

A definição de terrorismo e a Legislação Brasileira vigente

The definition of terrorism and the current brazilian legislation

Resumo: O terrorismo é um grande desafio para a segurança no século 21. Diferentes países, desenvolvidos ou emergentes estão enfrentando ataques terroristas. Como termo “terrorismo” assumiu um significado negativo de forma geral, e também carece de uma definição clara e aceita mundialmente, o uso de uma definição tendenciosa pode se enquadrar em interesses políticos para condenar qualquer movimento político de oposição. Portanto, este artigo argumenta que é essencial desenvolver uma Legislação interna de acordo com uma perspectiva neutral e fenomenológica em relação ao terrorismo. A partir dessa perspectiva, este artigo se concentrou em identificar os elementos constituintes centrais. Em seguida, esses aspectos centrais foram comparados à Legislação Brasileira, com foco na Lei nº 13.260/2016. As constatações deste artigo indicam que existem algumas lacunas ou erros na Legislação Brasileira vigente que podem levar a uma falta de coerência do arcabouço jurídico. Portanto, esse trabalho recomenda algumas alterações na Legislação Brasileira.

Palavras-chave: Terrorismo. Legislação. Definição de terrorismo. Coerência jurídica.

Abstract: Terrorism is a tough challenge to the security of the 21st century. Different countries, powerful or emerging ones, are facing terrorist attacks. As the term “terrorism” assumed a negative meaning in a general way, and it also lacks a clear and a worldwide accepted definition, the use of a biased definition may fit into political interests to condemn any opposing political movement. Therefore, this paper argues that it is essential to develop internal legislation in accordance to a neutral and phenomenological perspective regarding terrorism. From this perspective, this paper concentrated in identifying the core constituent elements. After that, these core aspects were compared to the Brazilian legislation against terrorism, focusing on the Law nº 13.260/2016. The findings of this paper indicate that there are some gaps or mistakes in Brazilian current legislation. Therefore, this paper recommends some changes to the Brazilian legislation.

Keywords: Terrorism. Brazilian legislation. Definition of terrorism. Legal coherence.

Ricardo Luiz da Cunha Rabelo

Exército Brasileiro.

Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

comsoc@eceme.eb.mil.br

Recebido: 04 abr. 2020

Aceito: 12 jul. 2020

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



1 INTRODUÇÃO

O terrorismo está presente na sociedade moderna desde a Revolução Francesa, quando, no final do século XVIII, os meios utilizados pelo poder governamental para atingir os seus objetivos políticos se baseavam na eliminação sumária dos oponentes pela morte na guilhotina. Essa prática espalhou o medo entre todas as classes políticas, uma vez que não estava claro quem poderia ser o próximo alvo dessas decisões. Por isso, como ficará claro ao longo deste trabalho, aquele período de governo ficou conhecido como “Regime de la Terreur”, o significado que mais tarde deu origem ao termo “terrorismo”, sendo usado para descrever um fenômeno semelhante.

Ao longo da história, é facilmente observada a ocorrência de terrorismo em diferentes países, realizado por grupos com motivações variadas, muitas vezes com grande impacto para as sociedades e governos afetados. Do final da Segunda Guerra Mundial, durante a “Guerra fria”¹, a ameaça apresentada pelas ações terroristas também esteve presente, acompanhando o contexto global e regional, desempenhando papel meramente tático na concretização dos objetivos políticos e estratégicos das partes em conflito. Durante o período, o processo de planejamento, a execução a seleção de alvos, e os efeitos desejados (objetivos) das organizações terroristas incorporaram novos padrões que condicionaram o fenômeno “terrorismo”, que ainda representava uma ameaça significativa aos países envolvidos, principalmente na Europa, Ásia, África e América.

Após o fim da Guerra Fria e o colapso da União Soviética, a ordem global estruturou-se em torno da existência de uma potência hegemônica, os EUA, cujo potencial militar incomparável foi conhecido e reconhecido pelo mundo após a 1ª Guerra do Golfo, em 1991. Esse aspecto incentivou os oponentes dos EUA a não tentarem derrotar sua força militar diretamente nos campos de batalha, mas, em vez disso, por meio de confrontos de pequena escala, no contexto da guerra irregular. Essa nova forma de confronto reuniu táticas, técnicas e procedimentos da guerra de guerrilha, da insurgência e do terrorismo. Dentre esses três métodos, o terrorismo apresentou a melhor relação custo-benefício, com risco consideravelmente menor, bem como o menor investimento inicial para iniciar as ações e o efeito mais tocante considerando o público global.

Ao mesmo tempo, as ações terroristas se multiplicaram pelo mundo, atingindo escala internacional, o que representou a principal ameaça para os países ocidentais, todos eles contando com grande aparato militar, e, muitas vezes, contando também com um conjunto bem estruturado de forças de segurança. Sem dúvida, o fato que caracteriza o padrão deste período é o ataque às Torres Gêmeas do World Trade Center, no coração dos EUA, em 11 de setembro de 2001. Esse ataque foi realizado por uma organização não estatal, Al-Qaeda, com sede no Afeganistão, com ramificações em diferentes países do Oriente Médio e da África, e supostamente apoiada por outros Estados. Após este ataque chocante,

1 Após a Segunda Guerra Mundial, formou-se uma ordem global de quarenta e cinco anos a partir de uma disputa bipolar liderada, por um lado, pelos Estados Unidos da América (EUA), e, por outro, pela União Soviética. Como ambos eram Estados nucleares, e um conflito nuclear resultaria em destruição mútua, seu confronto se deu de forma indireta, por meio de terceiros atores, como Proxy States, em um contexto que foi descrito como “guerra fria”.

a Espanha se tornou um alvo dos ataques terroristas da Al-Qaeda, seguida pelo Reino Unido (RU), França e Itália.

Hoje em dia, as notícias de casos de terrorismo são frequentes em jornais, na televisão ou na internet. Os ataques recentes realizados pelo grupo autoproclamado Islamic State of Iraq and Syria (ISIS) chocam com a violência, a crueldade e, principalmente, com o caráter aleatório das vítimas escolhidas. Assim que o fenômeno adquiriu caráter internacional, o terrorismo disseminou suas atividades funcionais por diferentes países, aumentando sua capacidade de atuação simultânea em diferentes países, bem como potencializando as possibilidades de recrutamento, arrecadação de fundos e captação de recursos críticos. Como consequência, muitos países diferentes enfrentam atividades ilegais relacionadas ao terrorismo, como lavagem de dinheiro, recrutamento, propaganda de violência extremista, bases de treinamento e contrabando de armas, explosivos ou outros recursos exigidos por ataques terroristas. Alguns Estados são acusados de fornecer refúgio seguro para terroristas procurados. Portanto, o terrorismo é inegavelmente uma ameaça presente para um grande número de países ao redor do mundo, incluindo o Brasil, e muitas autoridades governamentais diferentes estão empenhadas em um esforço para impedir essa atividade criminosa para a segurança da sociedade moderna.

Em torno da questão da prevenção e do combate à atividade criminosa, deve-se considerar o arcabouço jurídico que legitima as forças de segurança para atuar e proteger a sociedade. Assim, a primeira pergunta que um legislador deve fazer é: o que define o ato ilegal? A partir daí, os legisladores trabalham para definir uma conduta que deve ser evitada, uma vez que não é aceitável pela sociedade, e atribuem uma pena para quem infringir a lei. Atendendo a que se estabelece o Estado de Direito, a eficácia de uma lei é largamente afetada pela sua coerência com a definição utilizada para descrever a respectiva ação penal. Quando essa ação é simples e bem definida, é mais fácil construir um forte corpo de leis para evitá-la. Por outro lado, quando a ação penal é complexa, é difícil abordar todas as condições que podem definir tal comportamento, dando incerteza para julgar uma ação ou, melhor, para evitar que ela aconteça. É, exatamente, o que ocorre com o terrorismo, o fenômeno complexo que vem acontecendo internacionalmente e em diferentes manifestações.

Portanto, considerando a vulnerabilidade apresentada atualmente por qualquer país, incluindo o Brasil, à ameaça terrorista, este artigo tenta identificar de que forma a Legislação Brasileira contra o terrorismo se encaixa em uma definição fenomenológica (imparcial) de terrorismo. Isso significa identificar possíveis lacunas ou erros conceituais na Legislação Brasileira contra o terrorismo que possam aumentar a ameaça ou prejudicar o esforço para preveni-la e combatê-la.

Para atingir esse objetivo, esta pesquisa está dividida em três partes. Na primeira parte, este artigo estuda a evolução histórica do significado do terrorismo de forma a compreender a dinâmica da evolução conceitual e identificar os principais traços que marcaram o terrorismo ao longo da história. Em seguida, com esse suporte histórico, analisa, ainda na primeira parte, várias definições acadêmicas para estabelecer os elementos “sine-qua-non” que permitem identificar o fenômeno entre outros atos de violência extremistas. Na sequência, a pesquisa analisará, na segunda parte, a Legislação Brasileira vigente contra o terrorismo, com foco na recém-apro-

vada Lei nº 13.260/2016 (BRASIL, 2016) que regulamenta um dispositivo constitucional² que considera o terrorismo como crime grave, não podendo ser amnistiado ou amparado. Na terceira parte, a partir da comparação da Legislação analisada aos elementos de definição do terrorismo, este trabalho identifica possíveis lacunas ou erros nessa Legislação. Por fim, na conclusão deste trabalho, são apresentadas algumas recomendações com o objetivo de fortalecer o apoio da Legislação Brasileira ao esforço desenvolvido pelas forças de segurança interinstitucionais conjuntas no Brasil para prevenir e combater o terrorismo.

A metodologia utilizada para a realização desta pesquisa centrou-se numa perspectiva qualitativa, e numa abordagem indutiva, através da recolha de fontes documentais e bibliográficas de autores reconhecidos no meio académico internacional. A fim de desenvolver os elementos que definem o terrorismo, este artigo examinou os conceitos apresentados por Alex P. Schmid, Bruce Hoffman, Louise Richardson e Boaz Ganor, entre outros. Esses autores foram escolhidos por serem as vozes académicas de maior destaque no hemisfério ocidental, justamente a parte do mundo com a qual o Brasil tem mais chance de interagir para coordenar esforços, sendo fundamental a convergência conceitual entre esses países. A análise da Legislação Brasileira contra o terrorismo foi realizada por meio da coleta de fontes primárias de documentos oficiais.

