UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

GABRIEL VIDEIRA SILVA

A CONSTRUÇÃO DA NOÇÃO DE TERRORISMO NO DIREITO PENAL BRASILEIRO.

FLORIANÓPOLIS
2009

GABRIEL VIDEIRA SILVA

A CONSTRUÇÃO DA NOÇÃO DE TERRORISMO NO DIREITO PENAL BRASILEIRO.

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao curso de graduação em direito da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Arno Dal Ri Júnior, Ph.D.

FLORIANÓPOLIS
2009

Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Ciências Jurídicas
Colegiado do Curso de Graduação em Direito

TERMO DE APROVAÇÃO

A presente monografia, intitulada "A construção da noção de terrorismo no Direito Penal brasileiro", elaborada pelo acadêmico Gabriel Videira Silva e aprovada pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota _____ (_____), sendo julgada adequada para o cumprimento do requisito legal previsto no art. 9º da Portaria nº 1886/94/MEC, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução n. 003/95/CEPE.

Florianópolis, 30 de novembro de 2009.

_____

Arno Dal Ri Júnior

_____

Diego Nunes

_____

Paulo Potiara de Alcântara Veloso

AGRADECIMENTOS

O texto que se segue é a realização de um esforço não só meu como de todos aqueles que auxiliaram na concretização desta pesquisa, portanto, seria uma inominável desconsideração da minha parte deixar de dedicá-lo às pessoas que influenciaram direta e indiretamente no resultado do presente trabalho de conclusão de curso, que é o encerramento de uma fase especial da minha formação acadêmica, profissional, e acima de tudo pessoal, haja vista que incontáveis foram as amizades que construí ao longo dos anos desta graduação, cujas quais muitas pretendo continuar alimentando.

Em primeiro lugar agradeço aos meus familiares que me apoiaram incondicionalmente nesta árdua empreitada de dupla graduação concomitante. É premente a construção de novos laços de respeito e amizade, mas acima de tudo penso ser necessário primar pelos que estão próximos e pelos que já se foram, mas que representaram e ainda agora significam muito. Assim, consagro por meio destas palavras meu amor e afeto por aqueles que sempre estarão ao meu lado: meu pai, minha mãe e meu irmão.

Além de minha família consangüínea, como não poderia deixar de ser, dedico este trabalho à família formada pelos amigos e professores, tanto da turma que ingressou comigo no curso noturno em 2005/01, quanto àqueles que ingressaram ao longo do percurso ou que seguiram trajetórias paralelas. Porque, família é assim mesmo, unida tanto nos momentos felizes quanto nos momentos de brigas e tristezas. Afinal, inúmeros foram os momentos mais díspares e contraditórios, o que não quer dizer que os sentimentos bem alicerçados venham a ser abalados.

Entretanto, em particular merece destaque nessas linhas a família *Ius Commune*, que seguirá certamente dentro de mim por toda minha vida, cujo *capo* é aquela figura singela conhecida pelo nome de Arno Dal Ri Júnior, por quem mantenho imensa estima e consideração. Importantíssimas foram as experiências vivenciadas na sala do grupo, as quais certamente não serão esquecidas. Ademais, agradeço profundamente aos amigos Diego Nunes, Ricardo Sontag e Paulo Potiara por terem se disponibilizado em integrar a banca examinadora deste trabalho.

Por fim, como de hábito, desejo a você, leitor, uma agradável viagem nas páginas que se seguem.

RESUMO

Este trabalho de conclusão de curso possui a pretensão de compreender as imbricações que permeiam a noção de terrorismo e o porque da não-conceituação deste no ordenamento jurídico penal brasileiro. Para tal é apresentado um estudo histórico-jurídico no escopo de compreender as transfigurações do vocábulo ao longo dos tempos modernos, desde seu surgimento na Revolução Francesa até a contemporaneidade, passando inclusive por uma breve análise comparativa das legislações antiterror emanadas recentemente em alguns países, objetivando perceber os fundamentos que impulsionam o terrorismo. Além disso, a presente pesquisa propõe-se a realizar uma revisão bibliográfica acerca da temática terrorista. Cada realidade específica apropria-se deste termo dando a ele um significado distinto, justamente por ser este flexível e dicotômico, fato que possibilita a sua manipulação das mais distintas formas, adaptando-se às necessidades de cada contexto. O terrorismo pode apresentar-se tanto em situações de afirmação de um determinado poder hegemônico instituído ("terrorismo de Estado") quanto em casos de contestação, seja ela política, social, ideológica e até mesmo religiosa. Justamente por estas razões é premente a conscientização de que abusos e afrontas aos direitos e garantias do Estado Democrático de Direito somente serão evitados com a elaboração legislativa, e não apenas doutrinária, de uma tipificação penal técnica precisa do terrorismo. Definição esta que apenas será possibilitada por meio de uma contraposição das conceituações das práticas consideradas terroristas por parte da doutrina e da legislação brasileira e internacional.

Palavras-chave: Terrorismo. Legislações antiterror. Direito Penal. História da Cultura Jurídica.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO..... 7

1 OS USOS DO TERROR AO LONGO DOS TEMPOS MODERNOS..... 10

1.1 A CONSTRUÇÃO POLÍTICO-JURÍDICA DA EXPRESSÃO: ORIGEM E APROPRIAÇÕES..... 10

1.2 JUSTIFICAÇÕES CORRENTES PARA A UTILIZAÇÃO DO TERRORISMO COMO TÁTICA DE LUTA 19

2 O FENÔMENO TERRORISTA NA CONTEMPORANEIDADE 25

2.1 A REDEMOCRATIZAÇÃO BRASILEIRA E O ENCERRAMENTO DA GUERRA FRIA: A ASCENSÃO DO TERRORISTA ENQUANTO INIMIGO PÚBLICO NÚMERO UM..... 25

2.2 OS ATENTADOS DE 11 DE SETEMBRO DE 2001 AOS ESTADOS UNIDOS E SUA REPERCUSSÃO NO BRASIL E NO MUNDO..... 27

2.3 O TRATAMENTO DO TERRORISMO NOS ORDENAMENTOS JURÍDICOS INTERNOS E NAS CONVENÇÕES INTERNACIONAIS..... 44

3 TERRORISMO E LEGISLAÇÃO PENAL BRASILEIRA: DEFINIÇÕES DOUTRINÁRIAS E PERSPECTIVAS DE ABORDAGEM 55

CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 78

REFERÊNCIAS..... 81

INTRODUÇÃO

As experiências contemporâneas relativas à questão da segurança interna e externa denotam significativas mudanças acerca dos paradigmáticos agentes que comporiam a categoria de "inimigo do Estado", haja vista que, concomitantemente ao término da bipolarização mundial imposta pela Guerra Fria (devido ao desmantelamento da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas), houve uma ascensão de conflitos envolvendo atores não-estatais tidos pela opinião pública internacional como terroristas. Nesta seara em que os Estados ficaram sem inimigo público declarado, os Estados Unidos da América – auto-intitulados defensores dos valores democráticos –, aproveitando-se do fato de terem sido projetados (ao menos virtualmente) ao patamar de potência hegemônica mundial, construíram uma teia discursiva para suprir a falta de um inimigo público preponderante. Lacuna esta que foi preenchida por uma figura ambígua e incerta que, consoante afirma José Cretella Neto[1], não possui rosto nem pátria: o terrorista.

No âmbito interno brasileiro, este ambiente de indeterminação foi potencializado pelo fato do país, ao longo da década de 1980, passar por um momento de transição de um modelo ditatorial de governo para um regime político democrático. Deste modo, ao menos no âmbito internacional o país vivenciava uma conjuntura favorável à recepção do terrorista enquanto inimigo externo. Isso porque internamente o novo inimigo da segurança nacional passou a ser o crime organizado, razão que, ao menos de imediato, impediu a consolidação do terrorismo como crime de maior comoção social.

Entretanto, após os atentados de 11 de setembro de 2001 aos Estados Unidos é possível afirmar que o Brasil tornou-se receptivo ao conceito de terrorismo exportado por aquele país. Contudo, não há uma definição de terrorismo no ordenamento jurídico-penal brasileiro, apesar deste crime estar previsto inclusive na Constituição Federal de 1988, o que denota a atualidade da temática. Fato este que impeliria o enquadramento do delito por meio uma outra conduta descrita no Código Penal, como o seqüestro, os atentados a bomba, a lavagem de dinheiro, e o tráfico de armas e drogas, além da formação de quadrilha.

O terrorismo constitui um termo elástico cuja interpretação varia dependendo da ideologia do regime político estabelecido, em geral usado com o propósito de desqualificação

---

[1] CRETELLA NETO, José. *Em busca da definição que o mundo hesita em elaborar*: Terrorismo Internacional. In: BEDIN, Gilmar Antonio (org.). *Estado de Direito, Jurisdição Universal e Terrorismo*: Levando o direito internacional a sério. Ijuí: Ed. Unijuí, 2009. p. 125.

do adversário, seja no campo militar, político, religioso ou doutrinário. Deste modo, a alcunha "organização terrorista" pode ser atribuída pelos órgãos oficiais como um pretexto para criminalizar determinados grupos, abrindo precedente (inclusive em sociedades democráticas ditas baluartes das liberdades) a um consciente refluxo de garantias e direitos individuais e coletivos.

Portanto, objetivando compreender o que se entende por terrorismo no Direito Penal brasileiro, a presente pesquisa encaminhou-se para um estudo comparado entre as legislações internas, os tratados e convenções internacionais e a doutrina – necessário para determinar uma definição técnica precisa e não política (oscilante, desta forma, dependendo do governo instituído) da noção de terrorismo. Em suma, a determinação de uma definição plausível e coerente da noção de terrorismo servirá para assegurar adequado respeito ao Estado Democrático de Direito, assim como ao enquadramento das pessoas envolvidas neste tipo penal, que pode vir a ser uma afronta à segurança interna e externa do país, o que caracteriza a relevância do tema no cenário atual.

O método procedimental de abordagem empregado no trabalho é o historiográfico, ou seja, primou-se por uma revisão bibliográfica da matéria específica pertinente ao assunto discutido, acompanhada de um estudo comparativo das legislações internas e internacionais que nortearam a questão, com enfoque para uma análise atenta das variantes empíricas desencadeadas ao longo do recorte temporal selecionado acerca do objeto de estudo, com a posterior contraposição entre os diversos documentos, a fim de realizar uma contribuição sobre o problema discutido. O trabalho parte, portanto, de uma variedade de premissas menores em busca de premissas maiores, caracterizando o método indutivo.

