴ FLORIAN, Eugenio. **Trattato di Diritto Penale, v.I**. Milano, Francesco Vallardi, 1926,

¹⁶⁵ Ver Eugenio CUELLO CALÓN, que define o delito político como o “*praticado contra a ordem política do Estado, assim como todo delito de qualquer natureza impulsionado por fins políticos*” (**Derecho Penal, Parte General, t. I**. Barcelona: Bosch, 1975).

¹⁶⁶ Ver Sebastian SOLER: “[não bastar que um fato] *esteja dirigido contra os interesses do Estado (como no desvio de verbas públicas), mas também é preciso que atente contra suas condições políticas. Porém isso pode ocorrer por motivos de caráter pessoal e não por motivos políticos. Ou seja, o critério subjetivo não pode ser esquecido em nenhum caso, mesmo que o fato seja objetivamente político*” (**Derecho Penal argentino, t. I, V**. Buenos Aires: TEA, 1976)

ou constitucional do Estado, bem como todos os que são perpetrados com um fim político. Já as *restritivas*, sustentam que os crimes políticos são aqueles que atentam contra a organização política ou constitucional do Estado e constituam finalidade política. Excluídos destas linhas teóricas, ficam os delitos contra a organização política ou constitucional do Estado praticados com fins não-políticos e os delitos comuns perpetrados com um fim político.¹⁶⁷

No Brasil, a doutrina majoritariamente orientou-se pelas teorias mistas - em especial influência dos juristas espanhóis. Nelson HUNGRIA reitera que delitos políticos “são os dirigidos, subjetiva e objetivamente, de modo imediato, contra o Estado como unidade orgânica das instituições políticas e sociais”¹⁶⁸. Heleno Cláudio FRAGOSO afirma, ademais, que não existem “sem o especial fim de agir representado pelo propósito de atentar contra a segurança do Estado”¹⁶⁹. E ainda, RÉGIS PRADO orienta que “o crime político é todo ato lesivo à ordem política, social ou jurídica, interna ou externa do Estado (*delitos políticos diretos*), ou aos direitos políticos dos cidadãos (*delitos políticos indiretos*). Objetiva ele predominantemente destruir, modificar ou subverter a ordem política institucionalizada (*unidade orgânica do Estado*)”¹⁷⁰.

3.2.2. Terrorismo e Delito Político

Enquanto malogram as legislações – internas e internacionais – em estabelecer noções distintivas de terrorismo e delito político, a doutrina procurou identificá-las, a fim de que os autores de atos consignados *terroristas* não usufríssem dos benefícios garantidos aos agentes de delitos políticos.

O delito político foi construído em função dessa finalidade, que inclui tratamento benéfico no cumprimento da pena, nas concessões de anistia e asilo, e na vedação da extradição de seus autores. Portanto, é necessário precisar com absoluto rigor a distinção entre o terrorismo do delito político, em suma, pois:

¹⁶⁷ RÉGIS PRADO, Luiz. CARVALHO, Érika Mendes. **Delito político e terrorismo: uma aproximação conceitual**. Revista dos Tribunais. Número 771 - Doutrina Penal. Primeira Seção. Janeiro de 2000, 89º Ano.

¹⁶⁸ HUNGRIA, Nélson. **Comentários ao Código Penal**, v.I. Rio de Janeiro: Forense, 1949, p.165-166.

¹⁶⁹ FRAGOSO, Heleno Cláudio. **Terrorismo e criminalidade política**. Rio de Janeiro: Forense, 1981, p.35.

¹⁷⁰ RÉGIS PRADO, Luiz. CARVALHO, Érika Mendes. **Delito político e terrorismo: uma aproximação conceitual**. Revista dos Tribunais. Número 771 - Doutrina Penal. Primeira Seção. Janeiro de 2000, 89º Ano. Et PRADO, Luiz Régis & ARAÚJO, Luiz Alberto. “**Alguns aspectos das limitações ao direito de extraditar**”. Revista dos Tribunais, São Paulo: RT, 1982, v.564, p.289.

“[...] não se pode esquecer que o conceito de delito político é um conceito teleológico elaborado em função de um fim, que não é outro senão o de excluir da extradição os delinquentes políticos, dispensar-lhes um tratamento penitenciário especial, mais benévolo, e conceder-lhes, conforme o caso, a anistia. Somente os delinquentes políticos puros merecem esse tratamento de maior benevolência.”¹⁷¹

No trecho destacado, José CEREZO MIR emprega a expressão *delinquentes políticos puros*, referindo-se à classificação dos delitos proposta por Luiz Jiménez de Asúa.

Nesse diapasão, JIMÉNEZ ASÚA propõe a divisão entre os delitos *comuns* e os delitos políticos *lato sensu*. Este último foi dividido em delitos políticos *stricto sensu*, delitos anarquistas, delitos sociais e delitos terroristas. Por sua vez, os delitos políticos *stricto sensu* se dividem em:¹⁷²

- 1) Delito político puro: aquele que se dirige contra a forma e a organização política do Estado, que afeta unicamente a ordem política, ou seja, cujos seus aspectos objetivos e subjetivos são de ordem política. Sem causar dano às pessoas, bens ou interesses privados (sem a ocorrência de um delito comum);
- 2) Delito político complexo: lesiona de modo simultâneo a ordem política e o direito comum (exemplo clássico: homicídio de um Chefe de Estado ou Governo); há a preponderância do elemento subjetivo (finalidade ou o motivo que impulsionou o agente) sob o objetivo (ação delitiva material, ex. homicídio, sequestro, etc.);
- 3) Delito conexo às infrações políticas: quando se comete uma infração comum, no decurso de um crime político, tendo conexão direta com este acontecimento; abrange não só os delitos-meio para a consecução de um fim político, como também os conexos praticados com motivos políticos; havendo neste um limite objetivo: “a atrocidade dos fatos perpetrados”¹⁷³.

É a partir dessa linha histórica e das formulações dogmáticas demarcadas por JIMÉNEZ ASÚA que se estabelece uma distinção entre o delito político e o delito terrorista. O jurista separa categoricamente o terrorismo da noção de crime político, em primeiro lugar, porque a própria figura

¹⁷¹ CEREZO MIR, José. **Curso de Derecho Penal español, Parte General**, v.I. Madrid: Tecnos, 1996, p.229

¹⁷² JIMÉNEZ DE ASÚA, Luis. **Tratado de derecho penal - Tomo III**. Buenos Aires: Editora Losada, 1964.

¹⁷³ Ibidem.

do *terrorismo* foi construída com o objetivo de limitar a benignidade do trato que se concedia internacionalmente aos delitos políticos.¹⁷⁴

Em segundo lugar, a finalidade política não é suficiente para se fazer configurar o caráter político, ou seja, de delito político um ato terrorista.¹⁷⁵ Heleno Cláudio FRAGOSO sintetiza essa segunda postulação de JIMENEZ ASÚA afirmando que: “*o crime de terrorismo teria a finalidade destrutiva do Estado; o crime político teria a finalidade construtiva*”.¹⁷⁶ Por tanto, em complementariedade com o primeiro, pode-se afirmar que a distinção fundamental do delito político do terrorista é a própria motivação originária pela qual se fundou esses institutos penais. Ou seja, se justifica tamanha separação conceitual pelo anseio do legislador em reprimir e penalizar as condutas tidas como terroristas, em detrimento daquelas reconhecidas como políticas, as quais gozariam de tratamento diferenciado e benevolente.

Soma-se a esse entendimento doutrinário o anseio do legislador constituinte pátrio em expressa e destacadamente tratar do terrorismo, inserindo disposições sobre o tema em cláusulas pétreas.

No artigo 4º, inciso VIII, da Constituição Federal de 1988, é determinado que o Brasil reger-se-á pelo repúdio ao terrorismo e ao racismo em suas relações internacionais. Vale sublinhar que o legislador apresenta, na redação do inciso, primeiramente a condenação ao terrorismo e depois ao racismo.

Mais adiante, no artigo 5º, inciso XLIII, que trata dos direitos e garantias fundamentais, postula o terrorismo como dentre os inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia. Na mesma disposição, no inciso XVII, de forma transversa, veda as associações de jaez paramilitar, e ainda, no parágrafo §4º do artigo 17, veda-se a sua utilização por partidos políticos.

Ademais, com a Lei nº 8.072/90 (*Lei dos Crimes Hediondos*), o terrorismo equipara-se com os crimes hediondos, sendo todos estes insuscetíveis de indulto, anistia, graça, fiança e liberdade provisória. Logo, a lei aumentou as vedações impostas pela Constituição ao incluir a proibição ao indulto e à concessão de liberdade provisória. Evidencia-se, por fim, com mais clareza, essa distinção dogmática intrínseca entre o delito político e o terrorismo, a qual buscou se imputar tratamento mais rígido e austero.

¹⁷⁴ Ibidem.

¹⁷⁵ GUIMARÃES, Marcello Ovidio Lopes. **Tratamento Penal do Terrorismo**. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

¹⁷⁶ FRAGOSO, Heleno Cláudio. **Terrorismo e criminalidade política**. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

3.2.2. Terrorismo e Crimes Contra a Humanidade

Como já percebido, ao interpelar o estudo do terrorismo depara-se com dificuldades e dúvidas frente a sua delimitação. Dessa forma, nesse percurso fez-se necessário travar a tarefa de entender a relação existente entre os delitos contra a humanidade e o delito terrorista.

É a partir da Segunda Guerra Mundial que se tomou consciência sobre a necessidade de criar uma nova categoria de delitos que salvaguardassem e protegessem bens fundamentais civilizacionais. Os crimes contra a humanidade, ou crimes de lesa-humanidade, surgem com a ambição de condenar os atos cometidos sob os mandos do nazismo, sendo aplicados pela primeira vez nos julgamentos do Tribunal de Nuremberg. Ou ainda, encontra-se a configuração desses crimes nos atos cometidos pelo regime militar de Augusto Pinochet, no Chile, por exemplo. Tal período foi marcado pela sistemática violação de direitos humanos fundamentados em causa da dissidência política de membros da sociedade civil.¹⁷⁷

Diante disso, pode-se partir para a primeira premissa distintiva entre os delitos terroristas e os de lesa-humanidade: estes devem vir do poder público, institucional ou *de facto*.¹⁷⁸ Alejandra PASTRANA-SÁNCHEZ argumenta que estes podem criar terror, mas não seria com o objetivo de atacar ou exigir uma demanda do Estado, por exemplo, tendo em vista que estes são o próprio Estado ou uma instituição que possui controle de fato de uma área ou um poder paraestatal.¹⁷⁹

O Tribunal Penal Internacional foi criado para julgar – entre outros delitos – os crimes contra a humanidade. Situado no artigo 7.1. do Estatuto de Roma, convenção fundadora do Tribunal, o crime contra humanidade é conceituado como a realização de determinado ato lesivo como parte de um ataque generalizado sistemático contra uma população civil, tendo o autor conhecimento desse ataque.

Tradicionalmente, os crimes contra humanidade foram construídos com o objetivo de responsabilizar as ações ilegais cometidas por determinada política de Estado, seus operadores e seguidores. Esse fato, além de ser uma importante circunstância histórica da própria fundação do

¹⁷⁷ PASTRANA-SÁNCHEZ, Alejandra. “Una aproximación al concepto de terrorismo: terrorismo y crímenes de lesa humanidad”. In: **Actas del Seminario Internacional. El terrorismo en la actualidad: um nuevo enfoque político criminal**. (org. PÉREZ-CEPEDA, Ana Isabel.) Facultad de Derecho de Salamanca, 8-10 de março de 2017.