A principal constatação deste artigo é que uma comparação entre as principais características do terrorismo e a legislação revelou algumas lacunas ou erros que podem levar à falta de coerência do arcabouço jurídico com a perspectiva fenomenológica académica. Portanto, a Legislação Brasileira precisa refinar a definição de terrorismo, reforçando os aspectos centrais da definição académica, e também reafirmar o que não é terrorismo, evitando mal-entendidos que possam bloquear o esforço de prevenção da ocorrência do terrorismo.

2 O CONTEXTO CONCEITUAL DO TERRORISMO

O que é o terrorismo? As palavras trazem consigo um significado exato, expressando uma compreensão comum de um assunto, um fato, uma ação, ou pelo menos uma qualificação destes. No entanto, algumas palavras, ao sintetizar fatos ou fenômenos complexos, podem levar a uma interpretação diferente.

Chegar a uma definição comum sobre o assunto, ou pelo menos uma que satisfaça a maioria dos países ainda é um desafio não alcançado. Duas ideias principais dominam os debates sempre que essa discussão é conduzida: a primeira é sobre a necessidade de desenvolver uma definição consensual, e a segunda ideia gravita em torno da subjetividade relativa que uma determinada definição é interpretada.

Os que defendem a dispensa de uma definição consensual de terrorismo afirmam que cada país já desenvolveu um arcabouço jurídico que abrange todos os atos considerados terrorismo, sendo eficaz para prevenir e tratar judicialmente todas as infrações da lei, como homicídio, roubo, sequestro, entre outros. Ainda que esses crimes estejam presentes

2 Constituição Federal Brasileira, artigo 5º, inciso XLIII. (BRASIL, 1988, p. 13)

no corpo da lei penal, deve-se reconhecer como mais sólida a teoria segundo a qual o terrorismo se diferencia dos demais crimes por sua natureza política, e de fato não agride outros cidadãos (que podem sofrer consequências desses atos), mas sim o Estado Nacional e, por conseguinte, a sua soberania, com forte impacto nas suas funções básicas e sociais.

Além disso, ainda no contexto da primeira ideia, o terrorismo é um fenômeno internacional (Gregor, 2013), disseminando suas atividades funcionais por diferentes países. Hoje em dia, é de fato comum observar organizações terroristas recrutando simultaneamente em mais de um país, enquanto mantém bases de treinamento em outros países, e obtém recursos de atividades ilegais desenvolvidas em um terceiro país. Portanto, é urgente que a comunidade internacional chegue a um entendimento consensual sobre o terrorismo de forma a unificar esforços para combater este fenômeno de forma simultânea e coordenada.

A segunda ideia que prejudica o esforço de se chegar a uma definição comum de terrorismo é o relativismo em torno da interpretação de um fato. Portanto, seus defensores costumam dizer que o terrorista de um é lutador pela liberdade de outro, como mostra Boaz Ganor:

A declaração, "O terrorista de um é o lutador pela liberdade de outro", tornou-se não apenas um clichê, mas também um dos obstáculos mais difíceis no enfrentamento do terrorismo. A questão de definição e conceituação é geralmente uma questão puramente teórica - um mecanismo para os estudiosos trabalharem o conjunto apropriado de parâmetros para a pesquisa que pretendem realizar. (Ganor, 2010, Nossa tradução)

Analisando com atenção essa argumentação, e dando base ao ponto de vista de Boaz Ganor, leva-se a considerar que essa ideia só prospera se o estudo do terrorismo e suas considerações não se concentrarem no ato em si, mas nas pessoas que dirigem ou na moralidade dos objetivos perseguidos. Não é aceitável que uma análise perca seu ponto focal e deixe de reconhecer que o terrorismo é o meio usado para atingir um fim. Por outro lado, a liberdade ou liberação de uma região pode ser o fim perseguido. Assim, não é correto comparar um meio, o terrorismo, ao fim, a liberdade. (Schmid, 2011)

Como afirma Alex P. Schmid, o problema de definição é um elemento crucial na tentativa de coordenar a colaboração internacional. Como consequência, esta pesquisa manterá seu foco na observação fenomenológica, com distância analítica, conduzida de forma imparcial, com isenção e independência crítica.

2.1 A EVOLUÇÃO DO SIGNIFICADO DE "TERRORISMO"

Essa palavra foi popularizada durante a Revolução Francesa e, ao contrário do seu significado contemporâneo, terrorismo tinha uma conotação positiva na época. O "*Regime de la Terreur*" de 1793, de onde veio o termo ainda hoje utilizado, foi adotado como meio de promoção da ordem em meio a um período de relativa anarquia e instabilidade que se seguiu à Revolução Francesa. Portanto, ao contrário do que o terrorismo é comumente entendido

hoje, significando uma atividade revolucionária conduzida por grupos marginalizados, o “*Regime de la Terreur*” foi concebido como um instrumento de governança para promover a estabilidade do Estado Revolucionário, intimidando contrarrevolucionários, subversivos e todos os demais dissidentes que o novo regime considerava “inimigos do povo”. A morte na guilhotina, proclamada a partir dos instrumentos do Estado a serviço do Governo Revolucionário³ foi uma lição poderosa transmitida a qualquer um que pudesse se opor à revolução ou desenvolver um sentimento nostálgico pelo “*ancien regime*”, todos considerados “traidores da revolução”.

“O “Regime do Terror” acabou quando Robespierre anunciou na Convenção Nacional que tinha uma nova lista de traidores. Os extremistas e os moderados se uniram para repudiar o regime e seu líder, temendo que seus nomes pudessem constar da lista anunciada. Como resultado, Robespierre e seus seguidores mais próximos foram todos condenados à mesma morte na guilhotina, assim como o primeiro condenado pelo regime, cerca de um total de quarenta mil. Foi assim que o “terror” chegou ao seu fim e, a partir desse momento, o “terrorismo” estaria associado ao abuso de poder, com implicações criminais. Este termo foi usado pela primeira vez por Edmund Burke em 1795, em uma crítica à Revolução Francesa, quando ele descreveu: “Thousands of hellhounds called Terrorists...let loose on the people” (LAW, 2009, p. 65)⁴.

Um dos resultados mais significativos da Revolução Francesa foi o despertar político na Europa, inspirando movimentos nacionais, que levaram à criação de novos Estados, e ao sentimento de repulsa ao regime monárquico absolutista⁵, como aconteceu na Alemanha, Itália e posteriormente na Rússia. Ao mesmo tempo, as mudanças sociais e econômicas impostas pela revolução industrial e a consequente exploração da classe trabalhadora (que se distanciava da política ou se alienou do processo) estabeleceram o ambiente ideal para o surgimento de novas ideologias. Durante esse período de intensas mudanças na Europa, o conceito de terrorismo se expandiu e evoluiu.

No meio de movimentos nacionais, os liberais e os anárquicos, um dos conceitos revolucionários emergentes foi desenvolvido pelo extremista republicano italiano *Carlo Pisacane*. Ele defendeu que a propaganda de ideias era uma ilusão. Para ele, as ideias resultaram de fatos, não o contrário. Desse modo, sua teoria da “propaganda pela ação” raciocinou que a violência era necessária não apenas para atrair a atenção para a causa, mas também para informar, educar e posicionar a massa (audiência) como apoio à revolução.

Apesar de não ter alcançado o sucesso desejado contra a dinastia Bourbon, no norte da Itália, *Pisacane* inspirou outros movimentos, como o russo *Narodnaya Volya*, que propôs, no final do século XIX, a limitação do poder ao czar, com a adoção de uma Monarquia

3 O Governo Revolucionário era composto pelo Comitê de Segurança Pública (eleito pela “convenção” e a partir daí o órgão governante efetivo), e o Comitê Geral de Segurança, que controlava a polícia e a justiça, estando subordinado ao Tribunal Revolucionário. Com base na “lei dos suspeitos”, os traidores da revolução foram condenados à morte na guilhotina, uma mensagem poderosa aos oponentes do regime. (Kerr, 1927)

4 Carta IV para Earl Fitzwilliam.

5 Embora o Reino Unido já tivesse sido governado por uma Monarquia Constitucional desde 1688, com o triunfo da Revolução Gloriosa, e a aprovação da “carta de direitos” em 1689, bem como o “Ato de Acordo” em 1701, o outro Os países europeus passaram a desafiar, ou pelo menos limitar, o “poder divino” do monarca somente após a Revolução Francesa”.

Constitucional. Este grupo refinou a teoria da “propaganda por ação”, conduzindo um direcionamento seletivo de indivíduos específicos que o grupo considerava a personificação de um Estado autocrático e opressor⁶, evitando mortes desnecessárias; ideia expressa pelo coletivo do grupo: “nem uma gota de sangue supérfluo” deve derramar na busca de objetivos, por mais nobres ou utilitários que sejam (HOFFMAN, 2006).

Mesmo dismantelado, o grupo russo deu sentido ao termo terrorismo, trazendo uma preocupação moral em adequar os meios utilizados para os fins perseguidos. Ironicamente, o sucesso obtido com o assassinato do czar Alexandre II em 1º de março de 1881 levou ao seu fim. Após o assassinato, todo o peso do Estado czarista caiu sobre as cabeças do grupo. Como contribuição do grupo russo, a tática de usar mais de um perpetrador para atacar o alvo e com o segundo usar explosivos que provocaram a morte tanto do czar quanto do agente do grupo, *Narodnaya Volya* inspirou outros grupos revolucionários. Para a organização anarquista nascente, forneceu um modelo a ser emulado.