A doutrina nacional, via de regra, atribui a esta conduta delitiva a prática de atos de extrema violência, com fim de destruir o sistema político-social dominante. As conceituações tradicionalmente são amplas o suficiente para poder abarcar as múltiplas possibilidades desta prática criminosa, contudo, há o risco de usos indevidos por parte dos governos com base na alegação de repressão ou prevenção do terrorismo.

Pelo fato do terrorismo ser um instituto adaptável às contingências específicas de cada contexto histórico, optou-se por incluir na primeira parte do trabalho a construção político-jurídica da expressão, desde suas origens modernas na Revolução Francesa – enquanto terrorismo revolucionário de Estado – passando pelas suas diversas apropriações desde modalidade de ação política contra a ordem instituída com os anarquistas e niilistas no final do século XIX e início do XX, até o terrorismo de fundo religioso fundamentalista

encontrado no século XXI. Ademais, no primeiro capítulo foram abordadas as diversas justificações correntes para a utilização do terrorismo como tática de luta.

Na seqüência discutiu-se as diversas facetas apresentadas pelo fenômeno terrorista na contemporaneidade. Investigou-se, neste segundo capítulo, o processo de redemocratização brasileiro e o fim da bipolarização mundial entre URSS e EUA, cujos quais abalaram os contextos político-econômicos nacionais e internacionais, possibilitando, então, a ascensão do terrorista como principal inimigo público. Situação que foi potencializada após os acontecimentos iniciados com os ataques de 11 de setembro de 2001 em território estadunidense, os quais a consolidaram no panorama mundial (ao menos ocidental e ocidentalizado) o terrorista enquanto inimigo do Estado. Para compreender tal fenômeno, determinados aspectos considerados proeminentes foram trabalhados: o poder de polícia e a extinção do monopólio estatal da força; a manipulação da mídia pelo Estado e pelas organizações terroristas; a idéia de “imperialismo dos direitos humanos”; bem como as leis e os tribunais de exceção. Por fim, ainda no mesmo tópico, foi debatido o tratamento do terrorismo em alguns ordenamentos jurídicos internos e convenções internacionais relevantes.

Após estas discussões, no terceiro e último capítulo, foram examinadas as implicações do terrorismo na esfera constitucional e nas legislações penais brasileiras. Definições doutrinárias e perspectivas de abordagem foram apresentadas no intuito de refletir as modalidades e os elementos do terrorismo, inclusas as práticas que o norteiam, como o financiamento, a aquisição de instrumentos para a perpetração dos atos, e os esforços em se evitar que Estados dêem guarida aos envolvidos.

1 OS USOS DO TERROR AO LONGO DOS TEMPOS MODERNOS.

1.1 A CONSTRUÇÃO DA EXPRESSÃO: ORIGEM E APROPRIAÇÕES ENTRE A POLÍTICA E O JURÍDICO.

O terrorismo moderno, da maneira como é concebido hodiernamente, tem sua raiz na palavra terror ("terreur"), que, consoante Sarah Pellet[2], teria surgido no francês em 1335, advindo do latim "terror", que já em sua origem designava "um medo ou uma ansiedade extrema correspondendo, com mais freqüência, a uma ameaça vagamente percebida, pouco familiar e largamente imprevisível". Contudo, o vocábulo terrorismo adquiriu aspectos de forma de governo somente em fins do século XVIII, com a Revolução Francesa.

Na fase mais violenta da Revolução Francesa, a qual recebeu a alcunha de "Terror" (1793-1794), o terrorismo foi usado como meio de legítima defesa da ordem social. Com a eliminação dos girondinos, grupo mais moderado, a facção jacobina ascendeu ao poder e Robespierre assumiu a autoridade do Estado[3]. No seio da Convenção Nacional, em 17 de setembro de 1793, foi aprovado um instrumento de tutela jurídica apto a proteger a nova ordem política. De acordo com Arno Dal Ri Júnior, a norma – intitulada "Lei dos Suspeitos" ("Loi des suspects") – "dispunha sobre a prisão imediata e incondicional de todo e qualquer indivíduo suspeito de conspirar contra o Estado"[4].

> O texto da norma assim considerava não somente aqueles que pelas próprias condutas, relações, propósitos ou escritos tivessem se demonstrado partidários da tirania ou do federalismo, ou os que não justificassem os próprios meios de subsistência ou a quitação dos deveres civis, ou ainda aqueles que não tivessem obtido um certificado de civismo, mas também os que sendo nobres não

---

[2] PELLET, Sarah. *A ambigüidade da noção de terrorismo.* In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p.10.

[3] "A Revolução Francesa não foi feita ou liderada por um partido ou movimento organizado, no sentido moderno, nem por homens que estivessem tentando levar a cabo um programa estruturado. Nem mesmo chegou a ter 'líderes' do tipo que as revoluções do século XX nos têm apresentado, até o surgimento da figura pós-revolucionária de Napoleão. Não obstante, um surpreendente consenso de idéias gerais entre um grupo social bastante coerente deu ao movimento revolucionário uma unidade efetiva. O grupo era a 'burguesia'; suas idéias eram as do liberalismo clássico, conforme formuladas pelos 'filósofos' e 'economistas' e difundidas pela maçonaria e associações informais. Até este ponto os 'filósofos' podem ser, com justiça, considerados responsáveis pela Revolução. Ela teria ocorrido sem eles; mas eles provavelmente constituíram a diferença entre um simples colapso de um velho regime e a substituição rápida e efetiva por um novo". In: HOBSBAWN, Eric J. *A Era das Revoluções:* Europa 1789-1848. 24ª ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2009.

[4] DAL RI JÚNIOR, Arno. *O Estado e seus inimigos:* a repressão política na história do direito penal. Rio de Janeiro: Revan, 2006. p. 13.

> manifestassem constantemente a própria adesão aos ideais da Revolução, como também aqueles que tivessem sido condenados criminalmente, mesmo tendo já sido cumprida a condenação[5].

Em relação à função do sistema penal, discorre Nilo Batista que a "Lei dos Suspeitos" foi precursora em dois aspectos. Primeiro em revelar que "o mais estratégico o exercício do poder punitivo não está no *out-put* executório (que exprimiria a resposta penal a um delito), mas sim no poder de vigilância, investigação, registro, informação e controle sobre a população", ou seja, esta lei institucionalizou o pensamento de que a relevância maior não está em efetivar a aplicação das sanções, mas em submeter a população à autoridade estatal em matéria de segurança. O segundo pioneirismo de tal norma foi "admitir que a seleção criminalizante opera através de estereótipos"[6]: a partir de então será entre os "suspeitos" que os equipamentos de segurança pública investigarão a existência de condutas desviantes que fundamentem a criminalização.

Essa primeira etapa que inaugurou o "terrorismo revolucionário" de Estado foi complementada, em 10 de junho de 1794, com a "Loi du 22 prairal", que colocou "em vigor um conjunto de medidas drásticas que caracterizava como inimigos da pátria todos aqueles que buscassem 'asfixiar a liberdade popular, seja pela força, seja pela astúcia'". Essa lei criou um Tribunal Criminal Extraordinário, o Tribunal Revolucionário, "típico tribunal de exceção com a obrigação de punir com a morte todos os delitos para os quais fosse competente", que ficou responsável por julgar e condenar as pessoas contrárias à Revolução Francesa, as quais não teriam mais direito a defensor ou testemunhas nos processos em que figurassem como réus – extinguindo, assim, a presunção de inocência[7].

Milhares perderam suas vidas pela guilhotina, máquina símbolo deste momento da história francesa, haja vista que foi idealizada "para produzir a morte de forma rápida e indolor conforme os preceitos humanistas e científicos da época"[8]. O terror, de acordo com os parâmetros então vigentes, "disse-o bem Robespierre, não é outra coisa que uma justiça rápida, severa, inflexível"[9].

---

[5] DAL RI JÚNIOR, Arno. *O Estado e seus inimigos*: a repressão política na história do direito penal. Rio de Janeiro: Revan, 2006. p. 13-14.
[6] BATISTA, Nilo. *Reflexões sobre terrorismos.* In: PASSETTI, Edson; OLIVEIRA, Salete (orgs.). *Terrorismos.* São Paulo: EDUC, 2006. p. 25.
[7] DAL RI JÚNIOR, Arno. *O Estado e seus inimigos*: a repressão política na história do direito penal. Rio de Janeiro: Revan, 2006. p. 14.
[8] ROCHA, Gilmar. *Terrorismo, Performance e Drama Virtual.* In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 414.
[9] BATISTA, Nilo. *Reflexões sobre terrorismos.* In: PASSETTI, Edson; OLIVEIRA, Salete (orgs.). *Terrorismos.* São Paulo: EDUC, 2006. p. 26.

Com a Revolução Francesa, portanto, a expressão terrorismo passou a ser entendida como o terror exercido abusivamente como exercício do poder instituído via a difusão do medo e da intimidação. Conforme adverte Nilo Batista, ela introduziu como elemento central dos delitos de terrorismo a "intimidação generalizada" proveniente do "emprego terrorista do poder punitivo estatal", o chamado "terrorismo de Estado"[10].

> O período entre setembro de 1793 e julho de 1794, caracterizado por grande violência e por centenas de execuções, deu origem ao termo terrorismo, que apareceu grafado pela primeira vez em 1798 no Suplemento do Dicionário da Academia Francesa, para caracterizar o extermínio em massa de pessoas de oposição ao regime promovido pela autoridade governamental instituída. Nesse sentido, o Estado é o agente do terror[11].

No final do século XIX os anarquistas atribuem novo significado ao termo terrorismo, que passa a ser utilizado como um instrumento de violência por agrupamentos políticos como um meio de ação cujo objetivo seria derrubar o governo vigente em um determinado país, sendo, assim, uma modalidade de ação política que questiona os fundamentos de uma determinada ordem social. Acepção essa "creditada ao alemão Karl Heinzen (1809-1880), que a descreve na sua obra Das Mord", que teria "influenciado Mikhail Bakunin e Piotr Kropotkin, que criaram o anarquismo".

> Heinzen pregava o uso da violência e de métodos que tragam pânico e terror, como bombas e envenenamento, para atingir determinados objetivos considerados fundamentais a uma causa. Além disso, sempre em nome da causa, admitia alianças com a escória social (bandidos, por exemplo) e o recrutamento de pessoas para morrerem por ela[12].