¹⁷⁸ Ibidem.

¹⁷⁹ Ibidem.

Tribunal Penal Internacional, é tido pela doutrina tradicional como elemento dogmático fundamental dos crimes contra a humanidade.¹⁸⁰ Ou seja, como ensina Kai AMBOS, há uma vinculação direta entre o sujeito ativo dos crimes contra a humanidade e a figura do Estado.¹⁸¹

Ainda mais evidente se torna esse vínculo por meio do texto do parágrafo 7.2. do Estatuto, no qual se intitula que *“por ‘ataque contra uma população civil’ entende-se qualquer conduta que envolva a prática múltipla de atos referidos no parágrafo 1º contra uma população civil, de acordo com a política de um Estado ou de uma organização de praticar esses atos ou tendo em vista a prossecução dessa política.”*

Outrossim, continua PASTRANA-SÁNCHEZ, nos crimes contra humanidade se persegue um grupo de indivíduos por sua *motivação política* (esta entendida como qualquer característica distintiva: raça, etnia, motivos culturais, religiosos, ideológicos, de orientação sexual, etc.) de um grupo vítima concreto:

“[...]nos crimes de lesa humanidade se mata, deporta, viola sequestra por causa das características do sujeito; por ser quem o é. O terrorismo atual é caracterizado por negar a importância das características pessoais da vítima: o indivíduo não é nada, é apenas um mero instrumento para conseguir uma proclamação política; ataca-se qualquer um, produz-se vítimas anônimas, com o objetivo de intimidar (aterrorizar) a toda a população para alcançar os seus fins No crime de lesa humanidade há um objetivo claro: [atacar] um grupo de indivíduos selecionados por suas características; pessoas de uma determinada raça, religião, orientação sexual, ideias políticas dissidentes, etc.”¹⁸²

Vale trazer a baila a distinção proposta por Eugênio Diniz (já destacada no Capítulo 1 deste trabalho) a qual separa o *emprego terrorista do terror* do *emprego não-terrorista do terror*. Juntando ambas formulações, pode-se afirmar que nos crimes contra a humanidade haveria a caracterização do *emprego não terrorista do terror*, enquanto nos crimes de terrorismo, consequentemente, haveria o

¹⁸⁰ CARO-CORIA, Dino Carlos. “La Relación entre terrorismo, crímenes contra la humanidad y violaciones al derecho internacional humanitario”. In: **Terrorismo y derecho penal**. (Ed. AMBOS, Kai. MALARINO, Ezequiel. STEINER, Christian). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer, 2015.

¹⁸¹ AMBOS, Kai. Crímenes de lesa humanidad y la Corte Penal Internacional. **Revista General Derecho Penal**, nº17, 2012, p. 3.

¹⁸² PASTRANA-SÁNCHEZ, Alejandra. “Una aproximación al concepto de terrorismo: terrorismo y crímenes de lesa humanidad”. In: **Actas del Seminario Internacional. El terrorismo en la actualidad: um nuevo enfoque político criminal**. (org. PÉREZ-CEPEDA, Ana Isabel.) Facultad de Derecho de Salamanca, 8-10 de março de 2017.

emprego terrorista do terror. Nesse sentido, tão pouco seria possível afirmar que o agente do delito de lesa humanidade estaria motivado por uma visão política *antissistêmica*, como se faz presente no imaginário dos delinquentes terroristas. Em suma, pode-se distinguir o delito de lesa humanidade do terrorismo pelo sujeito ativo típico e a motivação por detrás destes delitos. Residindo, portanto, clara a diferença entre ambos.

3.3. A Lei de Antiterrorismo Brasileira

3.3.1. Contexto político e pressão internacional

Em junho de 2015, foi apresentado pela Presidência da República o Projeto de Lei nº 2.016 ao Congresso Nacional. O projeto buscava disciplinar o terrorismo, formular conceito de organização terrorista e tratar das disposições investigatórias e processuais aos indivíduos investigados e de tal conduta. Encaminhado com pedido de urgência (com base no art. 64 §1º da Constituição), o projeto tinha o intuito de atentar ao disposto no inciso XLIII do art. 5º e fazer jus ao inciso VIII do art. 4º da CF - princípio regente das relações internacionais do Brasil.

O Projeto de Lei 2.016/2015 (que originou a Lei Antiterrorismo – Lei Federal 13.260/2016), não foi o primeiro esforço para tipificar terrorismo no direito brasileiro. Como relata CUNHA, dois dias após o 11 de Setembro, o então Presidente Fernando Henrique Cardoso requereu medidas de combate à ameaça terrorista. O Ministério da Justiça, em resposta, anunciou um anteprojeto de Lei que, criando um novo título no Código Penal Brasileiro, deveria substituir a Lei de Segurança Nacional. Essa é a origem do Projeto de Lei 6.764/02, que, entre outras disposições, tipificava o terrorismo e previa penas para seus autores.¹⁸³ O projeto não vingou e permanece imoto na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados.¹⁸⁴ Também, no governo do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, foram realizadas algumas tratativas nesse sentido, sem que nenhuma fosse adiante.¹⁸⁵

Existem fatores mais amplos que contribuíram para a dificuldade de se aprovar uma legislação antiterrorista. Os ex-membros do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência, José Antonio de Macedo Soares e Janér Tesch Hosken Alvarenga (autores do livro *Gabinete de Crises: Histórias*

¹⁸³ CUNHA, Ciro Leal M. da. **Terrorismo Internacional e a política externa brasileira após o 11 de Setembro**. Brasília: FUNAG, 2010.

¹⁸⁴ CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PROJETO DE LEI 6.764/2002**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=51185>>.

¹⁸⁵ “Existem evidências, de um lado, que, em novembro de 2007, a Presidência da República, por meio de seu Gabinete de Segurança Institucional (GSI) realizou estudos sobre a legislação antiterrorista brasileira. Essas evidências teriam origem no chamado WikiLeaks, site que disponibilizou diversos documentos confidenciais do governo norte-americano que foram vazados. Em algum deles, a posição do Brasil e os esforços antiterroristas do país são discutidos com alguma franqueza e preocupação por parte dos diplomatas norte-americanos. Nesses documentos, Clifford Sobel, embaixador norte-americano no país entre 2006 e 2009, reconta que, tendo chegado à realização de que a Lei de Segurança Nacional dificilmente seria aplicada, em função do momento específico em que foi concebida - durante a ditadura militar - e da vigência da nova Constituição, o GSI concluiu pela necessidade de uma nova legislação sobre o tema. Porém, antes mesmo de propor essa legislação ao Congresso, os esforços teriam sido interrompidos em função de pressões dentro e fora do governo [...]” (FRANCE, Guilherme de Jesus. *Terrorismo à brasileira: o debate sobre o Projeto de Lei 2.016/15 no Congresso Nacional*. In: **Posições diante do Terrorismo: Religiões, Intelectuais, Mídias**. São Paulo: Labrador, 2018.)

Reais FHC - Lula - Dilma) argumentaram que o assunto não é discutido com maturidade na sociedade brasileira e que a maioria das pessoas, dentro e fora do governo, acredita ser tão improvável um atentado terrorista contra o Brasil que esvaziava-se a pauta.

Outra tentativa frustrada de se definir terrorismo se deu por meio do Núcleo do Centro de Coordenação das Atividades de Prevenção e Combate ao Terrorismo (CPCT), criado em 2009 por iniciativa do então ministro-chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSIPR), general Jorge Armando Felix. O núcleo tinha o objetivo de propor, entre outras medidas, uma Lei de Defesa da Soberania e do Estado Democrático de Direito, que visava tipificar o crime de terrorismo. Esse centro foi desativado em 7 de fevereiro de 2011.¹⁸⁶ Ainda nesse contexto de ineficiência e inação, soma-se a imensa dilação em se aprovar a Política Nacional de Inteligência¹⁸⁷ que, proposta inicialmente em 1999 e imóvel por anos no Congresso Nacional e na Casa Civil da Presidência. O programa foi finalmente estabelecido pelo Decreto nº 8.793 de 29 de junho de 2016.

Nota-se ainda, que, juntamente ao PL 2.016/15, foi enviado à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 2.020/15, o qual regulava o bloqueio de bens, direitos e valores de pessoas ou grupos presentes em listas de sanções do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Hoje, tal projeto se afigura na Lei 13.170/2015.¹⁸⁸

Dessarte, pode-se constatar algumas ocasiões em que fracassou o empreendimento de incorporar ao direito brasileiro uma definição de terrorismo e uma correspondente tipificação. Resta agora compreender os fatores que levaram ao sucesso do Projeto de Lei 2.016/15. São dois os principais fatores que teriam mudado o posicionamento do governo brasileiro sobre a questão, após anos, como visto, de resistência e desinteresse por parte desse. Ambos, destaca-se, de natureza externa.

¹⁸⁶ RECH, Marcelo. **Ameaça Terrorista no Brasil: apresentação à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados**. Brasília, 27 de maio de 2015.

¹⁸⁷ O terrorismo é abordado na Política Nacional de Inteligência em 8 momentos. Dentre eles, é listado como uma das principais ameaças à integridade da sociedade e do Estado e à segurança nacional do Brasil, no item 6.6 da PNI. Que entabula: “6.6 Terrorismo: 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.” (BRASIL. DECRETO Nº 8.793, de 29 de junho de 2016. **Fixa a Política Nacional de Inteligência**. Brasília, DF, jun 2016.)

¹⁸⁸ FRANCE, Guilherme de Jesus. Terrorismo à brasileira: o debate sobre o Projeto de Lei 2.016/15 no Congresso Nacional. In: **Posições diante do Terrorismo: Religiões, Intelectuais, Mídias**. São Paulo: Labrador, 2018.

Para compreender o primeiro fator é preciso voltar-se à história. Em 1989, foi criado, na Cúpula do G7 (grupo dos sete países mais ricos do mundo), em Paris, o Grupo de Ação Financeira. Inicialmente voltado ao combate à lavagem de dinheiro e a proteção do sistema financeiro mundial (tanto que, então, levava o nome de *Financial Action Task Force on Money Laundering* - FATF), o Grupo atuava de forma substancial por meio da emissão de *Recomendações* para que os países adotassem medidas para combater tais práticas ilícitas. É só a partir da *Recomendação de 2003*¹⁸⁹ que o Gafi - ampliando seu foco - inclui o combate à proliferação e financiamento do terrorismo, e impõe uma série de medidas visando coibir a ação desses grupos.

Carente de instrumentos de sanção tradicionais, o organismo encontrou uma forma para pressionar os Estados recalcitrantes: técnica do “*name and shame*”. Aponta-se, assim, o nome do Estado publicamente de forma a constrangê-lo a adequar-se as medidas recomendadas pelas resoluções do Gafi. Assim, analisa-se a implementação das recomendações feitas ou não, podendo decidir por incluir, publicamente, os Estados detratores em listas. Essas listas possuem algumas gradações - existe (i) a lista dos países com deficiências muito graves os quais o Gafi clama para que seus membros apliquem contramedidas contra eles - “Lista negra”; (ii) a lista dos países cujas deficiências estão se tornando fonte de graves preocupações - “Lista cinza escura”; (iii) a lista dos países com deficiências identificadas, mas que vêm tomando medidas para reduzi-las - “Lista cinza clara”.¹⁹⁰

O Brasil é membro efetivo do GAFI/FATF desde 2000. Em 2010, foi alvo de uma extensa avaliação, cujas conclusões foram compiladas e publicadas em um Relatório que indicava graves deficiências, tanto no âmbito legal, quanto administrativo do regime brasileiro. Dentre elas, aponta-se a falta de legislação criminalizando o financiamento ao terrorismo e de instrumentos eficazes a sancionar grupos terroristas. Ademais, o Relatório ressaltou que, apesar do país ter ratificado vários tratados internacionais sobre a matéria, o ordenamento brasileiro não estava consoante com as disposições das resoluções do Conselho de Segurança da ONU¹⁹¹ e do próprio Gafi. Por fim, o Relatório previa duras punições ao Brasil caso não mostrasse progresso em adequar sua legislação de combate ao terrorismo e ao seu financiamento.¹⁹²

¹⁸⁹ GAFI. **The Forty Recommendations**. Paris, 20 de junho de 2003. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202003.pdf>>.