Após essas ações, o movimento anarquista aplaudiu a morte do czar tirano e, no auge da euforia, fundou o movimento “Anarquista Internacional”. Enquanto o movimento inspirou uma revolução em proporção global, a falta de material e capacidade de coordenação permitiram apenas ações isoladas, executadas por pequenas células, o que dificultou a detecção da polícia, inspirando medo de proporção injustificada na população. Além disso, os notórios ataques a bomba foram sistematicamente dirigidos contra Chefes de Estado ou de Governo, como o assassinato do presidente dos Estados Unidos, William McKinley⁷ em 1901 e tantos outros ao redor do mundo⁸. Apesar de esses atos terem pouco impacto, tanto na política nacional quanto regional, o movimento anarquista deu sua contribuição para o desenvolvimento do terrorismo no campo conceitual com a manutenção da ideia de direcionar a ação contra um alvo selecionado, evitando danos colaterais aos objetivos perseguidos⁹.

Em meados do século XIX, sobrepondo-se à existência do movimento anarquista, alguns movimentos se desenvolveram na Europa, cuja motivação era nacionalista. Um dos mais ativos foi o movimento irlandês, inicialmente conhecido como “Fenian Brotherhood” e “Irish Revolutionary Brotherhood”, que operava a partir da Irlanda e de grupos irlandeses

6 O grupo se posicionou contra o terrorismo em sociedades abertas e democráticas. Em 1881, por exemplo, o comitê executivo do *Narodnaya Volya* denunciou publicamente, por esse motivo, o suposto motivo político anarquista por trás do assassinato naquele ano do presidente dos Estados Unidos, James Garfield. Segundo o grupo, o terrorismo só poderia ser justificado em circunstâncias extremas, denunciando todos os movimentos em países que permitiam “atividade política normal”. Veja *Political Terrorism: Theory, Tactics, and Countermeasures* Terrorismo Político: Teoria, Tática e Contramedidas (Wardlaw, 1989, p. 23)

7 McKinley foi assassinado por um jovem refugiado húngaro, Leon Czolgoaz, que, embora não fosse membro de um movimento anarquista, foi definitivamente influenciado por ele. Esta ação levou o Congresso dos Estados Unidos a aprovar uma lei que proíbe todos os anarquistas conhecidos, ou qualquer outra pessoa que se oponha a um governo estabelecido.

8 Além de McKinley, os anarquistas atentaram contra a vida do Kaiser alemão em 1878; matou o presidente em 1894, e o rei Umberto I, em 1900, ambos da Itália; a imperatriz austro-húngara Elizabeth, em 1898; e os primeiros-ministros espanhóis em 1897 e 1912.

9 Outra importante contribuição do movimento anarquista para o desenvolvimento do terrorismo foi a disseminação de instruções sobre a preparação e uso de explosivos, bem como o planejamento e execução de ataques (manuais “como fazer” ou “faça você mesmo”). A produção doutrinária influenciou a organização de células terroristas e a execução de ataques terroristas em todo o mundo. O uso de ferramentas de tecnologia da informação é reconhecido como um dos predecessores do uso da “revolução da informação”, vivida no século atual, para a disseminação doutrinária de táticas, técnicas e procedimentos do terrorismo” (HOFFMAN, 2006).

que migraram para os Estados Unidos¹⁰. Nesse contexto, Jeremiah O'Donovan Rossa, líder do United Irishmen, foi detido e condenado à prisão perpétua na Irlanda, sendo libertado após indícios de abusos na prisão, sendo exilado para os Estados Unidos.

No exílio, O'Donovan retomou suas atividades subversivas, com o apoio de Patrick Ford, editor do jornal “Irish World”, principal veículo de difusão das idéias do movimento. A associação direta de um veículo de mídia ao movimento republicano irlandês, que defendia a ação de pequenos grupos (the Skirmishers) como forma de infligir danos ao desenvolvimento econômico britânico e forçar o governo a ceder à ideia da independência irlandesa, foi um reconhecimento do poder da mídia¹¹ quando usado em favor de ações terroristas em escala internacional. Da mesma forma, mostra que os maus tratos a eventuais terroristas mantidos sob os cuidados dos Estados têm o potencial de fortalecer o apelo ao recrutamento e adesão à causa revolucionária, o que hoje é visto como um estímulo às ações terroristas na França, na Bélgica e, contra os Estados Unidos, em outros países.

O *modus operandis* do United Irishmen (*Clan na Gael*) baseava-se na ação de pequenos grupos e na formação de um fundo de dinheiro para financiar o “skirmishers fund”, pedindo contribuições através do Irish World. A execução de ataques dirigidos contra as estações do Metro e Ferroviária de Londres, com a utilização de bombas caseiras e primitivos detonadores temporizadores, embora não visassem atingir os utentes inocentes desses meios de transporte, acabou por marcar “a impossibilidade de controlar os efeitos de um ataque”, pelo menos com essas características, e, conseqüentemente, o abandono da visão dominante entre os anarquistas, para evitar o derramamento de sangue inocente. Sem dúvida, o terrorismo, com isso, passou a adquirir um caráter negativo e questionável, tornando cada vez mais difícil a defesa de seus atos.

No mesmo ambiente, com motivação nacionalista, pouco antes da Primeira Guerra Mundial, um grupo de sérvios bósnios, conhecido como *Mlada Bosnia (Jovens bósnios)*, levantou-se contra o domínio tirânico da monarquia austro-húngara dos Habsburgos sobre os territórios dos Balcãs, que concentrava uma população de origem eslava em sua maioria. Em uma das ações mais famosas do grupo, Gavrilo Princip, um de seus membros, assassinou o arquiduque austríaco Franz Ferdinand, dando início à sequência de eventos que culminaria com a eclosão da Primeira Guerra Mundial. O aspecto considerado novo neste caso foi o apoio externo oferecido por grupos sérvios ultranacionalistas (*Narodna Obrana - Defesa do Povo*), em nome do pan-eslavismo, aos Jovens Bósnios.

Embora a conexão entre o governo sérvio e os grupos subnacionais não fosse clara, em 1911 uma facção do *Narodna Obrana* se separou e fundou outro grupo (União da Morte), mais conhecido como Mão Negra. Esse grupo era composto em grande parte por militares sérvios, como o chefe do Serbian General Staff Intelligence Department, Coronel

10 The action from the territory of the United States can be considered the first effect of the diaspora of nations, or of the migratory movement, to the development of terrorist activities. The support, through ideas, financing, recruiting, or even hiding wanted members, will be essential for the globalization of the terrorism phenomenon.

11 Juntos, O'Donovan e Ford desenvolveram uma nova estratégia para o movimento republicano, afirmada na coluna assinada por Ford na edição de 4 de dezembro de 1875: “Não estamos aconselhando uma insurreição geral, pelo contrário, devemos nos opor a uma insurreição geral na Irlanda como inoportuno e imprudente. Mesmo assim, acreditamos na ação. A causa irlandesa requer um pequeno bando de heróis”(BEINER, 2014, p. 210).

Dragutin Dimitrievich. Isso não quer dizer que o governo sérvio controlou ou manipulou o movimento bósnio, nem apoiou o plano traçado pela Mão Negra. No entanto, embora mantendo o significado revolucionário do terrorismo, um paralelo pode ser feito com o que agora é denominado terrorismo patrocinado pelo Estado, quando um governo estrangeiro contrabandeia, estimula, financia e fornece treinamento para um movimento terrorista.

Ainda que seja apenas uma diferenciação semântica, alguns pesquisadores usam o termo “terror” para se referir a atos perpetrados por Estados, mas reservam o termo “terrorismo” para atos praticados por grupos subnacionais. Essa classificação, entretanto, revela a preocupação em diferenciar o autor (causal) do fenômeno, sendo fonte de grande dissensão sobre a definição de terrorismo, uma vez que retira o foco do próprio fenômeno. Na verdade, não faz sentido manter essa diferença ao buscar as características intrínsecas do terrorismo como um fenômeno.

A partir de 1930, o significado do terrorismo passou por uma nova mudança e passou a ser relacionado à atos de violência praticados por governos autoritários contra cidadãos de seu próprio país. Foi o que aconteceu na Alemanha nazista, na Itália fascista e na União Soviética stalinista. Nos dois primeiros exemplos, a formação de grupos pró-governo, os “camisas marrons” e os “camisas pretas”, serviu de arma para intimidar e coagir os opositores do regime. Stalin usou o sistema de expurgos sucessivos para adquirir poderes supremos, eliminando a oposição, especialmente aqueles considerados os mais preparados, inteligentes e capazes de liderança. Ressalte-se que, ao contrário do regime de terror francês, as medidas citadas não foram lançadas em um momento político de crise ou caos e ainda caracterizaram abuso de exercício de poder, mantendo o viés negativo do fim do regime de terror de Robespierre.

Segundo Bruce Hoffman (Hoffman, 2006), eventos semelhantes ocorreram quando os chamados esquadrões ou grupos de extermínio, em conjunto com a flagrante intimidação política de oponentes, foram instrumentos de governos ditatoriais de direita, como no Chile e na Argentina, ou até mesmo governos eleitos, como em El Salvador, Guatemala, Colômbia e Peru, estes últimos durante os violentos movimentos revolucionários de esquerda na década de 1980. O mesmo poderia ser dito da situação atual na Venezuela, onde o governo eleito promove a intimidação, por meio de grupos pró-governamentais e agências estatais, contra opositores, dissidentes e líderes sindicais.

Após a Segunda Guerra Mundial, vários movimentos revolucionários inspirados pela liberdade surgiram contra as potências colonialistas ou imperialistas. Da mesma forma, inúmeros movimentos tiveram a inspiração, ou o apoio velado, das duas potências mundiais hegemônicas, os Estados Unidos da América e a União Soviética. Foi neste contexto que nasceram as chamadas “guerras de libertação”, com uma utilização generalizada de ataques terroristas para promover a concretização de objetivos políticos, como a formação de um novo Estado, mudança de regime de governo, derrubada de determinado governo governante, ou expulsar uma força de ocupação de um país. Diante da conotação negativa que o termo terrorismo havia desenvolvido, os chamados movimentos terroristas assumiram, na época, denominações politicamente neutras, como “lutadores pela liberdade”¹², “revolucionário”, or “guerrilla urbana”.