As ações anarquistas seriam empreendidas, sob tal ótica, "no sentido de efetuar duas operações básicas: a) arrebatar do Estado o direito de determinar a morte dos indivíduos; b) reorientar o quadro de significados a partir dos quais o ato de morrer pode vir a ser justificado sobre outros parâmetros"[13]. Partindo do pressuposto de que toda forma de governo é um abuso de poder, os anarquistas vislumbravam na violência uma forma legítima de luta que visaria aterrorizar o Estado incitando a sociedade contra os órgãos estatais, por meio da propaganda.

---

[10] BATISTA, Nilo. *Reflexões sobre terrorismos.* In: PASSETTI, Edson; OLIVEIRA, Salete (orgs.). *Terrorismos.* São Paulo: EDUC, 2006. p. 21.
[11] SUTTI, Paulo; RICARDO, Sílvia. *As diversas faces do Terrorismo.* São Paulo: Editora Harbra, 2003. p. 03.
[12] SUTTI, Paulo; RICARDO, Sílvia. *As diversas faces do Terrorismo.* São Paulo: Editora Harbra, 2003. p. 04.
[13] SANTOS FILHO, Onofre dos. *Violência, Morte e Terrorismo ou a Espada de Dâmocles e a Síndrome de Raskolhnikov*. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 382.

Ressalta Antonio José Guimarães Brito que "somente em 1892 se registraram mais de 500 atentados nos Estados Unidos e mais de mil na Europa"[14] pela atuação do movimento anarquista. Entre as ações realizadas destacam-se os seguintes assassinados: o Presidente Carnot, da França, em 1894; o Primeiro Ministro Canovas, da Espanha, em 1897; a Imperatriz Elizabeth, da Áustria, em 1898; o Rei Umberto, da Itália, em 1900; o Presidente Mc Kinley, dos EUA, em 1901 e novamente outro Primeiro Ministro espanhol, Canalejas, em 1912[15]. Outro fato a ser destacado é o assassinado do herdeiro do Império Austro-Húngaro, o arquiduque austro-húngaro Francisco Ferdinando, em junho de 1914, na cidade de Sarajevo (Sérvia), que foi o estopim da Primeira Guerra Mundial. O assassino, o estudante Gavrulo Prinzip, era membro do grupo sérvio anti-monarquista "Mão Negra"[16].

Concomitantemente à experiência anarquista, na Rússia czarista os niilistas também usavam do terrorismo para, assim como os primeiros, subverter a ordem interna do Estado em que atuavam. Os niilistas chegaram inclusive, em 1º de março de 1881, com a emergência do movimento constitucionalista russo "Vontade Popular" ("Narodnaya Volya") – criado em oposição ao regime czarista – a assassinar o Czar Alexandre II da Rússia. "As ações do grupo consistiam em assassinatos políticos com vistas a atrair a atenção da população através da seleção de alvos simbolicamente relevantes, para uma situação julgada opressiva e para a ação do grupo no sentido de sua transformação"[17].

No panorama internacional, as discussões envolvendo a problemática do terrorismo só aparecem no século XX, entre as duas Grandes Guerras Mundiais, já no seio da Sociedade das Nações (ou Liga das Nações), quando da realização das Conferências Internacionais para a Unificação do Direito Penal, a partir de 1927. Sendo, inclusive, numa destas Conferências, realizada em 1931 na cidade de Bruxelas, na Bélgica, que se utilizou por primeiro a terminologia terrorismo para designar os crimes que atacam o ordenamento

---

[14] BRITO, Antonio José Guimarães. *Interdependência e Fenômeno do Terrorismo: Reflexões Pós-11 de setembro*. In: OLIVEIRA, Odete Maria de; DAL RI JÚNIOR, Arno (orgs.). *Relações Internacionais*: interdependência e sociedade global. Ijuí: Ed. Unijuí, 2003. p. 456.

[15] TUCHMAN, Bárbara. *A torre do orgulho.* São Paulo: Paz e Terra, 1990. p. 105-167. *apud* SILVA, Carlos Augusto Canêdo Gonçalves. *A Proteção Jurídica Internacional contra o Terrorismo e o Tribunal Penal Internacional.* In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 240.

[16] BRITO, Antonio José Guimarães. *Interdependência e Fenômeno do Terrorismo: Reflexões Pós-11 de setembro*. In: OLIVEIRA, Odete Maria de; DAL RI JÚNIOR, Arno (orgs.). *Relações Internacionais*: interdependência e sociedade global. Ijuí: Ed. Unijuí, 2003. p. 456.

[17] ESTEVES, Paulo Luiz Moreaux Lavigne. *A Política do Terror e o Terror Político.* In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 463.

político do Estado[18]. Entretanto, um posicionamento definido surge apenas após os assassinatos do Rei Alexandre I da Iugoslávia e do Ministro francês das Relações Exteriores, Louis Barthou, em 09 de outubro de 1934 em Marselha, por um terrorista croata.

Em uma reunião na cidade de Copenhague (Dinamarca) entre agosto e setembro de 1935, na 6ª Conferência Internacional para a Unificação do Direito Penal, oito artigos precedidos de um preâmbulo são adotados. De acordo com este texto, o Código Penal de cada país (ou lei especial) deveria ter uma parte específica intitulada "Dos atentados que criam um perigo comum ou um estado de terror". Conforme tal determinação, "uma descrição dos fatos que tipificaria esta categoria deveria seguir a legislação"[19].

Organizado também sob os auspícios da Sociedade das Nações e sob a inspiração dos atentados de 1934 foi elaborada a Convenção de Genebra de 1937, que adotou em seu artigo 2º a seguinte definição: "atos de terrorismo são atos criminosos dirigidos contra um Estado com o objetivo de provocar uma situação de terror na mente de determinadas pessoas ou grupos de pessoas ou ao público em geral"[20].

Todavia, apenas na década de 1960, em plena Guerra Fria, após inúmeros seqüestros de aviões, o tema adquiriu projeção internacional. Então, multiplicaram-se as convenções internacionais sobre ações terroristas específicas: aviação civil, agentes diplomáticos, materiais nucleares, navegação marítima, financiamento ao terrorismo. Mas nenhuma deu precisão conceitual ao termo terrorismo que emergiu durante a Guerra Fria "na maioria das vezes, como ação política, nos casos de conflito social profundo", compreendendo, duas dimensões: "contestação de valores acordados como universais e/ou inerentes à espécie humana por parte de uma dada formação sócio-cultural"; e defesa "frente a uma ameaça de caráter externo que julga poder aniquilar uma comunidade específica"[21].

Conforme esta concepção, nos anos sessenta e setenta do século XX, postulando um processo revolucionário de mudança social radical que colocasse em xeque o ordenamento existente, apareceram na Europa grupos "insurgentes contra estruturas de poder que julgavam corrompidas por algum mecanismo político que leva à desigualdade ou à

---

[18] ARAÚJO, Luis Ivani de Amorim. *Direito Internacional Penal*: Delicta Iuris Gentium. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 131.

[19] PELLET, Sarah. *A ambigüidade da noção de terrorismo.* In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 11.

[20] GARCIA, Márcio P. P. *Aviação Civil e Terrorismo.* In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito:* os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 312.

[21] SANTOS FILHO, Onofre dos. *Violência, Morte e Terrorismo ou a Espada de Dâmocles e a Síndrome de Raskolhnikov*. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 383-384.

injustiça”[22], como o italiano “Brigadas Vermelhas” (“Brigate Rosse”) e o alemão “Baader-Meinhof” – intitulado “Rote Armee Fraktion” (“Facção do Exército Vermelho”), ficou conhecido pelos sobrenomes de dois de seus fundadores (Andreas Baader, Gudrun Ensslin e Ulrike Meinhof). Sobre tal período, Nilo Batista ressalva que na Itália experimentou-se “o terrorismo de contestação como atividade ‘prevalentemente simbólica’ como ‘strategia di comunicazione’. A violência terrorista de contestação não seria um fim em si mesma, mas pretenderia instituir-se como símbolo, transmitir uma mensagem”[23].

Outra modalidade de terrorismo que é apontada por Onofre dos Santos Filho nestas mesmas décadas diz respeito aos casos de minorias (étnicas, religiosas, raciais, nacionais) que, baseados na noção de autodeterminação dos povos, reivindicavam tratamento diferenciado diante de grupos dominantes aos quais imputavam tratamento discriminador, diferenciado ou desigual. Ilustram esta categoria de insurreições – que se ancoravam em elementos simbólicos derivados de uma comunidade de pertencimento com direito à autonomia política na forma de Estado soberano – as reivindicações contra a dominação colonial na África e em partes da Ásia, bem como atividades de grupos separatistas europeus, notadamente o “ETA” (“Euskadi ta Askatsuna”, que significa “Pátria Basca e Liberdade”) na Espanha e o “IRA” (“Exército Republicano Irlandês”) na Irlanda. Nestes casos os agentes voltavam-se, através de uma vasta gama de atividades (que incluíam intimidação, seqüestro, sabotagem, assassinatos de agentes do poder público e matança indiscriminada), contra as estruturas julgadas opressoras, com movimentos de secessão, ou seja, de libertação nacional, em “nome de uma especificidade sócio-cultural diante da qual comunidades estruturadas em termos de símbolos e de valores diferentes são tidas como inimigas e não como adversárias políticas”.

Tanto nas situações que almejavam autonomia quanto nas que aspiravam conquista do poder local, os movimentos deste período eram, para Eric Hobsbawn, “compostos sobretudo por integrantes da classe média e em geral carentes de apoio popular fora das universidades (exceto na Irlanda do Norte)”[24]. Modalidade de violência esta que se valia de atos terroristas capazes de atrair a atenção da imprensa e desestabilizar a alta política

---

[22] SANTOS FILHO, Onofre dos. *Violência, Morte e Terrorismo ou a Espada de Dâmocles e a Síndrome de Raskolhnikov*. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 383-384.
[23] BATISTA, Nilo. *Reflexões sobre terrorismos.* In: PASSETTI, Edson; OLIVEIRA, Salete (orgs.). *Terrorismos.* São Paulo: EDUC, 2006. p. 33.
[24] HOBSBAWN, Eric. *Globalização, democracia e terrorismo.* São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p. 129.

de seus países[25], consistindo basicamente "em tentativas por parte de certos grupos de elite, em geral pequenos e autoproclamados, empenhados em derrubar regimes ou em alcançar objetivos nacionalistas-separatistas por meio da força armada".