¹⁹⁰ GAFI. **FATF Annual Report 2013-2014**. Paris, 2014. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/annual-report-2013-2014.html>

¹⁹¹ As Resoluções 1267 (1999) e 1373 (2001) do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

¹⁹² GAFI. **Mutual Evaluation Report: Federative Republic of Brazil**. Paris, 25 de Junho de 2010. Disponível em: <<https://www.fatf-gafi.org/countries/a-c/brazil/documents/mutualevaluationreportofbrazil.html>>.

Entrementes 2010 e 2015, de fato, não foi tomada nenhuma medida significativa para suprir as deficiências apontadas pelo Gafi. Em 2014, o Brasil foi advertido por essa omissão, criando um “vexame” frente a uma organização que há poucos anos era presidida pelo brasileiro Antonio Gustavo Rodrigues, como aponta a Nota Técnica PRESI/ANPR/JRC nº 009/2015, da Associação Nacional dos Procuradores da República:

*“A demora do governo brasileiro surpreendeu os demais membros do Gafi, quando se leva em conta que até Cuba, Bolívia e Rússia já adequaram suas legislações. O Brasil é o único integrante do G-20 que não possui leis para coibir financiamento do terrorismo. [...] Não e nada por acaso, aparentemente em razão apenas da pressão internacional - o Brasil sofrerá sanções se não aprovar legislação com o teor aqui discutido até outubro de 2015, já definiu o Gafi - após prolongada inércia, o Poder Executivo finalmente encaminhou ao Congresso Nacional projeto de lei com intenção declarada de urgência Constitucional [...]”*¹⁹³

Em abril de 2015, o presidente do Gafi, Roger Wilkins, viajou à Brasília para se reunir com autoridades brasileiras e pressioná-las sobre a urgência em aprovar tais medidas de adequação à normas-padrões globais sobre o assunto, dentre elas encontrou-se com o Ministro da Fazenda, Joaquim Levy, o Ministro da Justiça, José Eduardo Cardozo, e o Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha. O presidente do órgão advertiu, inclusive, que caso o Brasil não aprovasse uma legislação sobre o tema até outubro daquele ano, poder-se-ia imputar pena de o País ser excluído do grupo, o que teria amplo reflexo na posição brasileira no mercado financeiro internacional.¹⁹⁴

Em reportagem ao *Valor Econômico*, o então presidente do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) e ex-presidente Gafi, Antonio Gustavo Rodrigues, confirmou a possibilidade do Brasil ser expulso ou, então, incluído na lista de observação do Grupo. O Brasil, mesmo sendo signatário de acordos internacionais sobre o tema, é o único - dentro do Gafi - que não

¹⁹³ ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DA REPÚBLICA. **Nota técnica PRESI/ANPR/JRC nº 009/2015.** Brasília, 2 de julho de 2015. Disponível em: < http://anpr.org.br/assets/uploads/files/Juridico/Notas_Tecnicas/NotaTecnica_009_2015.pdf >.

¹⁹⁴ CÂMARA NOTÍCIAS. **Grupo de Ação Financeira pede a Cunha urgência para leis de combate ao terrorismo.** Brasília, 9 de abril de 2015. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/485561-GRUPO-DE-ACAO-FINANCEIRA-PEDE-A-CUNHA-URGENCIA-PARA-LEIS-DE-COMBATE-AO-TERRORISMO.html> >.

tem lei específica sobre o assunto. Ressaltava, ainda, o grande impacto econômico que essa deficiência e retaliação poderiam causar a economia brasileira. Lembrou caso envolvendo o Iraque, que sofria pesadas restrições comerciais em função das denúncias sobre suposta produção armas de destruição em massa. Na época, o Brasil exportava frango para o país, mas nenhum banco estrangeiro autorizava fechar as operações de câmbio, pelo fato de o Brasil não ter legislação regulatória específica do tema sob operações financeiras.¹⁹⁵

Outrossim, existia a possibilidade de represálias por parte do Gafi comprometerem ainda mais a posição do Brasil frente as agências de análise de risco, pondo em risco o grau de investimento que o país possuía.¹⁹⁶ Posteriormente, devido aos diversos problemas econômicos enfrentados, o Brasil perdeu o nível adquirido de investimento nas agências *Fitch* e *Standard & Poor's*, em 2015, e na *Moody's*, em 2016.^{197 198 199}

O segundo fator foi a outra vertente de pressão internacional impulsionada pelo evento internacional dos Jogos Olímpicos de 2016, no Rio de Janeiro. Com a aproximação do evento, o Comitê Olímpico Internacional (COI) começou a pressionar o Governo brasileiro a tomar as medidas necessárias a garantir a segurança do evento.^{200 201} Com 11.303 atletas participantes, de 206 países, o evento se tornava um claro alvo para pretendentes ataques terroristas.

As preocupações entorno da segurança do evento não foram de todo sem motivo. Semanas antes do início do torneio, diversas mensagens em redes sociais foram divulgadas por contas associadas ao grupo extremista Estado Islâmico, as quais continham promessas de ataques às

¹⁹⁵ VALOR ECONÔMICO. **Brasil pode ir para lista negra de combate ao terrorismo.** Brasília, 13 de Março de 2015. Disponível em: < <https://www.valor.com.br/financas/3951278/brasil-pode-ir-para-lista-negra-de-combate-ao-terrorismo> >.

¹⁹⁶ FRANCE, Guilherme de Jesus. Terrorismo à brasileira: o debate sobre o Projeto de Lei 2.016/15 no Congresso Nacional. In: **Posições diante do Terrorismo: Religiões, Intelectuais, Mídias.** São Paulo: Labrador, 2018.

¹⁹⁷ BBC NEWS. **Brasil rebaixado: com perda de grau de investimento, dólar e juros podem ficar mais caros.** São Paulo, 9 de Setembro de 2015. Disponível em: < https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150909_brasil_rebaixamento_ab >.

¹⁹⁸ VALOR ECONÔMICO. **Fitch rebaixa rating e Brasil perdeu grau de investimento.** São Paulo, 16 de Dezembro de 2015. Disponível em: < <https://www.valor.com.br/financas/4360470/fitch-rebaixa-rating-e-brasil-perde-grau-de-investimento> >.

¹⁹⁹ FOLHA DE SÃO PAULO. **Moody's é terceira agência de risco a retirar selo de bom pagador do Brasil.** São Paulo, 24 de Fevereiro de 2016. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/02/1742694-agencia-de-risco-moodys-tira-selo-de-bom-pagador-do-brasil.shtml> >.

²⁰⁰ FOLHA DE SÃO PAULO. **Sob pressão, governo pede aprovação urgente de lei antiterrorismo.** Brasília, 23 de fevereiro de 2016. Disponível em: < <https://m.folha.uol.com.br/poder/2016/02/1742302-governo-apela-por-aprovacao-urgente-de-lei-antiterrorismo.shtml> >.

²⁰¹ EL PAÍS. **Sob pressão internacional, Câmara aprova lei que tipifica o terrorismo.** Brasília, 25 de fevereiro de 2016. Disponível em: < http://brasil.elpais.com/brasil/2016/02/24/politica/1456351659_569702.html >.

delegações e atletas de países como Israel, EUA, Reino Unido e França.²⁰² Colocou-se, assim, mais apreensão a um contexto particular e naturalmente tenso.

Nesse sentido, temendo uma sequência dos atentados de Munique de 1972, Atlanta de 1996 e Pequim de 2008, o Ministério da Defesa - em coordenação com a Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro e o COI - mobilizou um contingente de 22 mil militares para garantia da segurança dos turistas, delegações e participantes do evento. A segunda maior operação de segurança em um evento Olímpico, atrás apenas do organizado na Olimpíada de Pequim, na China, em 2008.²⁰³

Assim, a proximidade dos Jogos Olímpicos também atuou como importante fator acelerador do tramite do projeto nas Casas do Congresso. A exacerbada velocidade que prosseguiu o PL 2.016 mostrou-se um elemento prejudicial à qualidade e desenvolvimento do texto aprovado, para além do regime de urgência ter suprimido diversas passagens por comissões parlamentares que, muito provavelmente, teriam garantido maior refinamento e compleição ao dispositivo.

3.3.2. O processo legislativo

O Projeto de Lei 2.016/15, produzido e enviado ao Congresso pela Presidência da República, rumava a um especial desfalque: ao tratar de terrorismo, definir, apenas, as organizações terroristas e não o crime de terrorismo *per se*:

“Art. 1, §2º, II - às organizações terroristas, cujos atos preparatórios ou executórios ocorram por razões de ideologia, políticas, xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou gênero e que tenham por finalidade provocar o terror, expondo a perigo a pessoa, o patrimônio, a

²⁰² THE FOREIGN DESK. DAFTARI, Lisa. **Pro-Al Qaeda group calls to target Olympics, emphasizes attacks on U.S., France, Israel, U.K. athletes.** 20 de julho de 2016.

²⁰³ G1 RIO. **Esquema de segurança para Rio 2016 é o maior do país, diz ministro.** Rio de Janeiro, 24 de julho de 2016. Disponível em: < <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/olimpiadas/rio2016/noticia/2016/07/esquema-de-seguranca-para-rio-2016-e-o-maior-do-pais-diz-ministro.html> >.

incolumidade pública ou a paz pública ou coagir autoridades a fazer ou deixar de fazer algo.”

Claramente, nota-se que o projeto “tomou uma rota indireta”²⁰⁴ - como classifica FRANCE - para definir terrorismo. Duras foram as críticas realizadas pela Associação Nacional dos Procuradores da República, em já *supra* mencionada Nota Técnica:

*“Ocorre que - e demonstrar este fato é um dos objetivos da presente Nota Técnica - o projeto encaminhado pelo Poder Executivo (PL nº 2016/2015), em que pese a intenção meritória e a quebra da inércia em enfrentar tão relevante tema, está, com a devida vênia, tecnicamente equivocado, e não cumpre as obrigações assumidas pelo País, pois, a rigor, e ao contrário do noticiado, NÃO tipifica o crime de terrorismo, conforme adiante se demonstra. Mais: se não tipifica e não conceitua o terrorismo - e não o faz -, torna-se no mínimo duvidosa a aplicabilidade prática também do crime de financiamento ao terrorismo. [...]”*²⁰⁵

Em 11 de agosto de 2015, em uma tentativa de solucionar os vícios e consolidar outras propostas que tramitavam no Congresso Nacional, o Deputado Federal Arthur Oliveira Maia (Partido Solidariedade/BA), relator do projeto na Comissão de Constituição e Justiça, por meio de Subemenda Substitutiva Global ao Projeto de Lei 2.016/15, ofereceu uma definição precisa de terrorismo e atos terroristas - não mais simplesmente alterando a Lei 12.850/2013 (Lei de Organizações Criminosas). Deu-se maior profundidade e amplitude às discussões dos parlamentares.