¹² Yasser Arafat, leader of the Palestine Liberation Organization, addressed the United Nations General Assembly in a speech on November, 13.

Durante as décadas de 1960 e 1970, o entendimento do termo terrorismo continuou a contemplar o contexto revolucionário, mas também passou a contemplar a atuação de grupos nacionalistas e étnico-separatistas, além dos diversos movimentos com fortes raízes ideológicas e políticas, características de o período da guerra fria, quando grupos revolucionários recorreram a ações terroristas para atrair atenção local, regional e até internacional para suas causas. Já na década de 1980, o ambiente de disputa bipolar havia atingido seu clímax e a estratégia do Kremlin de promover a expansão do regime socialista por meio de grupos subnacionais contrários à ordem político-econômica vigente havia sido denunciada pela escritora Claire Sterling em seu livro "The Terror Network".

Foi também nessa época que vários atentados suicidas foram dirigidos contra representações diplomáticas e alvos militares dos EUA no Oriente Médio, todos atribuídos a organizações patrocinadas pelo Estado que não podiam combater aberta e diretamente os Estados Unidos, mas recorreram ao terrorismo para alvejá-los e desencoraje-os a continuar defendendo seus objetivos na região. Os exemplos desses regimes são Síria, Irã, Iraque e Líbia. Um desses ataques foi o bombardeio de uma base militar americana em Beirute em 23 de outubro de 1983, matando 241 soldados americanos, um ataque atribuído ao Hezbollah, que foi supostamente patrocinado pelo Irã e pela Síria¹³.

Como consequência desses fatos, o conceito de terrorismo se expandiu ainda mais, incluindo, e às vezes, se confundindo com movimentos revolucionários e guerrilheiros. A fluidez do conceito, segundo a perspectiva de quem julgou o ato, permitiu rotular deliberadamente as ações violentas de terrorismo, aproveitando o sentido negativo assumido pelo termo terrorismo.

O conceito de terrorismo tornou-se ainda mais impreciso quando, na década de 1990, surgiram as atividades terroristas vinculadas a atividades criminosas, como o "narcoterrorismo" e o "fenômeno da zona cinzenta".

O narcoterrorismo, embora não se limite a esse significado, foi concebido para designar movimentos, segundo a teoria da conspiração lançada por Claire Sterling, que foi orquestrada por Moscou e utilizou o tráfico de drogas para possibilitar ou acelerar o alcance dos objetivos pretendidos, segundo o criminologista francês e especialista em terrorismo, *Xavier Raufer*. Enquanto o conceito era consistente com o trabalho de vários grupos "Marxistas-Leninistas" ligados, por exemplo, à União Soviética, Cuba, Bulgária ou Nicarágua, outros grupos criminosos começaram a estabelecer alianças estratégicas com organizações terroristas e guerrilheiras ou mesmo começaram a usar a violência para alcançar objetivos políticos. O crescente poder dos cartéis de drogas na Colômbia e no Peru, bem como suas contínuas tentativas de desacreditar os governos eleitos e o sistema político desses países, são exemplos clássicos dessa tendência.

O fenômeno da área cinzenta, por sua vez, constituiu uma teoria para designar a natureza complexa e incerta das ameaças caracterizadas por grupos subnacionais no período

13 O caminhão-bomba em 1983 contra uma base do Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA, que fazia parte de uma força multinacional das Nações Unidas para garantir um cessar-fogo no Líbano, deixou 241 soldados americanos mortos. Seus autores não foram determinados, mas as investigações atribuíram sua execução a muçulmanos xiitas, representantes do Hezbollah, ligados ao Irã e apoiados pela Síria. (Frank, Benis M., *US Marines in Lebanon: 1982-1984*. Washington-DC, History, and Museums Division Headquarters. US Marine Corps, 1987, p. 24, 44, 152)

pós-Guerra Fria. De fato, a doutrina militar em vários países teve que se adaptar a um novo conjunto de ameaças, cujas ações não constituíram atos de guerra, segundo o entendimento consolidado ao longo do século XX, mas também foi suficientemente desestabilizador para caracterizar a situação de paz. Em suma, eles exigiam uma resposta militar, sem uma declaração clara de guerra. É durante este período que surgem as operações militares de “nenhuma guerra” ou “diferente de guerra”.

Em meio a esse período, o terrorismo assumiu uma complexidade imensa, não sendo visto como um fenômeno individual de violência subnacional para assumir um padrão multidisciplinar, constituído de várias características constituintes em um ambiente de violência.

Essa tendência não começou abruptamente no final do século XX, mas se desenvolveu ao longo do século. Notadamente, Claire Sterling, Bruce Hoffman e David Rapoport (2004), três estudiosos e autores de obras literárias sobre o assunto, apontam, por exemplo, o *Minimanual do Guerrilheiro Urbano*¹⁴, escrito pelo brasileiro *Carlos Marighella* em 1969, como uma obra que serviu de espinha dorsal para a estruturação de diversas organizações terroristas ao redor do mundo, como o grupo alemão *Baader-Meinhof* and a organização italiana Brigada Rossa. No documento, Marighella ele dedica parte de seu manual a se definir como um “guerrilheiro urbano”, estabelecendo uma lista das qualidades pessoais do guerrilheiro, mostrando um claro esforço para diferenciá-lo de um mero terrorista¹⁵. Conforme já descrito no texto, outra designação que membros de organizações terroristas ou simpatizantes preferiram usar para si mesmos foi “lutador pela liberdade”, de conotação mais aceita, em função do status da luta de libertação contra o invasor.

O atentado terrorista de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos, pela forma como foi conduzido e pelo resultado alcançado, acabou selando a conotação negativa atribuída ao terrorismo, vinculando-o a atividades decorrentes do radicalismo, do extremismo, da impossibilidade de conviver com a diversidade, ou com a necessidade de forçar a aprovação e aceitação de um ponto de vista defendido pela organização, independentemente do pensamento majoritário.

Concluindo a análise histórica, o termo terrorismo teve um significado positivo durante os movimentos nacionalistas e anárquicos no início do século 20, quando os terroristas costumavam afirmar com orgulho sua diferença dos criminosos comuns. Naquela época, os ataques concentraram-se nas autoridades investidas do poder contra o qual lutavam os terroristas, sempre tentando derrubar um governo ou mudar um regime. No entanto, quando a violência das ações passou a ser enfrentada contra cidadãos, atacando aleatoriamente membros de uma sociedade, que não era o centro de poder que os terroristas tentavam derrubar, os movimentos perderam a legitimidade e o termo “terrorismo” ganhou um caráter negativo significado. Esses movimentos, com motivações nacionalistas, em busca de independência ou autonomia, incorporaram também o viés ideológico, mas mantendo a busca de objetivos políticos. Essa situação levou os terroristas a se definirem em uma perspectiva diferente,

14 “To be called an aggressor or a terrorist in Brazil is now an honor to any citizen, for it means that he is fighting, with a gun in his hand, against the monstrosity of the present dictatorship and the suffering it causes” (MARIGHELLA, 1969 apud HOFFMAN, 2006, p. 21).

15 Embora não seja a versão original do *Minimanual do Guerrilheiro Urbano*, este documento é referenciado em diversas obras literárias e, em formato digital, disponível em sites eletrônicos. Uma versão deste documento, obtida e comparada.

dando ênfase à legitimidade do objetivo perseguido, na tentativa de escapar do significado negativo de terrorismo, bem como o termo deveria ser utilizado para rotular atos violentos de oponentes a deslegitimizá-los.

Em suma, a evolução do terrorismo, segundo seu significado, mostra a presença constante do uso da violência para disseminar o medo, ou pânico, a fim de mudar o comportamento de um público em prol dos resultados políticos desejados.

2.2 A ABORDAGEM ACADÊMICA PARA DEFINIR O TERRORISMO

O termo terrorismo não tem uma definição precisa ou amplamente aceita. Acadêmicos, políticos, especialistas em segurança e jornalistas usam uma variedade de definições de terrorismo. Algumas definições enfocam o modo de operação das organizações terroristas. Outros enfatizam as motivações e características do terrorismo ou o “*modus operandis*” de terroristas individuais.

Trabalhar com muitas perspectivas diferentes confunde o público e pode servir a um interesse específico. Praticamente qualquer ato de violência especialmente abominável percebido como dirigido contra a sociedade - quer envolva atividades de dissidentes anti-governamentais ou do próprio governo, crime organizado, pessoas envolvidas em protestos militantes - é frequentemente rotulado como “terrorismo” (HOFFMAN, 2006).

Na tentativa de estabelecer o significado de terrorismo, recorrer à definição do dicionário não se mostra produtivo. O Dicionário Aurélio, embora goze de grande autoridade e respeito na língua portuguesa, apresenta uma definição pouco reveladora e nada substancial: “Terrorismo: forma de coação, combate ou ameaça pelo uso sistemático do terror”. Em busca de maior precisão, poderia-se procurar, no mesmo dicionário, o terror vernáculo: “1. Estado de grande pavor. 2. Temor” (FERREIRA, 2008, Nossa tradução da tradução do autor).

Mesmo em outras línguas, os dicionários têm definições muito históricas ou mesmo muito literais, como Hoffman registrou em seu livro *Inside Terrorism*, pelo exemplo da definição encontrada no Oxford English Dictionary:

Terrorism: Terrorismo: um sistema de terror. 1. Governo por intimidação, conforme dirigido e executado pelo partido no poder na França durante a revolução de 1789-94; o sistema de terror. 2. gen. Uma política que visa atingir com terror aqueles que a adotam; o emprego de métodos de intimidação; o fato de aterrorizar ou condição de estar aterrorizado. (OXFORD, 1971 apud HOFFMAN, 2006, p. 3 Nossa tradução).

Como pode ser visto, as definições são muito vagas, a primeira ligada ao próprio fato histórico, que retém as origens do termo terrorismo. O segundo significado apresenta, pelo menos, a característica indutora do medo presente nas ações terroristas, mas tem um

significado tão amplo que admite a sua atribuição correspondente a uma grande variedade de atos violentos, mesmo que não sejam propriamente atos de terrorismo.