Pelo final da década de 1980, afirma Eric Hobsbawn, tomou forma um surto de violência política marcado pela retomada do assassinato político e pela invenção do homem-bomba. Expandindo-se consideravelmente na década de 1990, essa modalidade, ao contrário dos grupos anteriores, era pautada principalmente pelo fundo étnico e religioso. Os ativistas "contavam com o apoio maciço do público e com uma fonte permanente de recrutamento", razão porque não praticavam atos de terror individuais, "exceto quando essa era a única resposta possível ao poderio militar esmagador do Estado ocupante (como na Palestina), ou em guerras civis, como resposta ao armamento amplamente superior dos adversários (como no Sri Lanka)". As regiões mais afetadas foram a "África, as áreas ocidentais do islã, o sul e sudeste da Ásia e o Sul da Europa", com destaque para os seguintes movimentos: Al Fatah, Hamas, Jihad Islâmica da Palestina, Hezbollah, Tigre Tâmeis, e Partido dos Trabalhadores do Curdistão[26].

Contudo, Nilo Batista pronuncia que os terrorismos de contestação – que pretendem a tomada do poder – não foram os únicos difundidos pelo mundo no século XX. Como meio de revide estatal a estas iniciativas, elaborou-se uma forma de terror patrocinada pelos governos intitulada "terrorismo de Estado", que seria aquela própria do aparelho estatal "para garantir a reprodução das relações sociais tal como existem"[27].

Encontrada em regimes com características autoritárias, sejam ditaduras ou supostas democracias, tal forma de terrorismo legitimava-se com base em uma ideologia dominante entre os dirigentes, concretizando-se "através de suas polícias secretas e grupos paramilitares, como forma de se fortalecer, justificando, assim, perante a opinião pública, a necessidade de reforço do aparelho estatal". Em nome de determinados interesses inclusive "houve a eliminação em massa de opositores e simpatizantes do regime, bem como de todos

---

[25] Respectivamente representados pela Facção do Exército Vermelho, o Baader-Meinhof, na Alemanha Ocidental, e pelos assassinatos do suposto sucessor do ditador espanhol Franco em 1973 pelo grupo separatista basco ETA e do primeiro-ministro da Itália, Aldo Moro (que estava seqüestrado), em 1978, pelas Brigadas Vermelhas. In: HOBSBAWN, Eric. *Globalização, democracia e terrorismo.* São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p. 129.

[26] HOBSBAWN, Eric. *Globalização, democracia e terrorismo.* São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p. 130-131.

[27] BATISTA, Nilo. *Reflexões sobre terrorismos.* In: PASSETTI, Edson; OLIVEIRA, Salete (orgs.). *Terrorismos.* São Paulo: EDUC, 2006. p. 14.

aqueles que, por algum motivo, não eram vistos com simpatia pelos governos, inclusive as minorias étnicas” [28].

Marcada por torturas e medidas de “contraterrorrismo”, o “terrorismo de Estado” esteve presente em inúmeros países. Na América Latina, por exemplo, difundiu-se em muito durante a Guerra Fria. Sob a coordenação dos Estados Unidos, alianças foram feitas com as oligarquias dominantes para impedir o avanço da influência comunista da União Soviética que, desde o sucesso da Revolução Cubana em 1959, ameaçava concretamente a hegemonia estadunidense capitalista na região.

> Os Estados Unidos, temerosos que as nações sob sua área de influência seguissem o modelo cubano e a conseqüente expansão do socialismo, ameaçando sua hegemonia na região, passaram a financiar e apoiar grupos alinhados com sua ideologia. Muitas vezes esse apoio deu-se em termos militares com o treinamento de grupos, principalmente do exército, em técnicas antiguerrilha e ações para a repressão, incluindo técnicas de tortura[29].

Na medida em que as mudanças sociais ameaçavam seu poder e privilégios, as elites latino-americanas enrijecerem seus regimes de governo para combater os grupos que objetivavam subverter a ordem instituída. Para tal foi fundamental a intervenção das Forças Armadas que se organizavam em torno do sentimento de “que lhes cabia o papel histórico de construtores da Nação”. “Simultaneamente a esse movimento interno nas forças militares, o ciclo de governos civis, nitidamente populistas apresentava sinais de esgotamento, abrindo um certo vazio ‘político’, permitindo que lideranças de outras correntes surgissem”[30].

Assim, principalmente entre as décadas de 1960 e 1980, muitos países latino-americanos, em especial na América do Sul, sofreram golpes militares de direita e viveram sob ditaduras. Então, os militares, defendendo a doutrina de Segurança Nacional, tomaram tais atitudes de “terrorismo de Estado” sob a alegação de garantir o afastamento do “perigo comunista”.

Diante desta situação extrema formaram-se organizações para combater tais formas de governo. Compostos em sua maioria por intelectuais e estudantes de classe média bastante politizados, geralmente pretendiam implantar um Estado socialista. Agiam na clandestinidade, empregando táticas de guerrilha, além de usarem codinomes para dificultar a identificação, caso companheiros fossem presos e, sob tortura, confessassem a identidade dos demais. Além disso, “usavam táticas terroristas como explosões, assassinatos, assaltos a bancos, estes últimos para arrecadar fundos para os movimentos, e praticavam ações

---

[28] SUTTI, Paulo; RICARDO, Sílvia. *As diversas faces do Terrorismo.* São Paulo: Editora Harbra, 2003. p. 22.
[29] SUTTI, Paulo; RICARDO, Sílvia. *As diversas faces do Terrorismo***.** São Paulo: Editora Harbra, 2003. p. 59.
[30] SUTTI, Paulo; RICARDO, Sílvia. *As diversas faces do Terrorismo***.** São Paulo: Editora Harbra, 2003. p. 59.

audaciosas e de grande impacto, como seqüestros de personalidades para eu fossem trocados por prisioneiros políticos”[31].

A guerrilha, um tipo de combate caracterizado pelo choque entre formações irregulares de combates e um exército regular, comumente perseguia objetivos mais políticos que militares. A destruição das instituições existentes e a emancipação social e política das populações são, de fato, os objetivos precípuos dos grupos que recorrem a este tipo de luta armada. Por estes motivos, os termos guerrilha e guerra revolucionária foram, cada vez mais, identificando-se. Entre as várias atividades dos guerrilheiros, figura também o terrorismo, que se desenvolve contra pessoas ou grupos diretamente ligados à classe que mantém o poder. O terrorismo também era por vezes empregado com fins punitivos dirigidos contra a população de alguma zona ou vila que não queria colaborar com a causa defendida pelo grupo.

Na fase que parece predominar no início do século atual, a violência política tornou-se sistematicamente global, com o terrorismo atuando conscientemente de maneira transnacional, algo que não se operava desde o anarquismo do fim do século XIX. “Nesse caso o apoio popular voltou a ser irrelevante” já que ao contrário das organizações anteriormente consideradas terroristas, “eles estão dispostos a perpetrar massacres indiscriminados e podem mesmo tê-los como objetivo predeterminado. Com efeito, já praticaram um massacre com milhares de mortos, alguns com centenas de mortos cada um e muitos com dezenas de vítimas fatais”. Logo, não pela sua ação política e estratégica, mas sim pela possibilidade de massacres deliberadamente indiscriminados que o terrorismo do século XXI é considerado a ameaça mais preocupante no cenário mundial[32].

Baseados em radicalismos e fundamentalismos políticos, religiosos, étnicos, racistas ou econômicos, dois aspectos marcam, no entender de Eric Hobsbawn, os movimentos terroristas contra-hegemônicos recentes: com raras exceções, como a Irlanda do Norte, seus integrantes seriam cultos e de melhor condição social que outros membros da comunidade à qual pertenciam suas pretensões; e, mesmo quando obtinham simpatia das massas, seu *modus operandi* típico era a ação de pequenos grupos. “Apesar de pequenos, esses grupos têm mostrado capacidade suficiente para que os governos mobilizem forças enormes, em termos relativos ou mesmo absolutos, para combatê-los”. Entretanto, mesmo quando fazem parte de um movimento geral de dissidência, “como são os rebentos da Al

---

[31] SUTTI, Paulo; RICARDO, Sílvia. *As diversas faces do Terrorismo***.** São Paulo: Editora Harbra, 2003. p. 60.
[32] HOBSBAWN, Eric. *Globalização, democracia e terrorismo.* São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p. 132-151.

Qaeda na resistência iraquiana, eles não são a parte mais importante nem a parte militarmente mais efetiva do movimento, e sim adendos marginais”[33].

O ciclo de atentados iniciado em 11 de setembro de 2001 (com os atentados praticamente concomitantes em Nova Iorque, Washington e Pensilvânia) projetou a rede fundamentalista islâmica Al Qaeda à categoria de organização terrorista mais evidente, apesar desta não ter uma estrutural vertical hierarquizada, sendo assim, “formada por células relativamente independentes, responsáveis pela elaboração e execução dos atos de sabotagem e terrorismo”. A organização em núcleos reduzidos de pessoas é uma particularidade que dificulta a identificação dos envolvidos, haja vista o planejamento das ações realizarem-se, por vezes, sem que nenhuma outra célula tenha conhecimento.

No entanto, não é porque o terrorismo emprega a estratégia de atuar em células que isso significa serem dispensáveis medidas de segurança pública para “combater o terrorismo de pequenos grupos, especialmente do tipo transnacional”. Senão pelo risco iminente, que seja pelo potencial futuro de aquisição e capacidade logística de utilização de um artefato nuclear ou outro armamento bélico de destruição em larga escala que estejam ao alcance de atores e organizações privadas[34]. Situação que é agravada pela ampliação recente da possibilidade de mobilidade das pessoas e pela eliminação de fiscalizações fronteiriças em várias partes do globo, o que dificulta para os governos controlar o que entra e sai dos seus territórios e o que ocorre neles.

1.2 JUSTIFICAÇÕES CORRENTES PARA A UTILIZAÇÃO DO TERRORISMO COMO TÁTICA DE LUTA.

As ditaduras e tiranias do passado utilizavam, salienta Arthur Diniz, “o terror como meio de extermínio e amedrontamento dos oponentes”[35]. Atualmente, observa Jorge Mascarenhas Lasmar, o terror foi apropriado por “atores que possuem identidade e interesses construídos a partir de referências distintas dos padrões de comportamento de caráter

---

[33] HOBSBAWN, Eric. *Globalização, democracia e terrorismo.* São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p. 132 ss.