Assim como delineia FRANCE, no artigo *Terrorismo à brasileira: o debate sobre o Projeto de Lei 2.016/15 no Congresso Nacional*, durante as discussões, já se notava as linhas que dividiram os parlamentares. Diversos parlamentares de esquerda mostraram-se céticos em relação à necessidade de uma legislação específica para o combate ao terrorismo, assinalando não ser este um problema urgente do país. Frequentemente criticando definições amplas de terrorismo, preocupados com a grande margem interpretativa que seria dada aos operadores do Direito, com especial

²⁰⁴ FRANCE, Guilherme de Jesus. *Terrorismo à brasileira: o debate sobre o Projeto de Lei 2.016/15 no Congresso Nacional*. In: **Posições diante do Terrorismo: Religiões, Intelectuais, Mídias**. São Paulo: Labrador, 2018

²⁰⁵ ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DA REPÚBLICA. **Nota técnica PRESI/ANPR/JRC nº 009/2015**. Brasília, 2 de julho de 2015. Disponível em: <
http://anpr.org.br/assets/uploads/files/Juridico/Notas_Tecnicas/NotaTecnica_009_2015.pdf >

preocupação na possibilidade de sua incidência em cerceamento da liberdade de expressão, das manifestações populares e sociais reivindicatórios:

DEPUTADO WADIIH DAMOUS (PT-RJ): E o que significa tipo penal em aberto? Não adianta, como esforçadamente faz o autor do substitutivo, dizer que os movimentos sociais estão fora da tipificação, por que esse enquadramento será feito por quem? Por delegados de polícia, por membros do Ministério Público, por juízes. Nos dias de hoje, nos dias do punitivismo intenso, em que se olha a vida sob os olhos do Direito Penal, nós já sabemos quais serão as consequências. E mais, Sr. Presidente, todos esses crimes aqui relacionados, todos esses crimes listados já fazem parte do nosso ordenamento jurídico. Estamos mudando aquilo que é crime comum para crime de terrorismo. Onde está a Al-Qaeda aqui no Brasil? Onde está o Estado Islâmico? (Câmara dos Deputados, 05/08/2015)

DEPUTADO IVAN VALENTE (PSOL-SP): É preciso que fique claro que o Brasil já dispõe de legislação para combater o terrorismo e para processar e julgar eventuais crimes praticados por razões políticas. Todos os crimes previstos no projeto de lei já estão no Código Penal. Então, não deixa de causar insegurança e desconfiança para os movimentos sociais e todos aqueles que prezam pelo direito democrático de livre manifestação a oportunidade desse projeto. (Câmara dos Deputados, 11/08/2015)

DEPUTADA JANDIRA FEGHALI (PCdoB-RJ): Com o nível de generalização deste texto, tudo cabe. Como nós não temos organizações terroristas no Brasil, quem vai ser entendido como organização criminosa e terrorista pode ser qualquer entidade ou qualquer movimento que cometa esses chamados delitos. Nós estamos aprovando aqui um texto que vai, ao fim e ao cabo criminalizar os movimentos sociais e a ação política no Brasil, e o PCdoB não coonesto [sic] [essa medida] dá

autonomia e aos investigadores para definirem quem é ou não autor do crime. (Câmara dos Deputados, 12/08/2015)

Do outro lado, representantes do distinto espectro ideológico, encontrava-se aqueles que defendiam a necessidade em se aprovar o projeto de lei, levantando os mais diversos motivos. Dentre eles: obedecer aos comandos dos organismos internacionais, adequar-se ao normativo do Gafi, a preocupação frente a recepção das Olimpíadas, entre outras de caráter econômico, político, financeiro e estratégico. Dentre os parlamentares, destaca-se a atuação do Deputado Raul Jungmann - importante defensor da peça legislativa e notável protagonista das pautas de defesa e segurança no Congresso Nacional - e o Deputado Arthur Oliveira Maia - relator do projeto, grande compilador das demandas e principal responsável do produto final que originou a Lei 13.260/16.

DEPUTADO RAUL JUNGMAHN (PPS-PE): Quero dizer, Sra. Presidente, que eu talvez tenha sido o primeiro Parlamentar a fazer uma audiência pública para discutir o terrorismo aqui, em 2007, no meu segundo mandato. Em 2009, Deputado Luis Carlos Heinze, eu fiz uma segunda audiência pública sobre esse tema. E já então nós percebíamos alguns problemas: primeiro, nós não temos legislação que tipifique o crime de terrorismo; segundo, não há prevenção adequada; e, terceiro, não tínhamos ainda a integração necessária de todos os órgãos que cuidam do problema, quais sejam: Polícia Federal, Defesa Nacional, Gabinete de Segurança Institucional, polícias estaduais, ABIN, e assim por diante.

Pois bem, passados aproximadamente 6 anos, o que nós verificamos? Que o Governo anterior, Governo Lula, pensava em criar uma autarquia de combate ou antiterror. Depois ele baixou o nível dessa autarquia e a transformou numa coordenação de atentados terroristas.

Pois bem, mesmo essa coordenação, que ficava, se eu não engano, no Gabinete de Segurança Institucional da Presidência República, foi praticamente extinta. Ou seja, às vésperas de uma olimpíada, nós estamos na seguinte situação, Sr. Presidente: em primeiro lugar, nós continuamos sem legislação, o Brasil não tipifica crime de terrorismo e não

assina a convenção-quadro da ONU que diz respeito a esse tema.

Em segundo lugar, nós não temos a prevenção necessária. Só para dar um exemplo, existem os chamados equipamentos ou áreas críticas, que precisam de planos de contingência. É o caso de um aeroporto, de um porto, de uma rodovia. As plataformas de petróleo têm. Mas as outras não têm plano de contingência nesse caso. Nós não temos a necessária integração. E nós não temos, portanto, hoje uma capacidade, digamos assim, de nos antecipar, de prevenir. E, inclusive, em acontecendo a possibilidade trágica de um atentado... E eu quero aqui lembrar, Sr. Presidente: em 1992, a Argentina tinha uma situação exatamente igual à nossa. E o que foi que aconteceu? O atentado da AMIA, em que morreram 86 pessoas.

Na Argentina, ninguém previu isso, ninguém poderia imaginar. E, logo depois, 2 anos depois, tivemos o segundo atentado, que alcançou a Embaixada de Israel. E quero dizer à senhora, como alguém que conhece razoavelmente a questão e o problema, que era em tudo similar, com uma diferença: eles não teriam tido ou não tiveram uma Olimpíada como nós temos aqui, que vai atrair a atenção de todo o mundo.

Então, eu quero chamar a atenção deste Plenário para esse problema, que é, sem sombra de dúvida, da maior importância.
(Câmara dos Deputados, 08/06/2015)

Em discurso final, no dia da votação do PL 2.016/15 no Plenário da Câmara dos Deputados, equilibrou o tom, trazendo cordura à discussão:

DEPUTADO RAUL JUNGSMANN (PPS-PE): Sem a menor sombra de dúvida, essa legislação poderia ser melhorada, essa legislação poderia ser aprimorada, essa legislação poderia ser mais completa. Mas se isso não aconteceu foi porque o Governo não nos deu tempo, não retirou a urgência e não

permitiu o necessário debate que aqui deveria ocorrer. Cito como exemplo o Ministério da Defesa, que propunha audiências públicas para que nós pudéssemos ter a oportunidade de refinar e de aprimorar esse texto. Mas, ainda assim, é inequívoco que este Congresso Nacional está produzindo – com todas as vicissitudes da falta de tempo, com todas as vicissitudes decorrentes da falta de clareza, em alguns aspectos – numa legislação que, aqui retorno, tem mais de 167 definições pelo mundo afora, porque o terrorismo afeta, lesiona bens múltiplos. Por isso a sua imensa dificuldade.

[...]Então, este é o momento de fazer essa legislação, não apenas por uma exigência do GAFI – Grupo de Ação Financeira Internacional, em função das Olimpíadas, mas em função de que estamos a fazê-lo sem o clamor, sem a comoção de um ato que poderia ignorar direitos e garantias constitucionais, democráticas, que a todos aqui compete defender. (Câmara dos Deputados, 13/08/2015).

É importante destacar que a preocupação dos parlamentares em se criar um novo tipo penal que atacasse os direitos reivindicatórios dos movimentos sociais, já havia sido antecipado pelo Governo que incluirá no próprio Projeto de Lei um parágrafo que expressamente excluía esse alcance:

§3º - O inciso II do §2º não se aplica à conduta individual ou coletiva de pessoas em manifestações políticas, em movimentos sociais ou sindicais movidos por propósitos sociais ou reivindicatórios, visando a contestar, criticar, protestar ou apoiar, com o objetivo de defender ou buscar direitos, garantias e liberdades constitucionais.

O parágrafo, posteriormente conhecido como “cláusula democrática” da lei, saiu sobrevivente na versão final do texto aprovado na Câmara dos Deputados. Este, em verdade, se mostrou um ‘meio-termo’ entre as duas posições polarizadas. O texto final (ainda que alvo de diversas emendas, substitutivos e etc.), por um lado, manteve uma definição genérica para o que constitui terrorismo, depositando a confiança nos operadores direito; e, por outro, salvaguardou a exceção de ilicitude prevista no parágrafo 2º do Art. 2º, em nova redação:

Art. 2º O terrorismo consiste na prática por um ou mais indivíduos dos atos previstos neste artigo, 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.

§ 2º O disposto neste artigo não se aplica à conduta individual ou coletiva de pessoas em manifestações políticas, movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou de categoria profissional, direcionados por propósitos sociais ou reivindicatórios, visando a contestar, criticar, protestar ou apoiar, com o objetivo de defender direitos, garantias e liberdades constitucionais, sem prejuízo da tipificação penal contida em lei.

Em seguida, o projeto foi encaminhado ao Senado, onde foi alvo de outras discussões, nas quais foram seguidas os mesmos argumentos e linhas delineados na Câmara. O texto sofreu profundas alterações enquanto nas mãos do relator, o Senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP). A principal modificação foi a retirada do próprio §2º do Artigo 2º. No Plenário, a busca por reincluir o parágrafo foi objeto de Emenda de autoria dos Senadores Randolfe Rodrigues (REDE-AP), Lídice da Matta (PSB-BA), Lindberg Farias (PT-RJ), e outros. Esta, contudo, acabou por rejeitada.

Na nova - e repetida - divisão, os senadores separaram-se entre aqueles céticos quanto à necessidade de legislação concernente a esse tema no Brasil e preocupados com a utilização de termos genéricos que abrissem interpretação à lei criminalizar movimentos sociais:

SENADOR ANTONIO CARLOS VALADARES (PSB-SE): Sr. Presidente, se não fosse a exigência de caráter internacional dos acordos assinados pelo Brasil para definir o crime de terrorismo, naturalmente, não estaríamos aqui a debater esse assunto, uma vez que o Brasil, no contexto mundial, não é visto como um país em cujo seio se pratica o terrorismo, tal como definido na proposição. (Senado Federal, 29/10/2015)

SENADOR LINDBERGH FARIAS (PT-RJ): Qual é a nossa primeira grande crítica? No projeto da Câmara dos Deputados

aprovado, havia artigo que dizia o seguinte: [... Art. 2º, §2º]. Essa aqui é a maior crítica nossa: a retirada desses pontos que preservavam os movimentos sociais [...]. O meu medo com esse projeto é que a gente ataque as liberdades e garantias individuais, ataque os movimentos sociais. Tenho medo sim, Senador Aloysio, de que, daqui a seis meses, nós tenhamos os primeiros presos dessa legislação. E presos porque, vale dizer, nós nunca tivemos um atentado terrorista neste País, mas estamos, com esse projeto, abrindo espaço, sim, para criminalizar ações dos movimentos sociais. (Senado Federal, 29/10/2015)

Os parlamentares do espectro ideológico antagônico, encabeçados pelos Senadores Ronaldo Caiado (DEM-GO) e o relator Aloysio Nunes (PSDB-SP), enfatizavam importância da adoção da legislação e afirmavam ser desnecessária uma proteção específica aos movimentos sociais, haja vista os direitos já sacramentados pela Constituição. E assim seguiu o entendimento da maioria dos senadores, que aprovaram o projeto, nos termos do relatório, com 34 votos favoráveis e 18 contrários.