A tentativa de estabelecer uma definição de terrorismo que possa ser aceita em qualquer parte do mundo, independentemente dos interesses envolvidos, pode levantar a questão da necessidade dessa medida, conforme demonstrado na introdução deste trabalho. Na verdade, esse objetivo, com tanta ousadia, parece impossível; sugerindo, em substituição, o destaque das características essenciais que constituem uma ação terrorista, que permite a qualquer Estado, ou instituição, construir uma definição precisa, coerente e imparcial. Nesse sentido, para apontar os principais elementos que definem o fenômeno, este artigo recorrerá à imparcialidade acadêmica de pesquisadores reconhecidos.

Portanto, como foi observado durante o estudo da evolução do significado de terrorismo, e considerando que seu significado assumia uma conotação negativa, assim como o comportamento de abnegação que supostos terroristas desenvolveram em sua defesa, desenvolveu-se um novo “ batalha retórica ” em torno da classificação de um fato como terrorismo. De fato, como afirma Brian Jenkins (1980, p. 1), classificar um ato como terrorismo implica um julgamento moral. Para evitar o julgamento moral de uma ação, avaliando seus perpetradores, ou os objetivos da perseguição, a pesquisa se concentrará na análise fenomenológica da ação, principalmente em suas características intrínsecas, que podem distinguir este evento de outros.

O 2011 Routledge Handbook of Terrorism Research fornece 261 definições para a palavra terrorismo. Como uma palavra pode ter tantas interpretações diferentes? Bjørge (2005, p. 1), argumenta que isso se deve ao fato de o terrorismo ser “um conjunto extremamente complexo de fenômenos, abrangendo uma grande diversidade de grupos com diferentes origens e causas”. Hoje em dia, o terrorismo inclui não só a ação, mas também a captação de recursos, captação de recursos críticos para usar em ação, permanecendo invisível às forças de segurança, utilizando documentos falsos, utilizando a tecnologia da informação (TI) para se comunicar dentro e fora das organizações, entre outras atividades, todos eles exigindo um certo grau de atenção como atividades criminosas relacionadas ao terrorismo.

Alex Schmid e Albert Jongman (1988) em “Political Terrorism: A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories, and Literature”, analisaram 109 diferentes definições de terrorismo, resultado de um inquérito realizado a autores e investigadores de renome, no âmbito do estudo do fenômeno, pertencentes ao meio acadêmico. A partir de sua análise, os autores analisaram e tabularam os 22 elementos que apareceram com maior frequência nas definições estudadas, conforme a Tabela 1, descrita a seguir:

Tabela 1 – Frequency of present elements in 109 definitions of terrorism

Elemento	Frequência (%)
1. Violência, força	83,5
2. Político	65
3. Medor, terror enfatizado	51

Elemento	Frequência (%)
4. Ameaça	47
5. Efeitos (psicológicos) e reações (anticipadas)	41,5
6. Diferenciação vítima-alvo	37,5
7. Ação proposital, planejada, sistemática e organizada	32
8. Método de combate, estratégia e tática	30,5
9. Extranormalidade, em violação das regras aceitas, sem restrições humanitárias	30
10. Coerção, extorsão, indução de cumprimento	28
11. Aspecto de publicidade	21,5
12. Arbitrariedade; caráter impessoal e aleatório; indiscriminação	21
13. Civis, não combatentes, neutros, forasteiros como vítimas	17,5
14. Intimidação	17
15. A inocência das vítimas enfatizada	A
16. Grupo, movimento, organização como perpetrador	14
17. Aspecto simbólico, uma demonstração aos outros	13,5
18. Incalculabilidade, imprevisibilidade, imprevisibilidade de ocorrência de violência	9
19. Natureza clandestina e secreta	9
20. Repetitividade; personagem de violência em série ou campanha	7
21. Criminal	6
22. Demandas feitas a terceiros	4

Fonte: Schmid e Jongman (1988, p. 5-6).

No final deste exercício exaustivo, Schmid pergunta “se a lista acima contém todos os elementos necessários para uma boa definição”. A resposta que ele apresenta é “provavelmente não”. Pode ser frustrante ou levar à conclusão de que é impossível chegar a um consenso sobre os elementos que definem o terrorismo. Por isso este trabalho enfoca o ato em si, isolando-o como fenômeno, e evitando confusões por variáveis intervenientes ou dependentes. Alguns dos elementos apresentados na tabela estão intimamente relacionados, ou guardam o mesmo significado entre si, enquanto outros referem-se a aspectos externos da ação. Isso explica parcialmente o aparente fracasso de Schmid e Jongman naquela época.

No entanto, o esforço para definir terrorismo persistiu com Schmid. Ele realizou outras pesquisas divulgadas em 2004 e continuou tentando chegar a um consenso. Assim, Schmid chegou a uma conclusão de dez elementos que fornecem uma descrição justa e boa o que, na visão acadêmica comum, pode ser considerada terrorismo:

- 1) O caráter dual do termo terrorismo (este artigo usa o caráter fenomenológico uma vez que enfoca o fato, não o vendo como uma filosofia ou uma ideologia;
- 2) Contexto triplo (confirmando esta posição de pesquisa, não diferencie ou exclua contextos do estudo fenomenológico)
- 3) Perpetrador como fonte ou agência de violência (o terrorismo exige que um agente execute deliberada e intencionalmente a ação que causa terror, medo ou pânico);
- 4) Política (o terrorismo é uma violência política, não meramente “criminosa” ou “psicótica” – será discutido profundamente mais adiante);
- 5) Ato violento (o uso da violência ou a ameaça de uso da violência é gerador de terror, medo ou pânico. Sem violência, os terroristas não podem enviar sua mensagem);
- 6) Comunicação baseada em ameaças (por trás da violência, existe um fator aleatório de direcionamento à violência que funciona em benefício da transmissão de uma mensagem terrorista. Uma ação terrorista é uma forma de comunicação por meio do uso de violência);
- 7) Diferenciação entre vítimas diretas e o público-alvo final (a vítima direta da violência é diferente do alvo final. Para isso, qualquer pessoa pode se tornar uma vítima de terrorismo. Além disso, traz à tona uma discussão sobre se um alvo é legal combatente ou um civil inocente. Requer uma consideração mais profunda, que será conduzida neste documento posteriormente);
- 8) Terror, medo, pavor (o ato de violência é projetado para produzir um efeito psicológico desproporcional ao seu resultado físico. Para conseguir isso, o terrorista habilmente explora o preconceito inerente ao sistema de valor das notícias);
- 9) 9) Intenção (a ação terrorista exige intenção de executar o ato violento e de gerar terror. Não pode advir de ato não provocado);
- 10) Campanha (um único ato pode causar terror temporário em uma população-alvo. Para ter alguma chance de se tornar eficaz, é necessária uma campanha de ataques terroristas) (SCHMID, 2011, p. 76-83).

Coerente com sua longa pesquisa, Schmid apresentou em 2011 (23 anos após sua primeira grande tentativa de definir o terrorismo), por meio de um livro editado por ele, *The Routledge Handbook of Terrorism Research*, uma definição acadêmica consensual para o terrorismo:

O terrorism se refere, por um lado, a doutrina sobre a presumida eficácia de uma forma especial ou tática de violência política coercitiva e geradora de medo e, por outro lado, a uma prática conspiratorial de ação violência calculada demonstrativa e direta, sem legal ou restrições morais, visando principalmente civis e não combatentes, realizados por seus efeitos propagandísticos e psicológicos em vários públicos e partes em conflito (SCHMID, 2011, p. 86, Nossa tradução).

Depois de um trabalho minucioso e cuidadoso conduzido por Schmid, vale a pena verificar outras definições acadêmicas de terrorismo antes que este artigo chegue às suas conclusões parciais. Assim, segundo Louise Richardson (2007, p. 20, *itálico do autor*), os terroristas são atores subnacionais que atinga violentamente não-combatentes para comunicar uma mensagem política a terceiros. Bruce Hoffman (2006, p. 40, *italic do autor*) define o terrorismo “como a criação e exploração deliberada do medo por meio da violência ou da ameaça de violência na busca de mudanças políticas”. Boaz Ganor (2010, p. 4, *itálico do autor*), por sua vez, define terrorismo como “o uso intencional, ou ameaça de uso, violência contra civis ou contra alvos civis, a fim de atingir fins políticos. Por fim, David J. Whittaker (2003, p. 5, *itálico do autor*) conclui que “terrorismo, no uso contemporâneo mais amplamente aceito do do termo, é fundamental e inerentemente político. É também inelutavelmente sobre poder: a busca de poder, a aquisição de poder, e o uso do poder para alcançar mudanças políticas. O terrorismo é, portanto, violência – ou, igualmente importante, a ameaça de violência – usada e dirigida na busca de, ou a serviço de, um objetivo político”.

Nesse sentido, olhando para as definições apresentadas pelos ilustres autores citados acima, é possível identificar três pontos convergentes de suas definições, que também são os elementos que este trabalho aponta como aqueles em que a maioria dos acadêmicos concordaria: o uso da violência, alvos civis e mensagem política (ou objetivo).

O primeiro elemento é a violência “Se um ato não envolve violência ou ameaça de violência, não é terrorismo” (RICHARDSON, 2007, p. 4). A violência ou a ameaça da violência é tão simbólica para o terrorismo porque é o instrumento utilizado para instilar medo, aterrorizar um público-alvo e, com isso, atingir objetivos psicológicos. O uso da violência ou ameaça de uso vem da ideia de “propaganda por atos”, conforme demonstrado durante a análise da evolução do significado do terrorismo, e, desde então, caracteriza a forma como os terroristas sensibilizam o público, causando medo e pânico. Como Schmid afirmou, poucos trabalhos acadêmicos de pesquisa contestam que o terrorismo é uma forma especial de uso da violência (política) sem restrições morais.