[34] HOBSBAWN, Eric. *Globalização, democracia e terrorismo.* São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p. 132-136.

[35] DINIZ, Arthur J. Almeida. *Terrorismo*: O Espectro da Morte em Massa. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. *Terrorismo e Direito:* os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 359.

universal e hegemônico". Neste panorama, "a ação terrorista vai desafiar diretamente a hegemonia estatal e vai se constituir como uma verdadeira contra-hegemonia cuja ação visa a se contrapor às hegemonias estabelecidas"[36].

O terrorismo, segundo o estudo publicado por Pascal Boniface em 1997, é tão eclético "que pode ser utilizado a favor de todas as causas (ideologias políticas, religiões, lutas pela independência)", e, além disso, obedece a certos ciclos: apareceu original e etimologicamente com

> a política de terror posta em prática sob a Revolução Francesa; do fim do século XIX até 1914, os atentados eram obra de anarquistas e niilistas; entre as duas guerras mundiais, o terrorismo esteve ligado essencialmente às turbulências nos Bálcãs; desde 1966 e o ataque a um avião de El Al, no aeroporto de Atenas, por um comando palestino, o terrorismo está ligado à situação no Oriente Médio (90% dos atentados de origem estrangeira cometidos na Europa)[37].

Já em relação ao caso contemporâneo, Fulco Lanchester comenta, em entrevista concedida à Giulia Fossa, que o mundo encontra-se frente a ataques terroristas de proporções nunca ouvidas, os quais foram levados de um modo simbólico ao próprio território interno do império estadunidense por grupos que, apesar de não estarem coligados explicitamente a um Estado, são contrários ao processo de globalização e aos valores que lhe são habituais[38].

> Parece-me que, na época da globalização e do unipolarismo, a noção de império deve ser necessariamente acompanhada daquela de hegemonia, que apela para a capacidade de um ou mais sujeitos coletivos – que constituem o centro efetivo do próprio império – de coordenar e controlar áreas e setores heterogêneos mesmo através do recurso ao uso da força. Neste contexto onde as interdependências tornam-se cada vez mais estreitas, quem exercita o poder hegemônico parece cada vez mais condicionado às suas próprias exigências, tornando-se cada vez mais vulnerável[39].

---

[36] LASMAR, Jorge Mascarenhas. *A Ação Terrorista Internacional e o Estado*: Hegemonia e contra-hegemonia nas Relações Internacionais. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. *Terrorismo e Direito:* os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 428.

[37] BONIFACE, Pascal (directeur). *Atlas des Relations Internationales.* Paris: Hatier, 1997. p. 54-55. *apud* AMORIN FILHO, Oswaldo Bueno. *A Geopolítica e a Primeira Guerra do Século XXI.* In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 340-341.

[38] LANCHESTER, FULCO. *I diritti negati*. Patriotic Act e legislazione d`emergenza. In: FOSSÀ, Giulia. *La Terza Torre*: Libertà, Sicurezza, Diritti Civilli e Terrorismo Dopo L`11 Settembre. Roma: Fazi Editore, 2002. p. 16.

[39] "A me sembra che, nell`epoca della globalizzazione e dell`unipolarismo, alla nozione di impero vada necessariamente affiancata quella di egemonia, che richiama la capacità di uno o più soggetti collettivi – constituenti il centro effettivo dello stesso impero – di coordinare e controllare aree e setori dismogenei anche attraverso il ricorso all`uso della forza. In un simile contesto, dove le interdipendenze divengono sempre più strette, chi esercita il potere egemonico appare sempre più condizionato dalle esigenze dello stesso, divenendo però sempre più vulnerabile". In: LANCHESTER, FULCO. *I diritti negati*. Patriotic Act e legislazione d`emergenza". In: FOSSÀ, Giulia. *La Terza Torre*: Libertà, Sicurezza, Diritti Civilli e Terrorismo Dopo L`11 Settembre. Roma: Fazi Editore, 2002. p. 16-17.

A ação terrorista de contestação pode ser interpretada, sob esta perspectiva, como um movimento de contra-hegemonia na medida em que é vista como um movimento de recusa e oposição aos difundidos valores dominantes (governo, capitalismo, ordem religiosa etc.). Isso porque o Estado, não obstante angariar considerável apoio e mobilização da sociedade civil, não consegue, impedir que coligações contra-hegemônicas formem-se no interior do sistema. Deste modo, uma situação de contra-hegemonia constitui-se na capacidade de um determinado grupo propor alternativas sociais antagônicas àquelas vigentes em uma dada sociedade.

> A ação terrorista se torna ainda mais contra-hegemônica na medida em que vai colocar o Estado não como detentor do monopólio legítimo da força, mas como detentor do monopólio legalizado do uso da força, legalização esta que advém de um ordenamento que o grupo terrorista, a princípio, combate[40].

Tomando como paradigma a luta anticolonial contra o domínio francês na Argélia após a Segunda Guerra Mundial, Paulo Luiz Moreaux Lavigne Esteves entende que nos movimentos nacionalistas de libertação nacional a própria repressão aponta para a viabilidade do terrorismo enquanto estratégia. Nesse sentido, o terrorismo "trata-se de um meio para a consecução de um fim que, em determinados contextos, apresenta viabilidade"[41]. Ponto de vista que é compartilhado por Oswaldo Giacoia Junior, cujo qual interpreta o terrorismo moderno "como uma espécie de reação ou contra-face da militarização da política", efetuada por "grupos sociais, étnicos ou políticos minoritários, sem condições de manter efetivos militares regulares para garantir suas pretensões", que foram "forçados a recorrer ao terrorismo como *ultima ratio* de sobrevivência e propagação". Militarização da política que seria exercida "por parte dos próprios Estados ou por parte dos grupos privados que frequentemente substituem o monopólio estatal da força em termos de ameaça, periculosidade e potencial destrutivo"[42].

Um dos fatores que influencia em muito no impacto psicológico gerado nas mentalidades dos cidadãos, não apenas dos países atingidos por atentados terroristas, diz respeito às pessoas atingidas, uma vez que vigora no pensamento comum a idéia de que as vítimas, via de regra, não possuem relação com os objetivos dos terroristas. Isso porque os

---

[40] LASMAR, Jorge Mascarenhas. *A Ação Terrorista Internacional e o Estado*: Hegemonia e contra-hegemonia nas Relações Internacionais. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 444.

[41] ESTEVES, Paulo Luiz Moreaux Lavigne. *A Política do Terror e o Terror Político.* In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 466-467.

[42] GIACOIA JUNIOR, Oswaldo. *Terrorismo e fundamentalismo:* faces do niilismo. In: PASSETTI, Edson; OLIVEIRA, Salete (orgs.). *Terrorismos.* São Paulo: EDUC, 2006. p. 81.

atentados deste tipo são dirigidos, para a consecução da suposta causa, a toda uma sociedade indiscriminadamente e não especificamente a alvos militares ou estratégicos. No entanto, alguns autores relativizam o paradigma maniqueísta que divide as pessoas em "inocentes e culpados", "civilização e barbárie", "bem e mal", uma vez que, diante destes impasses que desencadeiam o terrorismo, os entes envolvidos vêem-se como inimigos declarados e qualquer indivíduo pertencente a um dos grupos envolvidos torna-se, então, alvo prioritário para a debilitação do outro, uma vez que este também representa, segundo esta visão, a alteridade a qual este grupo propõe-se a combater, mesmo sendo um civil.

Para Clóvis Brigadão, tanto de um lado quanto de outro coexistem os dois componentes (bem e mal, ou inocentes e culpados), "inseridos ora na conduta religiosa, ora nos aparatos sofisticados do acervo tecnológico, quer dentro da mais próspera riqueza ou das indignas condições da pobreza". Sob tal ponto de vista, a "imposição de uma verdade absoluta, ainda mais no âmbito da política internacional, somente gera intolerância e rupturas dramáticas e não propicia o estabelecimento do que a maioria das pessoas mais deseja: uma paz duradoura"[43].

O terrorismo revela uma realidade na qual os conflitos não mais se fazem entre países inimigos oficialmente declarados em estado de guerra, mas entre Estados e atores não-estatais. Por isso que tais lutas são consideradas por Alain Pellet como sendo um "conflito assimétrico" entre um Estado e redes criminosas clandestinas, caracterizando uma situação complexa não enquadrável como uma guerra convencional entre duas forças armadas. A expressão "guerra contra o terror", muito utilizada depois dos atentados contra as Torres Gêmeas e o Pentágono, em 11 de setembro de 2001, não é aceita pelo autor, o qual entende que:

> Na realidade, não se trata de uma guerra, pois esta pressupõe um conflito armado entre adversários, senão identificados, ao menos identificáveis. A noção de guerra exige também que se aplique as "leis e costumes da guerra" – o velho e sempre precioso direito de Haia – e o "direito humanitário dos conflitos armados" – o "Direito de Genebra", principalmente as Convenções da Cruz Vermelha de 1949 e os Protocolos de 1977[44].

---

[43] BRIGADÃO, Clóvis. *O 11 de Setembro: Novas Ameaças à Paz.* In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 352.

[44] PELLET, Alain. *Terrorismo e Guerra. O que fazer das Nações Unidas?* In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 174.

Eric Hobsbawn[45] acompanha este entendimento e leciona que exceto como metáfora, não pode haver algo como "a guerra contra o terror", ou o "terrorismo", mas apenas confrontos contra atores políticos particulares que o empregam como tática e não como programa. Para o autor, o termo correto a ser utilizado seria o de "guerra assimétrica".

> A chamada 'guerra assimétrica', que aparece nos debates estratégicos atuais dos Estados Unidos consiste precisamente na capacidade desses grupos armados não-estatais de sustentar-se quase que indefinidamente em luta contra o poder do Estado, nacional ou estrangeiro[46].

Eric Hobsbawn veda, inclusive, o emprego do termo "guerra" nos discursos políticos para designar o uso da força armada contra atividades vistas como anti-sociais, como a "guerra contra a máfia", ou "a guerra contra os cartéis das drogas", tendo em vista que estas operações, no máximo, enquadrar-se-iam em práticas de polícia. Isto porque a guerra, que seria empreendida com o uso do exército, dirige-se contra outras forças armadas com o escopo de derrotá-las e "não tem uma conotação moral", ao passo que a polícia "dedica-se a manter ou restabelecer o grau requerido de respeito à lei e à ordem pública dentro de uma entidade política preexistente, tipicamente um país", e tem como objetivo "a apresentação dos violadores da lei à justiça, que, sim, tem uma conotação moral"[47].