Pelas diversas alterações que sofreu em relação ao projeto aprovado pela Câmara dos Deputados, para lá retornou o substitutivo do Senado, que acabou por rejeitado. E, por alegada superioridade técnica e pela retirada da *clausula democrática*, foi aprovado o PL 2.016/2015 no formato em que havia sido validado pela Câmara anteriormente. Assim, em 16 de março de 2016, a Presidente Dilma Rousseff sanciona a Lei nº 13.260/2016.

3.3.3. Análise e crítica a tipificação da Lei nº 13.260/2016

A Lei de Antiterrorismo 13.260/2016, ainda que assentando o primeiro estatuto mais bem ordenado sobre os crimes de terrorismo no ordenamento brasileiro, notabiliza-se também por apresentar imperfeições de técnica jurídico-penal e na compreensão do fenômeno *per se*. Em contrapartida, seus formuladores e defensores continuam por argumentar que a lei seria adequada e moderna à medida que seguiria os padrões internacionais no tratamento da matéria.

O artigo 2º da Lei define da seguinte forma o crime e elenca os atos de terrorismo:

Art. 2º O terrorismo consiste na prática por um ou mais indivíduos dos atos previstos neste artigo, 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.

§ 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.

O *caput* artigo trás uma descrição básica da prática e seus elementos subjetivos, e o §1º arrola taxativamente quais seriam os atos de terrorismo, evidenciando uma adoção de um critério de definição casuística das condutas que configuram atos de terrorismo.²⁰⁶

A partir da primeira parte do *caput*, depreende-se que se trata de crime unissubjetivo ou de concurso eventual, pois podem ser praticados por um ou mais indivíduos. Todavia, ainda que previsto

²⁰⁶ CABETTE, Eduardo Luiz Santos. **Terrorismo: lei 13.260/2016 comentada**. Eduardo Luiza Santos Cabette, Marcius Tadeu Maciel Nahur. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2017.

o concurso de agentes eventual, este não enseja imprescindível para a caracterização da conduta como terrorista.

O elemento objetivo do tipo, como afirma o *caput* do art. 2º, se dispõe dos atos arrolados nos seus incisos, os de números I, IV e V, haja vista o veto aos de número II e III. Os atos previstos nos incisos mencionados não são alvo de demasiada crítica, haja vista que, apesar de listarem diversas condutas de alta reprovabilidade, mais importa o seu elemento subjetivo para a consecução do tipo de terrorismo.

Analizando o carácter subjetivo dessas condutas, verifica-se a presença e orientação por um dolo específico (*dolus specialis*). De acordo com CABETTE e NAHUR, o dolo específico dos crimes de terrorismo é bipartido, ou seja, exige duas motivações. A primeira é que o agente atue por “xenofobia”, “discriminação” ou “preconceito de raça, cor, etnia ou religião”. Contudo, em segundo lugar, essa ação deve ser perpetrada com ainda outro fim também específico, qual seja, de suscitar “terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública”. Ademais é possível afirmar que o perigo exigido pelo tipo penal é concreto, descrito expressamente no próprio dispositivo.

Aí reside a deficiência da lei. Ao partir de premissas, de certa forma, equivocadas sobre o fenômeno do terrorismo, o legislador lista um número de motivações de cunho ‘ideológico’²⁰⁷ que *in facto* pouco interessam para a caracterização. Como visto anteriormente, o terrorista se utiliza do *terror* com objetivo de aumentar a sua força frente ao agente combatido, sendo ele o Estado, um grupo, aliança ou coalisão de Estados, o próprio Sistema Internacional, ou seja, um *poder superior já estabelecido* (ou então, empregando o termo anglófono *establishment*).

Em suma, nesse ponto, o elemento *político* do terrorismo se mostra como fator permanente em todas suas formas. E, recordando mais uma vez, com a figura do *emprego político terrorista do terror* e a ideia da utilização mediata do *terrorismo* visando a reunião de forças, abaliza-se que, muito além das diversas *máscaras ideológicas* utilizadas pelos grupos terroristas, tem-se na figuração do terrorismo um ideário base *antissistêmico* (ou então, *anti-establishment*). E a lei, visível e erroneamente, opta por elencar as diversas *máscaras ideológicas* vestidas por esses grupos ou indivíduos, ao invés de atingir a sua essência.

²⁰⁷ Termo empregado por Isaac Sabbá GUIMARÃES em **Terrorismo: definição, apontamentos de criminologia e de política criminal – fundamentação constitucional**. Curitiba: Juruá Editora, 2019.

Capítulo 4: A criminalização dos movimentos sociais no Brasil e sua incompatibilidade com a Lei de Antiterrorismo

Ainda que curta e precipite, a passagem do projeto de lei de antiterrorismo na Câmara e no Senado provocou acalorados debates em torno de sua necessidade e do possível mau uso do instrumento. Em ambas as Casas, como destacado no Capítulo anterior, o projeto causou apreensão àqueles parlamentares que temiam sua utilização para a repressão de movimentos políticos e sociais legítimos. Fato que poderia atacar a própria essência da democracia brasileira.

Não à toa, mesmo que com certa resistência, a lei foi ratificada com um dispositivo que garantiria sua inaplicabilidade às manifestações e organizações que gozavam espírito democrático, acalmando – pelo menos parte – os parlamentares.

Todavia, atualmente, tramitam no Congresso Nacional aproximadamente uma dezena de projetos de lei que visam alterar o texto da Lei 13.260/2016. Com os diversos artifícios e teses jurídicas, projetos como dos Deputados Delegado Edson Moreira (PR/MG), Rogério Marinho (PSDB/RN) ou de Jerônimo Goergen (PP/RS) que propõem a revogação do §2º do Art. 2º (a chamada *cláusula democrática*) com o intuito de que seja “criminalizado o abuso do direito de articulação de movimentos sociais, destinado a dissimular a natureza dos atos de terrorismo, como os que envolvem a ocupação de imóveis urbanos ou rurais”.

Por conseguinte, com vistas à essas tentativas perversas, torna-se necessário versar sobre o caráter estrutural intrínseco que os movimentos sociais reivindicatórios possuem no hodierno Brasil democrático.

4.1. A institucionalização dos movimentos sociais no Brasil: o conceito de *repertório* de Charles Tilly

Charles Tilly, um dos principais nomes da sociologia política do século XX, desenvolveu no decorrer de três décadas a chamada Teoria do Confronto Político, a partir da percepção da necessidade

de incorporar dimensões culturais à explicação dos processos políticos. Apreciador da música, trabalhou as intersecções entre *ação política* e *cultura* utilizando-se do conceito de “repertório”.²⁰⁸

A Teoria do Confronto Político de Charles Tilly, como ensina Angela ALONSO, explica o surgimento e desenvolvimento de mobilizações coletivas mediante a reconstrução do contexto político, através da correlação de forças entre as *autoridades* (membros do Estado) e os seus *desafiantes*. A dinâmica dessa relação estaria fundamentada na capacidade – ou a perda dela – repressiva das *autoridades* e a disponibilidade aos *desafiantes* de aliados potenciais dentre setores dissidentes da elite no poder. ALONSO, portanto, apregoa:

*“Além desta janela de oportunidades, para a ação política coletiva se consubstanciar, os desafiantes teriam de criar ou se apropriar de estruturas de mobilização preexistentes, [...] que dessem as bases organizacionais para a movimentação. [...] Os conceitos de estrutura de oportunidades políticas e de estruturas de mobilização davam conta das dimensões diretamente políticas da mobilização. Faltava, contudo, noção para tratar da faceta cultural nela envolvida. Aí morava o problema.”*²⁰⁹

Na busca pela compreensão da vinculação entre *cultura* e *conflito*, Tilly encontrou amparo na historiografia francesa dos Annales, que empregava a concepção de *longue durée* dos processos culturais, relacionando-a com as grandes e extensas transformações sociais. Assim, diferentemente dos franceses que falavam de “mentalidades de uma época”, emprestou da música a noção de ‘repertório’ para designar o “pequeno leque de maneiras de fazer política num dado período histórico”²¹⁰.

Dessa forma, o conceito salientava a temporalidade lenta das estruturas culturais e, também, o fato que os agentes sociais firmariam posições frente as conjunturas políticas conforme oportunidades

²⁰⁸ TILLY, Charles. **Regimes and repertoires**. Chicago: University of Chicago Press, 2006.

²⁰⁹ ALONSO, Angela. **Repertório, segundo Charles Tilly: História de um conceito**. Sociologia & Antropologia, 2(3), 21-41, 2002.

²¹⁰ Ibidem.

e ameaças cambiantes.²¹¹ Em suma, na síntese de ALONSO: “*em contextos democráticos, passeatas são mais seguras que guerrilhas; em contextos repressivos, pode ser bem o contrário*”.²¹²

O *repertório* é, pois, conhecimento social sedimentado; é uma linguagem, estrutural e estruturante.²¹³ Ou ainda, é um conjunto de formas de ação que, associada às grandes transformações sociais modernas, muda por “*estandardização*” ou “*rotinização*”, conforme o uso, adicionando novas formas de ação bem sucedidas e subtraindo as menos eficientes.^{214 215}

Nesse diapasão, no caso brasileiro, tem-se na Constituição Federal de 1988 como o ponto de inflexão transformacional histórico-estrutural de *repertórios* que a teoria tillyana arrazoa. Logo, esse marco alterou substancialmente o *repertório* dos movimentos políticos reivindicatórios em um Brasil que, após duas décadas de um regime opressivo de exceção, entoava rumo à novos ares democráticos. Por meio dela e de suas ramificações político-jurídicas, seguindo a lógica estruturalista tillyana, poder-se-ia verificar uma verdadeira inserção dos movimentos sociais, político-populares, de reivindicação de direitos nas próprias estruturas do Brasil.

A participação popular nos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) foi a mais arrojada e corpulenta verificada em toda a História do Brasil. A sociedade conheceu sua própria força, já manifestada no histórico movimento das “Diretas Já”, que levou milhares de pessoas à praça pública.

Nesse sentido, mapeando a atuação dos movimentos sociais na Assembleia Nacional Constituinte, Lucas Coelho BRANDÃO identificou *quatro fases* em que isso ocorreu, demonstrando o trabalho proativo e interno ao processo constituinte depreendido por esses agentes.²¹⁶ Dessa forma, a enorme participação popular durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte contribuiu

²¹¹ Ibidem.

²¹² Ibidem.

²¹³ TILLY, Charles. Contentious repertoires in Great Britain, 1758-1834. In: TRAUGOTT, Mark (org.). **Repertoires and cycles of collective action**. Durham, NC: Duke University Press, 1995. p.30.

²¹⁴ TILLY, Charles. **From mobilization to revolution**. Boston: Wesley Publishing Co., 1978.

²¹⁵ ALONSO, Angela. **Repertório, segundo Charles Tilly: História de um conceito**. Sociologia & Antropologia, 2(3), 21-41, 2002.