Os próprios atos destrutivos são crimes fora do contexto de guerra e tendem a ser qualificados como crimes de guerra em um contexto de guerra se os combatentes civis são alvos deliberados. O ato violento geralmente pretende ser “exemplar” e tem o objetivo de intimidar, impressionar ou coagir terceiros ligados, direta ou indiretamente, às vítimas. (SCHMID, 2011, p. 78, Nossa tradução).

Através do uso da violência, um grupo ou movimento obtém obediência de uma sociedade e pressiona um governo a agir de acordo com o desejo terrorista, como mostram Kydd e Walter (2006, p. 50):

terrorist violence is a form of costly signaling. Terrorists are too weak to impose their will directly by force of arms. They are sometimes strong enough, however, to persuade audiences to do as they wish by altering the audience’s beliefs about such matters as

the terrorist's ability to impose costs and their degree of commitment to their cause. Given the conflict of interest between terrorists and their targets, ordinary communication or "cheap talk" is insufficient to change minds or influence behavior. If al-Qaida had informed the United States on September 10, 2001, that it would kill 3,000 Americans unless the United States withdrew from Saudi Arabia, the threat might have sparked concern, but it would not have had the same impact as the attacks that followed. Because it is hard for weak actors to make credible threats, terrorists are forced to display publicly just how far they are willing to go to obtain their desired results.

O governo pressionado, no entanto, por ter o monopólio do uso legítimo da força (incluindo força letal), pode decidir usá-la contra os autores violentos do ato de proteção da sociedade, causando uma escalada da violência e talvez levando a uma reação exagerada pelas forças de segurança. Como consequência, a violência do terrorismo tem um segundo e um terceiro efeitos, que são os objetivos principais da violência. No entanto, apenas a violência não é suficiente para apontar a ocorrência do terrorismo.

O segundo elemento é a mensagem ou objetivos políticos que o terrorismo tenta comunicar por meio de atos violentos. Durante anos, a mídia relatou o terrorismo como o uso da violência sem nenhum objetivo além da vingança, ou desejo de produzir medo em uma população inimiga (KYDD; WALTER, 2006, p. 51). No entanto, é preciso reconhecer que o terrorismo não é apenas violência "criminosa" ou psicótica, deve ter objetivos políticos. Na ciência política, explica Schmid, a política é geralmente definida em termos de um ou vários dos seguintes conceitos: política, poder, autoridade, estado, alocação de recursos e/ou conflito (SCHMID, 2011, p. 77). É essencial diferenciar a violência criminal comum do terrorismo, e determinar a natureza política do terrorismo é, de fato, um dos elementos distintivos mais importantes. Por apresentar um conceito bastante amplo, o contexto de uma ação classificará seu aspecto político. Kydd e Walter (2006, p. 52, *italico do autor*) desenvolveram um estudo considerando os objetivos das ações terroristas, em que concluíram: Embora os objetivos finais dos terroristas tenham variado ao longo do tempo, cinco tiveram importância duradoura: mudança de regime, territorial mudança, mudança de política, controle social e manutenção do status quo.

Os cinco objetivos terroristas duradouros apresentam um caráter político que, embora não limite os objetivos possíveis, contextualiza a interpretação, à medida que os autores vão explicando cada um deles:

A mudança de regime é a derrubada de um governo e sua substituição por um liderado pelos terroristas ou pelo menos mais um de seu agrado. A maioria dos grupos marxistas, incluindo o Sendero Luminoso (Sendero Luminoso) no Peru, buscou esse objetivo. A mudança territorial está tirando território de um estado para estabelecer um novo estado (como os Tigres Tamil procuram fazer nas áreas Tamil do Sri Lanka) ou para se juntar a outro estado (como Lashkar-e Tayyiba gostaria de fazer incorporando a Caxemira Indiana Paquistão). A mudança política é uma categoria mais ampla de

demandas menores, como a demanda da Al Qaeda de que os Estados Unidos abandonem seu apoio a Israel e a regimes árabes corruptos, como a Arábia Saudita. O controle social restringe o comportamento dos indivíduos, ao invés do estado. Nos Estados Unidos, a Ku Klux Klan buscou a opressão contínua dos afro-americanos após a Guerra Civil. Mais recentemente, grupos antiaborto têm procurado matar médicos que fazem abortos para impedir que outros médicos prestem esse serviço. Finalmente, a manutenção do status quo é o apoio de um regime existente ou de um arranjo territorial contra grupos políticos que buscam mudá-lo. Muitas organizações paramilitares de direita na América Latina, como a Força de Autodefesa Unida da Colômbia, buscaram esse objetivo. Grupos paramilitares protestantes na Irlanda do Norte apoiaram a manutenção do status quo territorial (Irlanda do Norte como território britânico) contra as demandas do IRA de que o território fosse transferido para a Irlanda (KYDD; WALTER, 2006, p. 52-53). (KYDD; WALTER, 2006, p. 52-53, Nossa tradução).

Observando os cinco objetivos apontados por *Ibid.* (2006, p. 54-55), é particularmente difícil encontrar a relação entre “controle social” e mensagem política. Até os autores reconhecem que em uma tabela, colocada nas páginas 54 e 55, não há nenhuma organização terrorista, entre as 42 Foreign Terrorist Organizations reconhecidas pelo US State Department, e ali listadas que buscavam o controle social como seu objetivo. Porém, alertam que essa lista não é exaustiva, nem representativa de todos os grupos terroristas, e acrescentam que alguns grupos domésticos estão mais interessados no controle social. Contestando o argumento apresentado pelos autores, este artigo propõe que o controle social pode ser um objetivo secundário de uma organização terrorista, como uma ferramenta para intimidar, provocar uma reação ou forçar a obediência de um grupo a fim de obter a manutenção governamental de status quo (manter uma política) ou forçar o governo a mudar sua política. Portanto, o controle social não será buscado isoladamente, mas correlacionado a outros objetivos políticos, e assim este trabalho irá considerar como um contexto de objetivos políticos para definir o terrorismo, apenas os outros quatro apresentados por Kydd e Walter (2006): mudança de regime, territorial mudança, mudança política e manutenção do status quo.

O terceiro elemento é a segmentação de civis. A comunicação baseada em ameaças de atos terroristas só funciona porque qualquer pessoa pode se tornar vítima do terrorismo, sendo esse fator aleatório o que dá força à mensagem. Ter como alvo civis ou alvos civis é o elemento que o diferencia de outras formas de violência. Richardson (2006, p. 6) afirma que “A característica definidora final e mais importante do terrorismo é o ataque deliberado a civis. É isso que distingue o terrorismo de outras formas de violência política, mesmo a forma mais próxima, a guerra de guerrilha”. Ao definir essa característica, este artigo, da mesma forma que Richardson e também Ganor indicam, prefere usar civis, ao invés de designar como inocentes, ou não combatentes.

‘Inocente’ (em oposição a ‘civil’) é um conceito subjetivo, influenciado pelo ponto de vista do definidor e, portanto, não deve ser a base para uma definição de terrorismo. O

uso do conceito “inocente” na definição de terrorismo torna a definição sem sentido e a torna uma ferramenta do jogo político (GANOR, 2010, p. 4, Nossa tradução).

Richardson concorda com Ganor e mostra como o termo “inocente” pode levar a diferentes interpretações, dando espaço ao relativismo:

Os terroristas elevaram práticas que normalmente são vistas como excessos da guerra à prática de rotina, atacando os não combatentes não como um efeito colateral não intencional, mas como uma estratégia deliberada. Eles insistem que aqueles que pagam impostos a um governo são responsáveis por suas ações, sejam eles russos ou americanos. Besayev declarou “todos os russos jogam justo porque pagam impostos. Eles dão aprovação em palavras e ações. Eles são todos responsáveis”. Bin Laden disse da mesma forma sobre os americanos: “Ele é nosso inimigo, quer lute contra nós diretamente ou apenas pague seus impostos” (RICHARDSON, 2006, p. 6, Nossa tradução).

Considerando todos esses argumentos, não importa se os objetivos políticos de um grupo são considerados justos, ou moralmente justificáveis, se esse grupo almeja deliberadamente civis para atingir esses fins, deve ser classificado como terrorismo, não importa o que se apoie ou goste de seus objetivos.

A maioria dos terroristas se considera combatentes da liberdade... Quer estejam lutando contra a repressão ou pela liberdade para impor uma teocracia repressiva, sugerir que um lutador pela liberdade não pode ser um terrorista é confundir fins e meios. O fato de os terroristas poderem se declarar combatentes da liberdade não significa que devemos admitir que todos os cidadãos de uma democracia são alvos legítimos porque têm a opção de mudar de governo. Portanto, responsável pelas ações de seus governos (RICHARDSON, 2006, p. 9-10, Nossa tradução).

Depois de levar em consideração todos os argumentos acadêmicos, bem como o significado evolutivo do terrorismo, esta pesquisa definirá o terrorismo como o uso deliberado da violência, ou ameaça de violência, para atingir civis, ou alvos civis, para atingir objetivos políticos. Ainda que a definição com a qual este artigo irá trabalhar pareça muito restrita para um fenômeno complexo, bem como para todos os argumentos acadêmicos considerados, deve-se considerar que todos os estudos acadêmicos contextualizam ao legislador produzir o direito, e ao Judiciário sistema aplicar o julgamento justo. Até Schmid (2011, p. 85), um dos mais respeitados pesquisadores sobre terrorismo, ao discutir uma definição de terrorismo que poderia ser aceita por todos, argumentou que “Esse consenso nunca será alcançado. No entanto, o que podemos esperar é que a maioria dos analistas acadêmicos possa concordar com os elementos centrais”. Como consequência, visto que este trabalho irá comparar uma

definição acadêmica amplamente aceita com a legislação antiterrorista, deve-se considerar que o texto dos documentos legais define um ato criminoso que deve ser evitado em prol da vida em sociedade. Esse texto é escrito dentro de um contexto e afirma claramente qual é a ação criminosa. Portanto, trabalhando em uma definição acadêmica consensual com esse objetivo, um texto não muito extenso com os elementos que definem a ação pode ser melhor compreendido, bem como aplicado de forma mais eficiente. Além disso, de acordo com as características culturais, ou contexto regional, os demais elementos definicionais recomendados por Schmid podem ser acrescentados ao artigo daquela lei, na forma de parágrafos e incisos, a fim de refinar a definição ou esclarecer qualquer aspecto necessário.