Por conseguinte, operando em países com regimes estáveis e sem o apoio de setores relevantes da população, o terrorismo seria um problema policial e não militar, ou seja, um risco à ordem pública que precisa ser combatido por medidas policiais de segurança pública, que é a responsável por salvaguardar as instituições e as autoridades civis em tempos de paz. A luta contra o terrorismo, explica Fulco Lanchester, é, "efetuada de maneira diferenciada (todavia unitária) seja sobre o plano explicitamente militar externo, onde assume as características de uma operação de polícia internacional, seja sobre aquele da segurança interna, que termina por militarizar-se"[48].

Por outro lado, Marcello Veneziani, entende que os acontecimentos bélicos recentes devem ser encarados "como uma guerra e não uma operação de polícia internacional" a qual "faz parte de uma espécie de guerra civil permanente". Para o autor, "passamos da guerra fria à guerra fria civil, que de vez em quando esquenta. E este é um

---

[45] HOBSBAWN, Eric. *Globalização, democracia e terrorismo***.** São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p. 149-150.
[46] HOBSBAWN, Eric. *Globalização, democracia e terrorismo.* São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p. 87.
[47] HOBSBAWN, Eric. *Globalização, democracia e terrorismo.* São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p. 27.
[48] "La lotta al terrorismo viene, infatti, effetuata in maniera differenziata (e tuttavia unitaria) sia sul piano esplicitamente militare esterno, dove assume i caratteri di un`operazione di polizia internazionale, sia su quello della sicurezza interna, che finisce per militarizzarsi". In: LANCHESTER, FULCO. *I diritti negati*. Patriotic Act e legislazione d`emergenza. In: FOSSÀ, Giulia. *La Terza Torre*: Libertà, Sicurezza, Diritti Civilli e Terrorismo Dopo L`11 Settembre. Roma: Fazi Editore, 2002. p. 17.

momento crucial desta guerra civil porque já não é mais um conflito entre blocos ou entre nações, mas é um conflito entre um grande centro e tantas periferias descontentes" [49].

Do mesmo modo Pascal Boniface[50] relaciona o terrorismo com a guerra, distinguindo-o em nível interno, onde "pode anunciar a guerrilha ou a guerra civil" e em nível internacional, onde "representa, em geral, uma estratégia de pressão dirigida contra certos Estados". Para ele, "o terrorismo é uma forma extrema de ação política [...], um preâmbulo ou um substituto para a guerra", além de ser, também, "uma técnica particular de comunicação" cuja "ligação com a mídia é muito estreita, ao ponto de que se chegou a falar de cumplicidade objetiva entre o terrorista e o jornalista".

Enfim, como estratégia tática, o terror é moralmente inaceitável, quer seja usado por Estados, quer por atores não oficiais. Mesmo em situação de emergência os Estados devem fazer justiça mantendo a legalidade e o respeito às garantias democráticas e aos direitos humanos. Seja qual for o combate, não importa a motivação, é premente assegurar determinados princípios e acima de tudo proteger os cidadãos.

---

[49] "Io la definirei innanzitutto una guerra e non un`operazione di polizia internazionale. In secondo luogo credo che come operazione rientri in una sorta di guerra civile permanente nella quale siamo passati dalla guerra fredda alla guerra civile fredda, che ogni tanto si riscalda. E questo è un momento cruciale di questa guerra civile perchè ormai non è più un conflito tra blocchi o tra nazioni, ma è un conflito tra un grande centro e tante periferie scontente". In: VENEZIANI, Marcello. *In guerra*. Effetti collaterali della globalizzazione. In: FOSSÀ, Giulia. *La Terza Torre*: Libertà, Sicurezza, Diritti Civilli e Terrorismo Dopo L`11 Settembre. Roma: Fazi Editore, 2002. p. 28.

[50] BONIFACE, Pascal (directeur). *Atlas des Relations Internationales.* Paris: Hatier, 1997. p. 54-55. *apud* AMORIN FILHO, Oswaldo Bueno. *A Geopolítica e a Primeira Guerra do Século XXI.* In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 340-341.

2 O FENÔMENO DO TERRORISMO NA CONTEMPORANEIDADE.

2.1 A REDEMOCRATIZAÇÃO BRASILEIRA E O ENCERRAMENTO DA GUERRA FRIA: A ASCENSÃO DO TERRORISTA ENQUANTO INIMIGO PÚBLICO NÚMERO UM.

Com o término da ditadura militar, a qual perdurou de 1964 a 1985, o processo de redemocratização trouxe consigo a necessidade da elaboração de uma nova constituição que correspondesse aos anseios dessa transição política com a qual a sociedade brasileira defrontava-se. Instaurou-se uma Assembléia Nacional Constituinte para construir o que se convencionou chamar "Constituição Cidadã", nomenclatura atribuída ao presidente da constituinte, Ulysses Guimarães. Constituição da República Federativa do Brasil esta promulgada em 05 de outubro de 1988, vigorando ainda hoje. Mas este período de mudança de regime político não ocorreu apenas em âmbito interno. Após a queda do Muro de Berlim em 1989 e a dissolução da União Soviética o mundo "bipolar", por conseguinte, teve fim.

O colapso da bipolarização mundial, após Guerra Fria, que, conforme Eric Hobsbawn, se estendeu desde o fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945, até a queda do muro de Berlim, marcou o encerramento da "confrontação entre as duas superpotências", União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e Estados Unidos da América, representantes, respectivamente, do comunismo e do capitalismo, como formas de organização econômica e social. Nesta era posterior ao fim do sistema clássico de poder internacional os países perderam seu contraponto político e, logo, ficaram sem um inimigo público.

O desmantelamento da União Soviética, ao menos virtualmente, decretou o predomínio dos Estados Unidos enquanto único império hegemônico mundial. Frente desta conjuntura em que a era bipolar foi substituída pela era da globalização, os Estados precisaram encontrar um novo inimigo público para substituir os anteriores "elementos subversivos", isto porque, como diz Arno Dal Ri Júnior,

> Não houve momento na longa história da cultura punitiva do Ocidente que tenha se desenvolvido sem a presença bem definida de um "inimigo do Estado". Ditaduras e democracias, através de mil artifícios, sempre souberam modelar, primeiro no imaginário coletivo, depois no ordenamento penal, a figura daquele que – como fez Lúcifer no reino celestial – rebelava-se contra o cetro do poder. [...] Atordoados com o rápido desmoronamento do muro de Berlim, os ideólogos das políticas criminais da última década do século XX tiveram de se apressar para construir e apresentar à

> população novos "inimigos do Estado", que substituíssem as ultrapassadas figuras do "comunista", do "anarquista" e de outros "elementos subversivos"[51].

Um dos legados do século XX foi que as operações armadas deixaram o rol dos monopólios dos governos dos países (ou de seus agentes autorizados), tendo em vista o surgimento de conflitos envolvendo atores não-governamentais que não possuem características, status e objetivos em comum com os Estados, exceto quanto à vontade de utilizar a violência. Ademais, segundo Eric Hobsbawn, o esgotamento da "Guerra Fria deixou em todo o mundo um enorme suprimento de armas pequenas, mas muito potentes, e outros instrumentos de destruição para usos não-governamentais, que podem ser facilmente adquiridos com os recursos financeiros disponíveis no gigantesco e incontrolável setor paralegal da economia capitalista global, em fantástica expansão"[52], fatores estes que impeliram os Estados Unidos a optar por colocar em evidência, na construção do novo inimigo do Estado, um dos legados do século XX ainda em franca expansão: o terrorismo. Figura ampla e incerta que "assenta, pois, no recurso sistemático à violência como forma de intimidação da comunidade no seu todo".

> No entanto, a prática do 'terror' pode visar finalidades políticas muito distintas: a subversão do sistema político (como sucedeu com as Brigadas Vermelhas na Itália ou com o Baader-Meinhof na Alemanha), a destruição de movimentos cívicos ou democráticos (como sucedeu com a Aliança Anticomunista da Argentina e, em certa medida, com os Esquadrões da Morte brasileiros), o separatismo (como sucede com a ETA) ou a afirmação de convicções religiosas (como sucede com alguns movimentos fundamentalistas)[53].

Nessa conjuntura, na qual conflitos bélicos ocorrem envolvendo atores outros que não apenas os Estados, emerge a idéia de conflitos assimétricos (utilizada por Eric Hobsbawn e Alain Pellet), "nos quais os inimigos a combater não são Estados legitimamente constituídos, mas grupos armados da mais variada ordem", o que inviabilizaria, portanto, o enfrentamento direto. Recepcionando tal conceito, o discurso da Política Externa dos Estados Unidos, desde o fim da Guerra Fria, centrou-se no combate aos "poderes erráticos do sistema internacional", em especial o terrorismo, tendo nele a figura do novo "inimigo do Estado". Deste modo, milhões de dólares foram (e ainda hoje são) dispensados com "ataques diretos,

---

[51] DAL RI JÚNIOR, Arno. *O Estado e seus inimigos*: a repressão política na história do direito penal. Rio de Janeiro: Revan, 2006. p. 353-355.
[52] HOBSBAWN, Eric. *Globalização, democracia e terrorismo.* São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p. 87.
[53] BOBBIO, Norberto. *Dicionário de Política.* Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986.

fornecimento de armamentos e de treinamento para o combate a guerrilhas, traficantes e produtores de drogas"[54].

> A chamada "guerra assimétrica", que aparece nos debates estratégicos atuais dos Estados Unidos consiste precisamente na capacidade desses grupos armados não-estatais de sustentar-se quase que indefinidamente em luta contra o poder do Estado, nacional ou estrangeiro[55].

É possível afirmar, portanto, que no âmbito internacional recente a figura do terrorista (sob a forma como o governo estadunidense a construiu nos últimos anos) emergiu, entre as mais diversas nações, como inimigo público preponderante. Já no âmbito interno brasileiro, de maneira diversa, o inimigo da segurança nacional deixou de ser o "elemento subversivo" e passou a ser o crime organizado, principalmente o narcotráfico. "Daí a legitimação [no Brasil] do uso de mecanismos típicos de combate aos 'inimigos' da segurança nacional em relação aos 'inimigos' da segurança pública"[56]. Todavia, seria imprudente concluir que o país passou incólume a esta convergência mundial de luta contra o terror, expressão esta carregada de forte conotação valorativa e emocional.