²¹⁶ Sendo as quatro fases: *a*) primeira fase: de 15 de novembro de 1986 (eleição dos membros da ANC) até 25 de março de 1987 (aprovação do Regimento Interno da ANC); *b*) segunda fase: 25 de março de 1987 (conquista do mecanismo das emendas populares no Regimento Interno da ANC) até 13 de agosto de 1987 (prazo final para protocolar emendas populares perante a Comissão de Sistematização); *c*) terceira fase: de 13 de agosto de 1987 até 24 de novembro de 1987 (entrega ao Plenário da ANC do projeto de Constituição, com 335 artigos, aprovado na Comissão de Sistematização); *d*) quarta fase: de 24 de novembro de 1987 até 5 de outubro de 1988 (promulgação da Constituição). BRANDÃO, Lucas Coelho. **Os Movimentos Sociais e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988: entre a política institucional e a participação popular**. 2011. 92p. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Sociologia/Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

decisivamente para que a Constituição por ela elaborada pudesse ser democrática, cidadã e protetora dos direitos fundamentais.

Para além da histórica conquista dos direitos sociais, faz-se ainda mais importante destacar a conquista dos movimentos sociais em garantir as salvaguardas normativas e principiológicas necessárias para continuar e legitimar as suas lutas. Ou seja, verifica-se na Carta Magna dispositivos que não só reconhecem os direitos e garantias fundamentais, como também institucionaliza as disputas político-sociais adjacentes e consequentes destes.

Por exemplo, quando analisado os movimentos de moradia e de reforma agrária (bandeiras históricas do cenário político-social brasileiro), como o Movimento Sem Terra (MST) e o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), vê-se que a própria Constituição - ainda que garantidora do direito a propriedade - deu as bases legais e a legitimidade política à essas lutas ao estabelecer o princípio da *função social da propriedade*. Este princípio está presente: no Art. 5º, inciso XXIII, em carácter pétreo, “a propriedade atenderá sua função social”; no Art. 170, inciso III, institui-se a função social da propriedade como princípio regente da ordem econômica brasileira; no Art. 182, §2º, firma-se a função social na propriedade urbana; e no Art. 186, na propriedade rural.

Semblante se torna, em suma, que a própria Constituição ao instituir esses princípios e garantias outorga legitimidade constitucional à luta e às reivindicações destes movimentos. Tanto e por fim, invocando a estrutura típica do delito de terrorismo, a partir das premissas levantadas por esse trabalho, como possível seria argumentar que as reivindicações e as ações políticas dos movimentos sociais brasileiros enquadrar-se-iam naquele ideário *antissistêmico*, a medida que, foram partícipes ativos e diretos na construção da ordem político-social estabelecida pela Carta de 1988. Ou seja, sustentar tal tese incorreria - necessariamente - em um profundo equívoco conceitual e histórico. Ainda, valeria argumentar numa consequente atipicidade essencial das ações políticas de movimentos sociais reivindicatórios de direitos, frente ao delito de terrorismo, à proporção que estas divergem totalmente do *dolus specialis* do tipo.

Conclusão

No presente trabalho, verificam-se as seguintes conclusões:

1. O terrorismo não é uma prática da modernidade e, na verdade, como mostram os registros históricos, se vê presente em quase todos os anais da humanidade.
2. O terrorismo é uma das principais pautas de violência, segurança nacional e internacional do Mundo Ocidental, contudo tal constatação é fruto de uma análise superficial e eurocêntrica sobre o fenômeno. Os dados mostram que a maioria das mortes dos atentados terroristas ocorrem não no eixo ocidental do mundo, mas sim, na região do Sudeste Asiático, Norte da África e Oriente Médio.
3. Não há consenso quanto à definição do termo terrorismo. Esse dissenso se dá pela grande importância que esse fenômeno adquiriu nas últimas décadas que, por um lado, se insere no cenário geopolítico, econômico e militar internacional, e por outro, suscita paixões à medida que é impregnado por máscaras ideológicas, políticas e culturais.
4. Uma análise menos viciada política e ideologicamente, feita a partir da teoria clauswitziana, indica algumas premissas relevantes sobre o fenômeno:
 - (i) A distinção entre *emprego político terrorista do terror* e o *emprego político não-terrorista do terror*: no *emprego político não-terrorista do terror*, a parte ativa (que se utiliza do *terror*) visa induzir *diretamente* o comportamento da parte passiva (vítima), forçando-a a mudar. Já no *emprego político terrorista do terror*, ou seja, o *terrorismo*, a consecução dos objetivos políticos acontece *indiretamente*, por meio da ação terrorista. À vista disso, nesse caso, o ato terrorista é intermediário e ambiciona uma alteração – futura – da correlação de força em favor do grupo terrorista, a partir da divulgação de sua causa, de sua apresentação como alternativa de luta política, da exposição das vulnerabilidades do oponente, ou mesmo pela combinação desses efeitos;
 - (ii) Na caracterização do terrorismo, há a necessidade de um elemento *político*, ou seja, emprego da força com a finalidade política, sendo um fator permanente em todas as formas do fenômeno;
 - (iii) Essa motivação, além de fundamentalmente política, tem como objetivo final atacar uma estrutura de poder maior, uma ordem política estatal ou sistema o qual este grupo essencialmente dissente e deseja dismantelar. Ou seja, muito além das diversas *máscaras ideológicas*, têm-se no fenômeno do terrorismo um ideário base *antissistêmico*.

5. Analisado no campo jurídico, o terrorismo como delito não pode ser confundido com o delito político. Não só é percebido que estes possuem históricos e construções dogmáticas distintas, como também essa aproximação acabaria por regalar o autor terrorista dos benefícios que a legislação brasileira e internacional oferece ao delinquente político, dentre elas, a vedação de extradição.
6. Tampouco seria possível a aproximação do crime de terrorismo com o delito de lesa humanidade, haja vista as distintas motivações e sujeitos ativos típicos de cada delito.
7. A Lei de Antiterrorismo Brasileira tem sua origem não de uma força motriz interna (em decorrência de algum atentado em solo nacional, por exemplo), e sim, afigura-se sentido como uma peça do mecanismo diplomático brasileiro de inserção na vivência, práxis, cooperação e demandas internacionais.
8. A Lei nº 13.260/2016, devido sua tramitação rápida e inadequada, apresenta algumas deficiências. Dentre elas, na configuração do elemento subjetivo do tipo. O dolo específico dos crimes de terrorismo é bipartido, ou seja, exige duas motivações. A primeira é que o agente atue por “xenofobia”, “discriminação” ou “preconceito de raça, cor, etnia ou religião”. Contudo, em segundo lugar, essa ação deve ser perpetrada com ainda outro fim também específico, qual seja, de suscitar “terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública”
9. O legislador ao apenas listar diversas *máscaras ideológicas* que transvestem o fenômeno no elemento subjetivo do tipo, não atinge a essência da conduta terrorista. Pois, na verdade, têm-se na figuração do terrorismo um ideário base *antissistêmico* (ou *anti-establishment*).
10. A Lei ainda que tenha zelado pelos direitos e garantias democráticas fundamentais (por meio do §2º do Art. 2º do dispositivo), apresenta-se como um perigoso marco-legal àqueles que buscam atacar e sabotar as livres manifestações e movimentos sociais reivindicatórios. Seja por meio de uma aplicação distorcida, seja por meio de alterações nas próprias salvaguardas da lei, por exemplo.
11. Ao analisar o *repertório* dos movimentos sociais brasileiros pós-Constituição de 1988, confere-se a impossibilidade de caracterizar sua atuação dentro das motivações de uma conduta terrorista. Haja vista que, à medida que foram partícipes ativos e diretos na construção da ordem político-social estabelecida pela Carta de 1988, seria impossível argumentar que as reivindicações e as ações políticas dos movimentos sociais brasileiros enquadrar-se-iam naquele ideário *antissistêmico*.
12. Logo, à proporção que as motivações e reivindicações dos movimentos sociais estão regulados no próprio texto e história constitucional, não seria possível auferir a configuração do delito à luz

da exigência estipulada em seu elemento subjetivo, que acarretaria a atipicidade de suas atividades.

BIBLIOGRAFIA

ADORNO, Sérgio. Insegurança *versus* direitos humanos. Entre a lei e a ordem. **Tempo Social; Rev. Sociol. USP**, São Paulo, out. 1999. p.132.

ALEXANDER, Yonah. FINGER, Seymour Maxwell. **Terrorism: Interdisciplinary perspectives**. Nova York: John Jay Press, 1978.

ALONSO, Angela. **Ideias em movimento: a geração 1870 na crise do Brasil-Império**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. **As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate**. São Paulo: Lua Nova, n. 76, p. 49-86, 2009.

_____. **Repertório, segundo Charles Tilly: História de um conceito**. Sociologia & Antropologia, 2(3), 21-41, 2002.

AMBOS, Kai. Crímenes de lesa humanidad y la Corte Penal Internacional. **Revista General Derecho Penal**, nº17, 2012, p. 3.

AMBOS, Kai. MALARINO, Ezequiel. STEINER, Christian (Org.). **Terrorismo y derecho penal**. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer, 2015.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DA REPÚBLICA. **Nota técnica PRESI/ANPR/JRC nº 009/2015**. Brasília, 2 de julho de 2015. Disponível em: <http://anpr.org.br/assets/uploads/files/Juridico/Notas_Tecnicas/NotaTecnica_009_2015.pdf>.

AZEVEDO E SOUZA, Bernardo de. **A cultura do medo e a (in)segurança do direito penal**. Revista jurídica: órgão nacional de doutrina, jurisprudência, legislação e crítica judiciária. Porto Alegre, v. 61, n. 433, p. 87-106., nov. 2013. Disponível em: <http://201.23.85.222/biblioteca/index.asp?codigo_sophia=102967>.

BARBOSA, Rubens Antônio. **Os Estados Unidos pós 11 de setembro de 2001: implicações para a ordem mundial e para o Brasil**. In: RBPI 1, 2002.

BAUMAN, Zygmunt. **Medo líquido**. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BBC News. **After the caliphate: Has IS been defeated?** World. Middle East. 07 de fevereiro de 2019. Disponível em: < <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-45547595> > (acesso em 08/02/2019).

_____. **Brasil rebaixado: com perda de grau de investimento, dólar e juros podem ficar mais caros.** São Paulo, 9 de Setembro de 2015. Disponível em: < https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150909_brasil_rebaixamento_ab >.

_____. **Chomsky: Republican Party ‘the most dangerous organization on earth’.** 11 de maio de 2017. Disponível em: < <https://www.bbc.com/news/av/world-us-canada-39879374/chomsky-republican-party-most-dangerous-organisation-on-earth> >

BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas**, São Paulo: Hemus, 1983.

BELL, John Bowyer. **Terrorist scripts and live-action spectacles.** Columbia Journalism Review, 1978, 17 (1), 50.

BEYER, Cornelia. **Violent globalisms: conflict in response to empire.** Hampshire: Ashgate, 2008.

BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (coordenador). **Terrorismo e Direito. Os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil: perspectivas político jurídicas.** Rio de Janeiro: Editora Forense, 2003.

BRANDÃO, Lucas Coelho. **Os Movimentos Sociais e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988: entre a política institucional e a participação popular.** 2011. 92p. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Sociologia/Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011

BRASIL. DECRETO Nº 8.793, de 29 de Junho de 2016. **Fixa a Política Nacional de Inteligência.** Brasília, DF, jun 2016.

BRITO, Alexis Augusto Couto de; OLIVEIRA, Carlos Alberto Corrêa de Almeida. **Movimentos sociais e a Lei de Segurança Nacional: análise crítica.** São Paulo: IBCCRIM - Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, 2013. (Mesas de estudos e debates). Disponível em: <http://www.ibccrim.org.br/tvibccrim_video/145-Movimentos-sociais-e-a-Lei-de-Seguranca-Nacional-Analise-Critica-Palestra-e-Debates>.