Por fim, nesse sentido, é importante também evitar confusões e registrar no corpo da lei o que o terrorismo não é. Na opinião de Schmid, esta lista deve conter os seguintes dez elementos:

1. Meros de dano patrimonial, bem como atos de sabotagem, como a interrupção do fluxo de um oleoduto, mesmo quando os sabotadores se envolvam em atos de terrorismo em outras ocasiões;
2. Ataques a instalações terroristas, aeronaves, navios da marinha, quartéis e semelhantes, que são vigiados, mesmo quando aqueles que atacam instalações ou pessoal militares também estão envolvidos em atos de terrorismo;
3. Os ataques a delegacias de polícia e policiais armados em patrulha durante um conflito armado em zonas de combate;
4. Os casos de danos colaterais em que o alvo de civis não foi deliberado (por exemplo, quando um ataque a uma delegacia de polícia falha e civis são (também) vítimas);
5. Os casos de ataques a símbolos seculares ou religiosos, a menos que tal seja combinado com a vitimização de pessoas (um ataque a uma igreja conhecida como vazia não se qualificaria; um ataque a uma igreja, mesquita ou sinagoga onde as pessoas estão se abrigando seria);
6. Certos tipos de assassinatos, por exemplo, quando a vítima direta é o único alvo, em oposição ao assassinato desindividualizado em que a vítima serve apenas como um gerador de mensagem para atingir um público mais amplo;
7. Atos que, se existisse uma situação de guerra, não seriam considerados crimes de guerra, nem seriam crimes contra a humanidade ou graves violações das leis de guerra;
8. As atividades de guerra de guerrilha que não sejam crimes de guerra, crimes contra a humanidade ou violações graves do direito humanitário;
9. Os atos de uso legal da força por autoridades legítimas para impor a ordem pública, agindo com moderação e em proporção à ameaça e dentro dos limites dos Estados de direito;
10. Os atos de violência política (coletiva) espontâneos, como em motins, manifestações e outras formas de protesto e dissidência pública; ação industrial (greves) e revoltas (SCHMID, 2011, p. 84, Nossa tradução).

3 O ARCABOUÇO JURÍDICO BRASILEIRO CONTRA O TERRORISMO EM COMPARAÇÃO COM SEU CONTEXTO HISTÓRICO E DEFINIÇÃO ACADÊMICA

Do ponto de vista jurídico, o Brasil aborda o terrorismo em seu mais alto documento legal, a Constituição Federal, aprovada em 1988. Em seu artigo 4º, o país estabelece o repúdio ao terrorismo como princípio da República Federativa do Brasil, apresentando, com uma lista de outros nove princípios, as condições para combater essa ameaça internamente, ou para cooperar com outras pessoas neste assunto:

Artigo 4 – A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

- I. independência nacional;
- II. prevalência dos direitos humanos;
- III. autodeterminação dos povos;
- IV. não-intervenção;
- V. igualdade entre os Estados;
- VI. defesa da paz;
- VII. solução pacífica dos conflitos;
- VIII. repúdio ao terrorismo e ao racismo;
- IX. cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
- X. concessão de asilo político (BRASIL, 1988, p. 11).

Na sequência deste artigo, o texto constitucional ainda trata da matéria no art. 5º, inciso LXIII, estabelecendo que a prática do terrorismo será considerada por lei inafiançável e não sujeita a graça ou anistia, cabendo aos seus mandantes, ou prepostos ser responsabilizado (BRASIL, 1988, p. 13).

Da mesma forma, no contexto internacional, o Brasil assinou, entre outras, a Convention to Prevent and Punish Acts of Terrorism em 1973, da Organização dos Estados Americanos, que foi ratificada pelo Congresso Brasileiro apenas em 1999¹⁶:

Os Estados contratantes comprometem-se a cooperar entre si, tomando todas as medidas que considerem eficazes, de acordo com suas próprias leis, e especialmente as estabelecidas nesta convenção, para prevenir e punir atos de terrorismo, especialmente sequestros, assassinatos e outras agressões contra os vida ou integridade física das pessoas a quem o Estado tem o dever, de acordo com o direito internacional, de dar proteção especial, bem como extorsão em relação a esses crimes (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1970, Nossa tradução).

¹⁶ O Brasil é signatário de tratados internacionais que promovem o combate às práticas terroristas e, portanto, está sujeito a eles. É o caso de: Brasil (2000, 2002, 2005), por exemplo. No entanto, como eles não são o assunto disso. pesquisa, eles não serão listados ou analisados.

Todos os acordos internacionais assinados e ratificados pelo Brasil expressam a intenção de cooperar com o esforço internacional para prevenir e punir atos de terrorismo. No entanto, embora a Constituição Federal e os acordos internacionais abordem o terrorismo em seus textos, reconhecendo-o como crime que deve ser repudiado, assim como seus autores devem ser submetidos à justiça, o arcabouço jurídico nacional tipificou esse crime apenas em 2016, aprovando a Lei nº 13.260 de 16 de março de 2016, poucos dias antes do início dos Jogos Olímpicos no Brasil.

Essa lei é o principal instrumento jurídico brasileiro para colocar em prática as intenções expressas na Constituição e em acordos internacionais. Pela primeira vez, os legisladores brasileiros definiram terrorismo como:

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. (BRASIL, 2016).

A definição apresentada por esta lei foi tão aberta e mal enquadrada que o legislador sentiu a necessidade de esclarecer o conceito, dando uma lista dos atos que devem ser considerados terrorismo no § 1º do artigo 2º:

§ 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 (BRASIL, 2016).

Após a leitura e análise da definição de terrorismo nesta lei, percebe-se que o legislador não levou em consideração a perspectiva acadêmica do terrorismo, nem a evolução histórica de seu significado.

Observando a definição do crime apresentada no caput do art. 2º, é possível perceber que a partir dos três elementos que caracterizam o fenômeno terrorismo no meio acadêmico, o uso da violência está presente por meio da interpretação dos atos elencados como terrorismo no parágrafo. Por outro lado, não há previsão de ameaça de uso de violência, que se revelou importante meio de instilar medo, mantendo o caráter aleatório de suas vítimas.

O outro elemento essencial para definir o terrorismo, a natureza civil dos alvos, é mal abordada. Na verdade, a natureza dos alvos é listada, em vez de ser definida como pessoas civis ou alvos civis. O legislador optou por fornecer uma lista exaustiva de possíveis alvos que permitam identificar um ato como terrorismo, mas, de acordo com esta pesquisa, o caráter civil do alvo é essencial para diferenciar o terrorismo de outros tipos de violência política, e portanto deve ser caracterizado em a definição.

Por fim, o terceiro aspecto definidor do terrorismo, sua mensagem política, não foi mencionado no texto da lei, o que torna difícil diferenciar o terrorismo de outros tipos de crimes. Em vez disso, o legislador apresenta algumas motivações, relacionadas à xenofobia, ou discriminação por motivos étnicos e religiosos, desde que o autor do crime tenha a intenção de gerar terror social. Este é, sem dúvida, um conceito amplo para qualquer finalidade e não mantém coerência com a natureza política do terrorismo.

Além disso, esta lei tem sido criticada por advogados e pesquisadores e acadêmicos do direito porque esta lei também criminaliza os atos preparatórios em seu artigo 5º, “Realizar atos preparatórios de terrorismo com o propósito inequívoco de consumir tal delito”. Os críticos afirmam que os atos preparatórios fazem parte do “*Iter Criminis*”, também conhecido como “Caminho do Crime”, que trata das etapas do agente para cometer determinado crime. (BRASIL, 2016). Assim, em primeiro lugar, há a cogitação, que é quando o agente planeja em sua mente o fato típico. Posteriormente, as ações preparatórias, que se referem ao momento em que o agente começa a obter os meios necessários para a prática do crime. A etapa seguinte é a execução das ações, que é tratada quando o agente começa a praticar o crime; e finalmente a consumação quando o agente atinge seu objetivo.

Como consequência, alguns pesquisadores defendem que esta disposição é de fato ilegal, mas o problema aqui é meramente definicional. Como a lei não identifica a ameaça do uso da violência no mesmo nível do uso da violência para definir o terrorismo, o legislador não deixou claro que o crime de terrorismo ainda está em execução quando a pessoa tem um plano de ação, e já reuniu os meios para executar uma ação violenta. Como ficou evidente durante a análise das definições acadêmicas de terrorismo (item 2.2 deste artigo), a ameaça do uso da violência tem uma função importante para manter a possibilidade aleatória de atacar qualquer pessoa, em qualquer lugar, a qualquer momento. Portanto, se a definição legal de terrorismo tivesse incluído o “uso da violência, ou a ameaça do uso da violência”, não haveria necessidade de declarar na lei que os atos preparatórios são puníveis, uma vez que os atos preparatórios designados são na verdade os execução do terrorismo, conforme explicado anteriormente. Não obstante, é fundamental caracterizar a ameaça de uso da violência, com

evidências sólidas da intenção (planejamento, comunicação), do material a ser utilizado e da capacidade de execução do plano, causando algum tipo de dano, ou colocando pessoas civis ou alvos civis em risco.

Ademais, o legislador julgou necessário determinar o que não é terrorismo, conforme consta do § 2º do art. 2º da lei:

§ 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. (BRASIL, 2016).

Com esta disposição, como se entende por este artigo, o legislador expressa todo o seu cuidado para não confundir a definição da ação penal, alertando que pessoas de movimentos sociais ou organizações de classe, ao exigirem fins em regime democrático, devem não ser considerados terroristas. Além desse aspecto, é fundamental garantir a liberdade de reunião e expressão, como alguns dos aspectos imperativos do Estado de Direito. Essa mesma questão foi apresentada por Schmid (2011), seguindo o conselho de Thomas H. Mitchell que, dada a natureza heterogênea do fenômeno terrorista, sugeriu que uma definição de terrorismo deve estabelecer claramente o que terrorismo não é (SCHMID, 2011, p. 84).