2.2 OS ATENTADOS DE 11 DE SETEMBRO DE 2001 AOS ESTADOS UNIDOS E SUA REPERCUSSÃO NO BRASIL E NO MUNDO.

O fenômeno de combate ao terrorismo como sendo este o inimigo público do Estado foi iniciado pelos Estados Unidos da América em 1993, quando do primeiro atentado a bomba ao World Trade Center em Nova Iorque[57]. No entanto, consolidou-se no panorama

---

[54] SANTOS FILHO, Onofre dos. *Violência, Morte e Terrorismo ou a Espada de Dâmocles e a Síndrome de Raskolhnikov*. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 404.

[55] HOBSBAWN, Eric. *Globalização, democracia e terrorismo.* São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p. 87.

[56] DAL RI JÚNIOR, Arno. *O Estado e seus inimigos*: a repressão política na história do direito penal. Rio de Janeiro: Revan, 2006. p. 358.

[57] "Em 26 de fevereiro de 1993, um explosivo é detonado no estacionamento do World Trade Center. A explosão matou seis pessoas e feriu mais de mil. Suspeitos foram presos e julgados ainda naquele ano. No julgamento demonstrou-se que os autores tinham ligações com uma rede mundial de terrorismo. Nos seis meses de julgamento, foram apresentadas mais de mil peças de provas e ouvidas mais de duzentas testemunhas. O júri condenou os réus no dia 4 de março de 1994". In: WANDERLEY JÚNIOR, Bruno. *A Cooperação Internacional como Instrumento de Combate ao Terrorismo.* In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 290.

mundial somente após os bombardeios de 11 de setembro de 2001[58], perpetrados pela organização fundamentalista islâmica "Al Qaeda", liderada pelo saudita Osama Bin Laden, que, enfim, conseguiu destruir as "Torres Gêmeas", além de parte do Pentágono, em Washington. Fato que demonstrou como "nenhum poder militar é suficiente para prevenir um terrorismo globalizado num mundo globalizado como o de hoje"[59] e que desempenhou um papel central na instalação do sentimento de perplexidade e insegurança no imaginário social[60] das nações ocidentais – inclusa neste contexto a sociedade brasileira.

Além do fato de ter ocorrido no território dos Estados Unidos (país imperialista hegemônico mundial), o que por si só é impactante, os ataques de 11 de setembro de 2001 tiveram como alvos pontos simbólicos do capitalismo global. Conforme ressalva Eric Hobsbawn,

> Com uma exceção (a Guerra do Chaco, de 1932-35), não houve guerras significativas entre países (diferentes, portanto, das guerras civis) no hemisfério ocidental (as Américas) no século XX. As operações militares conduzidas por forças inimigas mal tocaram essas terras, razão porque os bombardeios das Torres Gêmeas e do Pentágono no Onze de Setembro foram tão chocantes[61].

No entanto, é preciso destacar que os Estados Unidos não ficaram sem perseguir a Al Qaeda entre estes dois ataques às Torres Gêmeas. Em agosto de 1998, por exemplo, o governo estadunidense realizou o chamado "terrorismo de Estado" quando empregou uma ação militar para bombardear uma fábrica de produtos farmacêuticos ("Al-Shifa") no Sudão, a qual era responsável pela produção de 90% dos principais produtos farmacêuticos deste país

---

[58] Em 11 de setembro de 2001, dois aviões comerciais colidiram contra as torres do edifício da World Trade Center, em Nova Iorque, provocando, alguns minutos depois, incêndios de grandes proporções. O primeiro avião, chocou-se com a torre sul do World Trade Center às 8h45, horário local. Um segundo atingiu a torre norte às 9h03. Em Washington, um outro jato chocou-se com as instalações do Pentágono. Às 10h10, um outro jato caiu no Estado da Pensilvânia, sendo as causas da queda não esclarecidas. O avião pode ter sido derrubado pelos próprios seqüestradores ou passageiros, mas a Força Aérea tinha ordens para abater aviões seqüestrados. As autoridades americanas determinaram, quase imediatamente, a evacuação da Casa Branca, Capitólio e Departamento de Estado, bem como outros prédios públicos federais em Nova Iorque, Washington e Chicago. A cúpula das Nações Unidas ordenou também, a evacuação de suas instalações em Nova Iorque prevendo risco de também sofrer um atentado. Morreram 3.749 pessoas no atentado ao World Trade Center, sendo que 1.100 corpos não foram identificados. Os seqüestradores que tomaram os jatos e provocaram a tragédia eram todos ligados à organização terrorista islâmica 'Al Qaeda', liderada por Osama Bin Laden.

[59] MIRANDA, Jorge. *Os direitos fundamentais perante o terrorismo.* In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 68.

[60] "O imaginário social é um conjunto de representações e práticas discursivas através das quais a sociedade se pensa, se reproduz, se classifica, portanto, institui uma ordem social, confere sentido às experiências humanas, distribuindo os papéis e as identidades dos indivíduos e/ou grupos sociais, ao mesmo tempo que expressa suas necessidades, utopias e mitos. Produto social e histórico de uma coletividade o imaginário social constitui-se num conjunto de representações e simbolismos que são fundamentais na vida em sociedade". In: ROCHA, Gilmar. *Terrorismo, Performance e Drama Virtual.* In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 412.

[61] HOBSBAWN, Eric. *Globalização, democracia e terrorismo.* São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p. 22.

que, por culpa das sanções internacionais, praticamente tem suas importações inviabilizadas. Situação que foi agravada pelo fato da fábrica ser a única a produzir medicamentos veterinários no Sudão, um país extremamente pobre que praticamente vive do pastoreio. Aponta Maria Cristina Franco Ferraz[62] que esta circunstância foi promovida simplesmente "como retaliação pelos atentados terroristas às embaixadas norte-americanas na Tanzânia e no Quênia em 1998", tendo em vista que o Sudão teria acolhido a organização a qual foram atribuídos estes atentados, a Al Qaeda, além de seu líder, Osama Bin Laden.

Inserindo-se na conjuntura de reprimenda ao terrorismo, logo em seguida aos fatos do dia 11 de setembro de 2001, conforme assinala Celso Lafer, Ministro de Estado das Relações Exteriores do governo brasileiro à época dos atentados, o Brasil adotou iniciativas de precaução ao terror no âmbito nacional, tais como: "o controle muito mais rigoroso dos aeroportos, a fiscalização de operações financeiras que possam estar ligadas ao terrorismo e a vigilância contra a hipotética presença de pessoas vinculadas a atividades terroristas no Brasil"[63].

> O repúdio categórico aos ataques do dia 11, expresso pelo Brasil desde o primeiro momento, é coerente com nossa reconhecida vocação pacífica e uma longa tradição de repúdio à violência e ao uso ilegítimo da força, tradição que nos dá autoridade para assumir, de forma autônoma, uma posição firme e clara. Na percepção do Governo brasileiro, é fundamental que o combate ao terrorismo internacional seja orientado com base em nossa própria norma constitucional e em conformidade com o que dispõem a Carta das Nações Unidas, a Carta da Organização dos Estados Americanos e as normas do Direito Internacional[64].

Assim sendo, essas tragédias trouxeram à tona a face trágica da globalização que, nos dizeres de Eric Hobsbawn, desde a década de 1960 "provocou um profundo impacto político e cultural, sobretudo na sua forma atualmente dominante de um mercado global livre e sem controles". Além disso, enfatiza o autor, a globalização, "na forma atualmente dominante do capitalismo de mercado livre, trouxe também um aumento significativo das desigualdades sociais e econômicas, tanto no interior dos países quanto internacionalmente"[65].

Compete ao Estado, nas comunidades contemporâneas, a tutela dos interesses sociais e a proteção da segurança pública, da paz e da ordem. Assim sendo, os governos

---

[62] FERRAZ, Maria Cristina Franco. *Terrorismo*: "Nós", o "Inimigo" e o "Outro". In: PASSETTI, Edson; OLIVEIRA, Salete (orgs.). *Terrorismos.* São Paulo: EDUC, 2006. p. 40-41.
[63] LAFER, Celso. *A Diplomacia Brasileira e o Terrorismo.* In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 112.
[64] LAFER, Celso. *A Diplomacia Brasileira e o Terrorismo.* In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 111.
[65] HOBSBAWN, Eric. *Globalização, democracia e terrorismo.* São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p. 10-56.

instituídos possuem a função de buscar atingir a consecução do bem comum e das finalidades sociais de seu povo, coordenando os cidadãos para que, não obstante suas divergências, haja respeito aos limites gerais traçados para garantir a paz e o desenvolvimento da sociedade como um todo. Para atingir tal escopo de defesa da paz e da estabilidade é premente conter a escalada da violência, tanto com ações preventivas, quanto com ações de combate ao direito dos criminosos, com o uso da força e da ação policial, mas com medidas razoáveis e coerentes.

> O poder de polícia é, obviamente, uma atividade estatal legítima, regulada pelo direito interno de cada país, respeitando-se as competências constitucionalmente deferidas a órgãos específicos. Sendo uma função pública indelegável, intransferível e imprescritível, visando à proteção de valores fundamentais em uma sociedade que requer do Estado a defesa da paz e da ordem, o poder de polícia, bem como a defesa da nação pelas Forças Armadas, passou a caracterizar um instrumento de soberania nacional e monopólio estatal[66].

O policiamento vem a ser, sob tal perspectiva, a atividade estatal que visa coibir e combater a criminalidade e proporcionar segurança e bem-estar para os cidadãos, tanto em âmbito local, quanto em nível regional e nacional. Raciocínio que é encontrado em Norbert Elias[67], para o qual a detenção do monopólio da violência, somado ao controle fiscal, foi o que teve maior força na formação dos Estados Nacionais Modernos. O autor afirma que as receitas fiscais recolhidas por aquele que detém a autoridade para fazê-lo são o que mantêm o monopólio da força, e este mantém o monopólio dos impostos; logo, um monopólio garante a existência do outro numa espécie de retroalimentação.

> Para atingir o monopólio dos meios de força o movimento tem que desacreditá-lo de forma a demonstrar, para a Sociedade, que o Estado não possui recursos suficientes para a manutenção do contrato social. A estratégia de ação deve orientar-se, portanto, na difusão maciça do novo ideário, valendo-se, para tal, dos meios de divulgação de massa expressa na execução de ações espetaculares de destruição de atores e símbolos do ordenamento social em suspeição. O resultado é a disseminação do pânico generalizado reacendendo, na sociedade, o medo atávico da morte. Sem mostrar seu rosto, mas expressando-se apenas pela ousadia e pelo caráter espetacular dos seus atos, o movimento insinua-se e atinge em cheio o monopólio dos meios de violência[68].