BROWN, Warren C. The Pre-History of Terrorism. In: **The Oxford Handbook of Terrorism.** Publicação online (Abril de 2019). Disponível em: < <https://www-oxfordhandbooks->

com.gate3.library.lse.ac.uk/view/10.1093/oxfordhb/9780198732914.001.0001/oxfordhb-9780198732914 >

BURNS, Bradford E. **The unwritten alliance: Rio Branco and Brazilian-American Relations**. New York: Columbia University Press, 1966. (Edição brasileira: *A aliança não escrita : o barão do Rio Branco e as relações do Brasil-Estados Unidos*. Rio de Janeiro: EMC, 2003.

_____. As relações internacionais do Brasil durante a Primeira República. In: FAUSTO, Bóris. (Org.). **O Brasil republicano: sociedade e instituições (1889 - 1930)**. São Paulo: Difel, 1977.

BYRNE-DIAKUN, Robert Morgan. **What the New Administration Needs to Know About Terrorism and Counterterrorism**. Washington D.C.: Georgetown Security Studies Review, 2017.

CABETTE, Eduardo Luiz Santos; NAHUR, Marcius Tadeu Maciel. **Terrorismo: lei 13.260/16 comentada**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PROJETO DE LEI 6.764/2002**. Disponível em: < <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=51185> >.

_____. **Sessão Plenária**. Brasília, 08 de junho de 2015.

_____. **Sessão Plenária**. Brasília, 04 de agosto de 2015.

_____. **Sessão Plenária**. Brasília, 05 de agosto de 2015.

_____. **Sessão Plenária**. Brasília, 11 de agosto de 2015.

_____. **Sessão Plenária**. Brasília, 12 de agosto de 2015.

_____. **Sessão Plenária**. Brasília, 13 de agosto de 2015.

CÂMARA NOTÍCIAS. **Grupo de Ação Financeira pede a Cunha urgência para leis de combate ao terrorismo**. Brasília, 9 de abril de 2015. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/485561-GRUPO-DE-ACAO-FINANCEIRA-PEDE-A-CUNHA-URGENCIA-PARA-LEIS-DE-COMBATE-AO-TERRORISMO.html> >.

CARDOSO, Alberto M. **Existe terrorismo no Brasil?** In: Folha de São Paulo, 24.09.2001, caderno Opinião.

CARO-CORIA, Dino Carlos. “La Relación entre terrorismo, crímenes contra la humanidad y violaciones al derecho internacional humanitario”. In: **Terrorismo y derecho penal**. (Ed. AMBOS, Kai. MALARINO, Ezequiel. STEINER, Christian). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer, 2015.

CARTO DB. SROGERS. **#JeSuisCharlie. Geotagged Tweets mentioning #JeSuisCharlie, Paris time zone, January 7, 2015**. Gráfico disponível em: < https://srogers.carto.com/viz/123be814-96bb-11e4-aec1-0e9d821ea90d/public_map >.

CEREZO MIR, José. **Curso de Derecho Penal español, Parte General, v.I**. Madrid: Tecnos, 1996.

CHAUVEAU, Adolphe. HÉLIE, Faustin. **Théorie du code pénal Tomo II**. Paris: Cosse Et Marchal, 1863.

CHRISTOPOULOS, Dimitris. **A apertada corda entre o terrorismo e os direitos humanos**. Revista Brasileira de Ciências Criminais, São Paulo, v. 11, 42 Esp, p. 19-25., jan./mar.2003. Disponível em: < http://201.23.85.222/biblioteca/index.asp?codigo_sophia=43382 >.

CLAUSEWITZ, Carl von. **On War**. (1ª Edição). New York: Alfred A. Knopf, 1993.

CNN Money. #JeSuisCharlie becomes one of most popular hashtags in Twitter's history. 9 de Janeiro de 2015. Disponível em: < <https://money.cnn.com/2015/01/09/technology/social/jesuischarlie-hashtag-twitter/index.html> >.

CRONIN, Audrey Kurth. **Behind the Curve: Globalization and International Terrorism**. In: International Security 27, no. 3 (Winter 2002/03)

CUELLO CALÓN, Eugenio. **Derecho Penal, Parte General, t. I**. Barcelona: Bosch, 1975.

CUNHA, Ciro Leal M. da. **Terrorismo Internacional e a política externa brasileira após o 11 de Setembro**. Brasília: FUNAG, 2010.

DEBORD, Guy. **La société du spectacle** (1967). Paris: Les Éditions Gallimard, 1992.

DECOUFLÉ, André. **Sociologie des révolutions**. Coll. "Que sais-je?", n° 1298. Paris: Presses Universitaires de France, 1970.

DINIZ, Eugenio. **Clausewitz, o Balanço Ataque-Defesa e a Teoria das Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: UFRJ, mimeo. (Tese de Doutorado), 2002.

DINIZ, Eugenio. “Compreendendo o Fenômeno do Terrorismo”. IN BRIGADÃO, C. e PROENÇA JR, D. **Paz e Terrorismo**. São Paulo: Ed. Hucitec, 2004.

EL PAÍS. **Sob pressão internacional, Câmara aprova lei que tipifica o terrorismo**. Brasília, 25 de fevereiro de 2016. Disponível em: < http://brasil.elpais.com/brasil/2016/02/24/politica/1456351659_569702.html >.

ENZENSBERGER, D. **Política y delito**. Barcelona: Bosch, 1966.

FACCIOLLI, Ângelo Fernando. **Introdução ao terrorismo: evolução histórica, doutrina, aspectos táticos, estratégicos e legais**. Curitiba: Juruá, 2017.

FANON, Franz. **The Wretched of the Earth**. Nova York: Grove Press, 1965.

FERRI, Enrico. **Princípios de Direito Criminal**. Campinas: Bookseller, 1996 (Trad. Paolo Capitanio).

FOLHA DE SÃO PAULO. **Moody's é terceira agência de risco a retirar selo de bom pagador do Brasil**. São Paulo, 24 de fevereiro de 2016. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/02/1742694-agencia-de-risco-moodys-tira-selo-de-bom-pagador-do-brasil.shtml> > .

_____. **Sob pressão, governo pede aprovação urgente de lei antiterrorismo**. Brasília, 23 de fevereiro de 2016. Disponível em: < <https://m.folha.uol.com.br/poder/2016/02/1742302-governo-apela-por-aprovacao-urgente-de-lei-antiterrorismo.shtml> >.

FOUCAULT, Michel. **A verdade e as formas jurídicas**. Tradução de Roberto Cabral de Melo Machado e Eduardo Jardim Morais. Rio de Janeiro: NAU Editora, 2002.

_____. **Vigiar e punir. Nascimento da prisão**. Tradução de Raquel Ramalhete. 42.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

FLORIAN, Eugenio. **Trattato di Diritto Penale, v.I**. Milano, Francesco Vallardi, 1926,

FRAGOSO, Heleno Cláudio. **Terrorismo e criminalidade política**. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

FRANCE, Guilherme de Jesus. Terrorismo à brasileira: o debate sobre o Projeto de Lei 2.016/15 no Congresso Nacional. In: **Posições diante do Terrorismo: Religiões, Intelectuais, Mídias**. São Paulo: Labrador, 2018.

FRIEDLANDER, Robert. The origins of international terrorism. In: **Terrorism: Interdisciplinary perspectives**. Nova York: John Jay Press, 1978.

FREIRE, Silene de Moraes. *Desafios históricos contra a criminalização dos movimentos sociais no Brasil*. In: BORGES, Paulo César Corrêa. **Marcadores sociais da diferença e repressão penal**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011. (Tutela penal dos direitos humanos, 1). Disponível em: <http://201.23.85.222/biblioteca/index.asp?codigo_sophia=89602>. (p. 175-189.).

FREYRE, Gilberto. **Ordem e progresso**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1959.

FURTADO, Júnia Ferreira. **O mapa que inventou o Brasil**. Rio de Janeiro: Versal. São Paulo: Odebrecht, 2013.

G1 RIO. **Esquema de segurança para Rio 2016 é o maior do país, diz ministro**. Rio de Janeiro, 24 de julho de 2016. Disponível em: < <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/olimpiadas/rio2016/noticia/2016/07/esquema-de-seguranca-para-rio-2016-e-o-maior-do-pais-diz-ministro.html> >.

GAFI. **FATF Annual Report 2013-2014**. Paris, 2014. Disponível em: < <https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/annual-report-2013-2014html.html> >.

_____. **Mutual Evaluation Report: Federative Republic of Brazil**. Paris, 25 de Junho de 2010. Disponível em: < <https://www.fatf-gafi.org/countries/a-c/brazil/documents/mutualevaluationreportofbrazil.html> >.

_____. **The Forty Recommendations**. Paris, 20 de Junho de 2003. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202003.pdf>>.

GARRAUD, R. **Traité théorique et pratique du Droit Pénal français, I**. Paris: Sirey, 1913.

GÓMEZ, Eusebio. **Delincuencia político-social**. Buenos Aires: La Facultad, 1933.

GOTOVICH, José. Quelques reflexions historiques a propos du terrorisme. In: **Réflexions sur la définition et la repression du terrorisme**". Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles, 1974.

GREENWOOD, Christopher. **International Law and the 'War against Terrorism'**. International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-), vol. 78, no. 2, 2002, pp. 301–317. Disponível em: <www.jstor.org/stable/3095683>.

GUILLAUME, Gilbert. **Terrorisme et Droit International**. Éditeur Brill, 2008.

GUIMARÃES, Isaac Sabbá. **Terrorismo: definição, apontamentos de criminologia e de política criminal – fundamentação constitucional**. Curitiba: Juruá Editora, 2019.

GUIMARÃES, Marcello Ovidio Lopes. **Tratamento Penal do Terrorismo**. São Paulo: Quartier Latin, 2007

GUPTA, Dipak K. “Waves of International Terrorism: An Explanation of the Process by which Ideas Flood the World.” In: **Terrorism, Identity and Legitimacy**. Edited by Jean E. Rosenfeld. New York: Routledge, 2011.

HAUS, J. J. **Principes généraux du Droit Pénal belge, t.I**. Gand: Librairie Générale de Ad. Hoste, 1879.

HERRING, George C. **From colony to superpower: U.S. foreign relations since 1776**. New York: Oxford University Press, 2008.

HOBSBAWM, Eric. **Globalização, democracia e terrorismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

HUNGRIA, Nélon. **Comentários ao Código Penal, v.I**. Rio de Janeiro: Forense, 1949.

Institute for Economics & Peace. **Global Terrorism Index 2018: Measuring the impact of terrorism** Sydney, November 2018. Disponível em: < <http://visionofhumanity.org/reports> >.

JAKOBS, Günther; CANCIO MELIÁ, Manuel. **Direito penal do inimigo: noções e críticas**. Organização e tradução de André Luís Callegari e Nereu José Giacomolli. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

JIMENEZ DE ASÚA, Luis. **Tratado de derecho penal: tomo III**. Buenos Aires: Editora Losada, 1964.

KLEIN, Naomi. **A doutrina do choque. A ascensão do capitalismo de desastre**. Tradução de Vania Cury. Parte II. Cap. 3. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.

LABAYLE, Henri. **Droit International et Lutte contre le Terrorisme**. Annuaire Français de Droit International, vol. XXXII, 1986.

LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2014.

LAQUEUR, Walter. **Interpretations of Terrorism: Fact, Fiction and Political Science**. Journal of Contemporary History, 12, 1977. p. 1-42.