No entanto, o texto do § 2º, art. 2º concede proteção legal para eventuais ações terroristas daquele grupo de pessoas, o que não guarda coerência com a ideia acadêmica sobre o assunto, uma vez que a pesquisa acadêmica recomendava não considerar o terrorismo apenas os “atos de violência política (coletiva) espontânea, como em motins, manifestações e outras formas de protesto e dissidência pública; ações industriais (greves) e revoltas.” (SCHMID, 2011, p. 84, *itálico do autor*).

Isso significa que uma vez que um movimento com motivação social, política ou trabalhista (ou qualquer) inicia uma ação legítima, e se transforma espontaneamente em uma ação violenta, não deve ser considerado terrorismo. Isso porque o terrorismo deve ser o uso deliberado da violência, com plano previamente elaborado e material montado. Portanto, considerando essa falta de coerência específica com a definição acadêmica de terrorismo, este parágrafo concede uma salvaguarda para que as pessoas listadas pratiquem ações terroristas sob a proteção da lei, o que não pode ser considerado adequado.

No entanto, a lei antiterrorismo traz aspectos importantes para criminalizar o terrorismo. Por se tratar de uma ação multidisciplinar, ao abordar essa temática é imprescindível que as atividades relacionadas também sejam criminalizadas. É o que esta lei faz ao definir como ilegais e puníveis as ações de apoio às ações terroristas, tais como: a associação ao terrorismo Artigo 3º (promover, prestar assistência); recrutar; Artigo 5º para dar proteção ou ocultar terroristas; Artigo 6º - prover, oferecer, obter, guardar ou armazenar recursos para o planejamento, preparação ou execução de atos de terrorismo; participar de treinamentos

específicos; para arrecadar fundos, cooperar para arrecadar fundos, ou colaborar para a lavagem de dinheiro (BRASIL, 2016).

4 RECOMENDAÇÕES

A aprovação da Lei 13.260 / 2016 é um passo significativo em direção às intenções do Brasil expressas em sua Constituição e acordos internacionais firmados no passado. Após um estudo aprofundado dos aspectos definidores do terrorismo, bem como sua comparação com o principal instrumento jurídico do ordenamento jurídico brasileiro, este trabalho apresenta algumas conclusões e recomendações com o objetivo de fortalecer a segurança judicial e aumentar a eficácia no combate ao terrorismo.

Em primeiro lugar, é essencial que a lei defina o terrorismo abordando os três principais elementos que permitem a qualquer pessoa identificar um ato como terrorismo: o uso da violência e a ameaça do uso da violência; para atacar civis ou alvos civis; e a mensagem política pretendida com as ações. Significa substituir o artigo 2º da lei por um texto que apresente todos os três elementos aqui listados. Como sugestão, apresenta-se a seguinte definição: “terrorismo é o uso deliberado da violência, ou seja, a ameaça do uso da violência, para atacar civis, ou alvos civis, a fim de atingir objetivos políticos” (BRASIL, 2016).

Considerando que a definição precisa explicar quais são os objetivos políticos, a sugestão é estabelecer um conjunto de objetivos que caracterizem o crime contra o Estado, ou a sua soberania, conforme apresentado por Kydd e Walter (2006). Essa ideia deveria ser um parágrafo do artigo que define o terrorismo. A título de proposição, poderia incluir § 1º - os objetivos políticos a que se refere o caput deste artigo devem representar uma agressão ao Estado, seja o Brasil ou outros países, inclusive I – Mudança de Regime, II – Mudança Territorial; III – Mudança de política; e IV – Manutenção do Status Quo.

Pesquisas posteriores sobre a definição que podem ser consideradas “objetivos políticos”, aprofundando os significados aos achados de Kydd e Walter (2006), podem dar ainda mais precisão aos itens constitutivos do projeto de lei.

Ademais, como a definição de terrorismo contém os três elementos da definição acadêmica, não é necessário manter a lista de ações que devem ser consideradas terrorismo, sendo recomendado suprimir o § 1º do artigo 2º. Da mesma forma, como a definição criminal considera a ameaça do uso da violência tão importante quanto o uso da violência, não é necessário manter os artigos 5º e 10º no texto da lei. Se for decidido mantê-lo, deve-se evitar a expressão “ações de preparação”, substituindo-a por “ameaça de uso de violência, caracterizada por planejamento prévio, comunicação ou outras ações de coordenação para ato terrorista, ou de propriedade do material correspondente a ser utilizado”. Por outro lado, é imprescindível manter as ideias expressas nos § 1º e 2º do Artigo 5º.

Por fim, recomenda-se adequar a definição do que não é terrorismo, conforme o § 2º do art. 2º, passando a ser redigido da seguinte forma: “para assegurar a liberdade de reunião, e a liberdade de expressão, de atos de violência política coletiva, como uma consequên-

cia espontânea não planejada de motins, manifestações, greves e outras formas de protesto público e dissidência não deve ser considerada terrorismo”.

Como conclusão, deve-se considerar que, mantendo a coerência com uma definição acadêmica imparcial, o Brasil garantirá melhores condições para cooperar em um esforço internacional para eliminar essa ameaça global, bem como terá o reconhecimento e a autoridade para evitar ou reprovocar definições tendenciosas sobre terrorismo. Essa etapa reforçará o papel do Brasil na ordem regional e global, mostrando a tradicional imparcialidade que caracterizou sua política de relações exteriores ao longo da história.

Referências

BEINER, G. Fenianism and the martyrdom-terrorism nexus in Ireland before independence. *In*: JANES, A. H. D. **Martyrdom and terrorism: pre-modern to contemporary perspectives**. New York: Oxford, 2014, p. 199-220.

BJØRGO, T. **Root causes of terrorism: myths, reality and ways forward**. New York: Routledge, 2005.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Presidência da República de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Access on: Oct. 3th, 2017.

Decreto nº 3.517, de 20 de junho de 2000. Promulga a Convenção Internacional Contra a Tomada de Reféns, concluída em Nova York, em 18 de dezembro de 1979, com a reserva prevista no parágrafo 2o do art. 16. Brasília: Presidência da República, 2000. Available in: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3517.htm. Access on: Oct. 3th, 2017.

BRASIL. **Decreto nº 4.394, de 26 de setembro de 2002** Promulga a Convenção Internacional sobre a Supressão de Atentados Terroristas com Bombas, com reserva ao parágrafo 1 do art. 20. Brasília: Presidência da República, 2002. Available in: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4394.htm. Access on: Oct. 3th, 2017.

BRASIL. **Decreto nº 5.640, de 26 de dezembro de 2005**. Promulga a Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 9 de dezembro de 1999 e assinada pelo Brasil em 10 de novembro de 2001. Brasília: Presidência da República, 2005. Available in: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5640.htm. Access on: Oct. 3th, 2017.

BRASIL. **Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016**. Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando das disposições investigativas e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 02 de agosto de 2013. Brasília: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm. Access on: Oct. 3th, 2017.

BRINTON, C. The reign of terror, 1793-1794: the experience of the Democratic Republic and the rise of the bourgeoisie. **The American Historical Review**, [s. l.], v. 33, n. 4, July. p. 868-869, 1928. DOI: <https://doi.org/10.1086/ahr/33.4.868>

FERREIRA, A. B. H. **Mini dicionário Aurélio: o mini dicionário da língua portuguesa**. Curitiba: Positivo, 2008.

FRANK, B. **U.S. marines in Lebanon, 1982-1984**: history, and museums division headquarters. South Carolina, USA: Create Space, 1987.

GANOR, B. Defining Terrorism - is one man's terrorist another man's freedom fighter? **International Institute for Counterterrorism**, Herzliya, Jan. 1º, 2010. Available at: <https://www.ict.org.il/Article/1123/Defining-Terrorism-Is-One-Mans-Terrorist-Another-Mans-Freedom-Fighter#gsc.tab=0>. Access on: Oct. 3th, 2017.

GREGOR, B. Definition of terrorism - social and political effects. **Journal of Military and Veterans' Health**, [s. l], v. 2, n. 2, p. 26-30, 2013.

HOFFMAN, B. **Inside terrorism**. New York: Columbia, 2006.

JENKINS, B. M. **The study of terrorism**: definitional problems. Santa Monica, CA: Rand, 1980.

KYDD, A. H.; WALTER, B. The strategies of terrorism. **International Security**, v. 31, n. 1, p. 49-80. 2006.

LAW, R. D. **Terrorism**: a history. Cambridge: Polity, 2009. 256 p.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Departamento de Assuntos Jurídicos Internacionais. **Convenção para prevenir e punir os atos terroristas configurados em crimes contra pessoas e a extorsão correlata, quando tiverem transcendência internacional**. Washington: Organização dos Estados Americanos, 1971. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/A-49.htm> Access on: Oct. 3th, 2017. 17 de abr. 2017.

RAPOPORT, D. C. The four waves of modern terrorism. In: CRONIN, A. K.; LUDES, J. M. **Attacking terrorism**: elements of a grand strategy. Washington, DC: Georgetown, 2004. p. 46-73.

RICHARDSON, L. **What terrorists want**: understanding the enemy, containing the threat. New Brunswick, Canadá: Random House, 2007. 336 p.

SCHMID, A. P.; JONGMAN, A. J. **Political terrorism**: a new guide to actors, authors, concepts, data bases, theories, and literature. New York: Transaction, 1988.

SCHMID, A. P. **The Routledge handbook of terrorism research**. New York: Routledge, 2011. 737 p.

STERLING, C. **The terror network**: The secret war of international terrorism. New York: Berkley, 1982. 351 p.

WARDLAW, G. **Political Terrorism**: theory, tactics, and countermeasures. 2nd ed. Cambridge: Cambridge, 1989. 268 p.

WHITTAKER, D. J. **The terrorism reader**. London: Routledge, 2003.