_____, Walter. **Reflexões sobre o terrorismo**. Rio de Janeiro: Diálogo, 1987.

_____, Walter. **Terrorism**. London: Weidenfeld and Nicolson, 1977.

LASMAR, Jorge Mascarenhas. **A legislação brasileira de combate e prevenção ao terrorismo quatorze anos após 11 de Setembro: limites, falhas e reflexões para o futuro**. Revista de Sociologia e Política, n.53, Março, 2015.

Le Figaro. **Charlie Hebdo: Pellerin veut débloquent un million d'euros**. 8 de janeiro de 2015. Disponível em: < <http://www.lefigaro.fr/flash-eco/2015/01/08/97002-20150108FILWWW00371-charlie-hebdo-pellerin-veut-debloquer-un-million-d-euros.php> >.

LESSA, Antônio Carlos; MEIRA, Frederico Arana. **O Brasil e os atentados de 11 de setembro de 2001**. In: RBPI 2, 2001.

LINS, Álvaro. **Rio-branco: O Barão de Rio Branco: 1845-1912**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1945.

LOMBROSO, C. et LASCHI, R. **Il delitto politico e le rivoluzioni**. Torino: Bocca, 1890.

MAFFESOLI, Michel. **Lógica da dominação**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

_____. **A dinâmica da violência**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1987.

MALLIN, Jay. Terrorism as a military weapon. In: **Terrorism: Interdisciplinary perspectives**. Nova York: John Jay Press, 1978.

MARIGHELLA, Carlos. **Mini Manual do Guerrilheiro Urbano**. Sabotagem: 1969.

MENDES, Flávio Pedroso. **Guerra, Guerrilha e Terrorismo: uma proposta de separação analítica a partir da teoria da guerra de Clausewitz**. Carta Internacional, Vol. 9, n. 2, jul-dez. 2014.

MERLE, Marcel. La Politique Étrangère. **Traité de Science Politique - Vol. 4 - Les politiques publiques**. Paris: PUF, 1985.

PADOVANI, Tullio. **Bene giuridico e delitti politici**. Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale. Milano: Giuffrè, 1982.

PARANHOS JUNIOR, José Maria da Silva, Barão do Rio Branco. Questão de limites entre o Brasil e a República da Argentina - exposição do Direito do Brasil. In: **Questões de limites - República Argentina, Obras do Barão do Rio Branco**. vol I. Brasília: Ministério das Relações Exteriores/Fundação Alexandre de Gusmão, 2012.

PARASKOVA, Tsvetana. **ISIS Sold Oil to Assad & Turkey**. Oil Price. 02 de julho de 2018. Disponível em: < <https://oilprice.com/Geopolitics/Middle-East/Confirmed-ISIS-Sold-Oil-To-Assad-Turkey.html> > (acesso em 06/02/2019).

PASTANA, Débora Regina. **Cultura do Medo: Reflexões sobre violência criminal, controle social e cidadania no Brasil**. São Paulo: Editora Método, 2003.

PASTRANA-SÁNCHEZ, Alejandra. “Una aproximación al concepto de terrorismo: terrorismo y crímenes de lesa humanidad”. In: **Actas del Seminario Internacional. El terrorismo en la actualidad: um nuevo enfoque político criminal**. (org. PÉREZ-CEPEDA, Ana Isabel.) Facultad de Derecho de Salamanca, 8-10 de março de 2017.

PELLET, Sara. A ambiguidade da noção de terrorismo. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (coordenador). **Terrorismo e Direito. Os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil: perspectivas político jurídicas**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2003.

PÉREZ CEPEDA, Ana Isabel. **El pacto antiyihadista: Criminalización de la radicalización**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2017.

_____. **La seguridad como fundamento de la deriva del Derecho penal postmoderno**. Madrid: Iustel, 2007. p. 313.

PRADO, Geraldo Luiz Mascarenhas et al. **Aspectos contemporâneos da criminalização dos movimentos sociais no Brasil**. Revista Brasileira de Ciências Criminais, São Paulo, v. 23, n. 112, p. 245-260., jan./fev. 2015. Disponível em: <http://201.23.85.222/biblioteca/index.asp?codigo_sophia=118484>.

PROENÇA Jr., Domício, DINIZ, Eugenio, RAZA, Salvador Guelfi. **Guia de Estudos de Estratégia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

RAPOPORT, David C. **It Is Waves, Not Strains**. In: Terrorism and Political Violence, 28:2, 217-224. Disponível em: < <https://doi.org/10.1080/09546553.2015.1112278> >

_____, David C. **The Four Waves of Rebel Terror and September 11**. In *Anthropoetics* 8, no. 1 (Spring/Summer 2002).

_____, David C. "The Four Waves of Modern Terrorism." In: **Attacking Terrorism: Elements of a Grand Strategy**. Edited by Audrey Kurth Cronin and James M. Ludes. Washington, DC: Georgetown University Press, 2004

_____, David. The Politics of atrocity. In: **Terrorism: Interdisciplinary perspectives**. Nova York: John Jay Press, 1978.

_____, David, C. "Terrorism." In: **Encyclopedia of Violence, Peace and Conflict**. Edited by Lester R. Kurtz. Elsevier Science & Technology, 2008.

RECH, Marcelo. **Ameaça Terrorista no Brasil: apresentação à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados**. Brasília, 27 de maio de 2015.

RÉGIS PRADO, Luiz. et ARAÚJO, Luiz Alberto. "**Alguns aspectos das limitações ao direito de extraditar**". Revista dos Tribunais, São Paulo: RT, 1982.

RÉGIS PRADO, Luiz. CARVALHO, Érika Mendes. **Delito político e terrorismo: uma aproximação conceitual**. Revista dos Tribunais. Número 771 - Doutrina Penal. Primeira Seção. Janeiro de 2000, 89º Ano.

RICUPERO, Rubens. **A diplomacia na construção do Brasil (1750-2016)**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Versal, 2017.

RIESTRA, Juan Silva. **Los delitos políticos**. Buenos Aires: Imprenta de la Universidad, 1932

ROSSI, Pellegrino. **Traité de droit pénal tome II**. Paris: Guillaumin, 1972.

SANTOS, Marino Barbero. Los delitos de bandolerismo, rebelion y terrorismo. In: **Estudios de criminología y derecho penal**. Valladolid: Universidad de Valladolid, 1972.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. **A inserção estratégica do Brasil no cenário internacional**. São Paulo: IES / USP, 2001. (Coleção Documentos, série internacional, n.24).

SAUNDERS, Robert A. "Media and Terrorism". In: LAW, Randall D. **The Routledge History of Terrorism**. London: Routledge Histories, 2015.

SAUL, Ben. **Attempts to define 'terrorism' in international law**. Netherlands International Law Review, 2005. Disponível em: <<http://www.cicte.oas.org/olat/documents/Defining%20TERRORISM%20in%20International%20Law.pdf>>.

SCHELLING, Thomas C. **Thinking about nuclear terrorism**. *International Security*, Spring 1982 (Vol. 6, no. 4).

SENADO FEDERAL. **Sessão Plenária**. Brasília, 29 de outubro de 2015.

SERRA, Victor Siqueira. **Tempos difíceis exigem pensamentos difíceis: crítica criminológica como resposta à criminalização dos movimentos sociais**. Boletim IBCCRIM, São Paulo, v. 26, n. 302, p. 13-15., jan. 2018. Disponível em: <http://201.23.85.222/biblioteca/index.asp?codigo_sophia=139725>.

SESNO, Frank. **Combating Terrorism: The Role of the American Media**. U.S. House of Representatives. 15 de Setembro de 2004, p. 8

SOLER, Sebastian. **Derecho Penal argentino, t. I, V**. Buenos Aires: TEA, 1976.

SIQUEIRA, Galdino. **Tratado de Direito Penal, Parte Especial, t.I**. Rio de Janeiro: José Konfino, 1951.

SPEKTOR, Matias. **18 dias: quando Lula e FHC se uniram para conquistar o apoio de Bush**. São Paulo: Objetiva, 2014.

SOUZA, Artur de Brito Gueiros. **A cooperação penal internacional na luta contra o terrorismo: uma visão brasileira acerca dos desafios jurídicos frente aos atos terroristas**. Revista Portuguesa de Ciência Criminal, Coimbra, v. 24, n. 3, p. 359-379., jul./set. 2014. Disponível em: <http://201.23.85.222/biblioteca/index.asp?codigo_sophia=128432>.

SUTTI, Paulo; RICARDO, Sílvia. **As diversas faces do terrorismo**. São Paulo: Editora Harbra, 2003.

THE FOREIGN DESK. DAFTARI, Lisa. **Pro-Al Qaeda group calls to target Olympics, emphasizes attacks on U.S., France, Israel, U.K. athletes**. 20 de julho de 2016.

The Guardian. **16m glued to news as tragedy unfolds**. 12 de Setembro de 2001. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/media/2001/sep/12/overnights.september112001>>.

_____. **9/11 in numbers.** 18 de Agosto de 2002. Disponível em: < <https://www.theguardian.com/world/2002/aug/18/usa.terrorism> >.

_____. **Interview: ‘US foreign policy is straight out of the mafia’.** 7 de novembro de 2009. Disponível em: < <https://www.theguardian.com/world/2009/nov/07/noam-chomsky-us-foreign-policy> >.

THIESSE, Anne-Marie. **La création des identités nationales : Europe XVIII - XX siècle.** Paris : Seuil, 1999.

THORUP, Mikkel. **An Intellectual History of Terror: War, violence and the state.** New York: Routledge, 2010.

TILLY, Charles. **Regimes and repertoires.** Chicago: University of Chicago Press, 2006.

_____. **From mobilization to revolution.** Boston: Wesley Publishing Co., 1978.

_____. **Contentious performances.** Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

_____. Contentious repertoires in Great Britain, 1758-1834. In: TRAUGOTT, Mark (org.). **Repertoires and cycles of collective action.** Durham, NC: Duke University Press, 1995.

_____. **As sociology meets history.** New York: Academic Press, 1981.

UNESCO. **Les médias face au terrorisme : manuel pour les journalistes.** Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2017.

VALOR ECONÔMICO. **Brasil pode ir para lista negra de combate ao terrorismo.** Brasília, 13 de Março de 2015. Disponível em: < <https://www.valor.com.br/financas/3951278/brasil-pode-ir-para-lista-negra-de-combate-ao-terrorismo> >.

_____. **Fitch rebaixa rating e Brasil perdeu grau de investimento.** São Paulo, 16 de Dezembro de 2015. Disponível em: < <https://www.valor.com.br/financas/4360470/fitch-rebaixa-rating-e-brasil-perde-grau-de-investimento> >.

VARVIN, Sverre; VOLKAN, Vamik D. (orgs.). **Violência ou diálogo?: reflexões psicanalíticas sobre terror e terrorismo.** Tradução de Tânia Mara Zalberg. São Paulo: Perspectiva, 2008.

VIANA, Hélio. **História diplomática do Brasil.** Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército-Editora, 1952.

WALLS, Erin. **Waves of modern terrorism: examining the past and predicting the future.** Washington D.C.: Georgetown University, 2017.

WARDLAW, Grant. **Political terrorism: theory, tactics and counter-measures.** 2ª Edição. New York: Cambridge University Press, 1989.

WILKINSON, Paul. **Terrorismo político.** Rio de Janeiro: Artenova, 1976.

WOODCOCK, George. **Anarquism.** The New Encyclopedia Britannica (15ª Ed.), 1978.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **O inimigo no direito penal.** Rio de Janeiro: Revan. 2007.