No entanto, de acordo com Onofre dos Santos Filho, existem, ao menos, duas possibilidades de tolerância da violência para além dos mecanismos do monopólio estatal. A

---

[66] WANDERLEY JÚNIOR, Bruno. *A Cooperação Internacional como Instrumento de Combate ao Terrorismo.* In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 284.

[67] ELIAS, Norbert. *O Processo Civilizador.* Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1993. v. 2. p. 194.

[68] SANTOS FILHO, Onofre dos. *Violência, Morte e Terrorismo ou a Espada de Dâmocles e a Síndrome de Raskolhnikov*. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 383.

primeira é de que "o princípio da territorialidade de sua ocorrência seja mantida e a sua extensão se dê em um espaço claramente delimitado". A segunda é que a violência "encontre substrato na idéia de prerrogativas sociais e políticas inerentes à espécie humana que estão sendo violadas por um ordenamento social, razão que justifica, neste caso, a atribuição de sua injustiça e outorga, aos praticantes da violência, o direito à insurgência"[69].

Nos últimos anos, por inúmeras razões, mas em muito em decorrência da disseminação do terrorismo, o Estado territorial perdeu o monopólio tradicional da força armada, o que acarretou no questionar da sua própria estabilidade e da legitimidade para impor obrigações consensuais aos cidadãos, como o pagamento de impostos e o serviço militar. Relativo ao fim dos conflitos tradicionais entre Estados, Eric Hobsbawn destaca que a escalada dos "sofrimentos humanos aumentou terrivelmente na década de 1990 e, (...) as guerras religiosas que eram alimentadas por ideologias seculares expandiram-se com o retorno a várias formas de fundamentalismo religioso"[70].

Contudo, uma intrigante consideração há que ser realizada é no sentido de evitar estereótipos e generalizações para, deste modo, não incorrer em simplificações entre vocábulos que possuem diferentes significados. Luigi Bobba, por exemplo, enfatiza a distinção entre três conceitos diversos: islamismo, fanatismo (ou fundamentalismo) e terrorismo.

> O islã é uma grande religião, cuja maior fraqueza talvez seja não ter um centro unificador, como é, por exemplo, a religião católica: existem muitos islamismos. E, nestas tantas versões do islã está inserida uma de tendência ao fanatismo de leitura ortodoxa do Corão e dos próprios princípios religiosos. O terceiro elemento (que é interpretado de modo distinto) é o fenômeno terrorista – pessoas que perseguem escopos políticos e de poder utilizando como bala de canhão grupos fanáticos religiosos, neste caso, islâmicos[71].

Os grupos terroristas, amparados em radicalismos e fundamentalismos sectários, sejam eles por motivos políticos, religiosos, étnicos, racistas ou econômicos, realizaram uma maciça escalada do terror nas últimas décadas e seus membros continuam infiltrados em inúmeros países do globo, prontos para provocar pânico e dor, atacando sem aviso e de modo

---

[69] SANTOS FILHO, Onofre dos. *Violência, Morte e Terrorismo ou a Espada de Dâmocles e a Síndrome de Raskolhnikov*. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 388.

[70] HOBSBAWN, Eric. *Globalização, democracia e terrorismo.* São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p. 128.

[71] "L'islam è un a grande religione, la cui maggiore debolezza è forse di non avere un centro unificante, come c'è per esempio nella religione cattolica: ci sono tantissimi islam. E proprio dentro queste tanti versioni dell'islam si è innestata una tendenza al fanatismo, e cioè a una lettura integralista del Corano e dei propri principi religiosi. Il terzo elemento (che va letto in modo del tutto distinto) è il fenomeno terroristico – persone che perseguono scopi politici e di potere utilizzando come carne da cannone truppe di fanatici religiosi, in questo caso islamici". In: BOBBA, Luigi. *Garanzie*. Contro l'ingiustizia globale. In: FOSSÀ, Giulia. *La Terza Torre*: Libertà, Sicurezza, Diritti Civilli e Terrorismo Dopo L`11 Settembre. Roma: Fazi Editore, 2002. p. 122.

imprevisível. Como sustenta Onofre dos Santos Filho, são manifestações do fundamentalismo,

> as novas denominações evangélicas que se propagam pelo continente americano, os movimentos europeus de xenofobia e de caráter neofascista, as irrupções étnicas que explodem em conflitos violentos no Leste Europeu e em partes da África, o acirramento de interpretações radicais do Alcorão no interior do Islã – que cobre um vasto espaço geográfico descontínuo do Norte da África à Ásia Central e cobre regiões distantes como a Indonésia[72].

Esclarece Marcello Veneziano que "o fundamentalismo de modo algum pertence à tradição, mas é uma releitura ideológica dos fundamentos religiosos e, portanto, como tal, é fruto do nosso tempo exatamente como o terrorismo"[73].

> O fundamentalismo nasce da ausência de fundamentos e, portanto, não seria fruto de um apelo religioso, mas sim de uma religião obrigada a descer à terra, isto é, a torna-se história, regime, política. É quando se tornam ventríloquos de Deus que nascem as desgraças, porque não é a fé em Deus que produz violência, mas a convicção de que Deus fala através de nós, através de nossas armas, através de nosso modo de ser[74].

As autoridades, em não raras situações, por mais equipados que estejam, são incapazes de determinar possibilidades de combate a estes grupos fundamentalistas, fato que os torna a ameaça mais significante contra a paz. Conseqüentemente, é evidente que o ambiente globalizado de insegurança geral que paira na entrada século XXI advém, em muito, da difusão da intitulada "ameaça terrorista", categoria a qual não é conceituada expressamente nem no ordenamento jurídico brasileiro, nem nos tratados internacionais que versam sobre esta categoria de crime. Sobre a ausência de negociação política no terrorismo, Clóvis Brigadão relembra que "ele é o contrário do diálogo, da negociação e da própria Política, entendida como a *polis*, o exercício, mais pleno possível, da cidadania e onde a liberdade é garantia imprescindível de sua primazia" e, por conseguinte,

> pretender usar as mesmas armas do terrorismo como uma estratégia para resolver conflitos internacionais é enveredar-se pelas sendas do autoritarismo e partir para

---

[72] SANTOS FILHO, Onofre dos. *Violência, Morte e Terrorismo ou a Espada de Dâmocles e a Síndrome de Raskolhnikov*. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 396.

[73] "il fonadamentalismo no appartiene in alcun modo alla tradizione, ma è una rilettura ideologica dei fondamenti religiosi e quindi come tale frutto del nostro tempo esattamente come il terrorismo". In: VENEZIANI, Marcello. *In guerra*. Effetti collaterali della globalizzazione". In: FOSSÀ, Giulia. *La Terza Torre*: Libertà, Sicurezza, Diritti Civilli e Terrorismo Dopo L`11 Settembre. Roma: Fazi Editore, 2002. p. 31.

[74] "il fondamentalismo nasca dall`assenza di fondamenti, e quindi non sia frutto del richiamo religioso bensì di una religione costretta a scendere sulla terra, cioè a diventare storia, regime, politica. È quando si diventa ventriloqui di Dio che nascono i guai, perchè non è la fede in Dio a produre violenza, ma è la convinzione che Dio parli attraverso di noi, attraverso le nostre armi, attraverso il nostro modo di essere." In: VENEZIANI, Marcello. *In guerra*. Effetti collaterali della globalizzazione". In: FOSSÀ, Giulia. *La Terza Torre*: Libertà, Sicurezza, Diritti Civilli e Terrorismo Dopo L`11 Settembre. Roma: Fazi Editore, 2002. p. 30.

> uma escalada de violências que irá desembocar na maior divisão e intolerância entre nações, culturas, religiões e civilizações. Escolher o caminho taliônico, do dente por dente, do olho por olho não é nada mais, nada menos que trilhar o caminho cego da barbárie[75].

Resultado da intolerância, o terrorismo usa da violência, ou da ameaça dela, grosso modo, sem a declaração expressa de uma situação de conflito armado, com o propósito de, via estas hostilidades, intimidar uma população ou compelir e deslegitimar um governo ou um organismo internacional a agir ou abster-se de agir. Intolerância que é percebida por Luigi Bobba como decorrente do medo que "nasce da dificuldade individual de aceitar a diversidade" que cada vez mais se confronta com qualquer um, seja no campo cultural, étnico, religioso, lingüístico, e até mesmo histórico ou da memória[76].

As reações dos governos a ataques terroristas (ou à possibilidade de tê-los) são proporcionais não à própria ameaça em si, mas sim à indignação que a opinião pública congrega e que, por isso, vêm a exigir do Estado. E esta indignação está, em muito, vinculada à percepção midiática dos eventos, até porque os progressos tecnológicos, das comunicações e dos transportes, propiciaram a rápida infiltração de grupos terroristas em praticamente todo o mundo. Sérgio Romano, ao divagar sobre o pendular equilíbrio mundial, comenta, de modo similar, que "a reação aos ataques terroristas não é proporcional à ameaça", mas "à indignação. A opinião pública exige do governo um soco na mesa e o governo o concede. E tal reação comporta efetivamente o risco que certos espaços de liberdade restrinjam-se"[77].

A vulnerabilidade dos sistemas de defesa dos Estados, até mesmo da mais poderosa potência, estimula o sentimento de insegurança e desperta o medo, "especialmente quando os governos e a imprensa se empenham em gerar um clima de medo, para alcançar seus próprios propósitos, e dão publicidade máxima às ações"[78]. Da mesma maneira, os grupos terroristas aproveitam-se desta situação, uma vez que visam um impacto psicológico

---

[75] BRIGADÃO, Clóvis. *O 11 de Setembro: Novas Ameaças à Paz.* In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 349.

[76] "L'intolleranza ha come base la paura. La paura nasce dalla dificultà individuale di accetare la diversità. Oggi chiunque di noi è "obbligato" a confrontarsi sempre di più con delle diversità, siano esse di colore o razza, cultura, lingua, religione, storia e memoria". In: BOBBA, Luigi. *Garanzie*. Contro l'ingiustizia globale. In: FOSSÀ, Giulia. *La Terza Torre*: Libertà, Sicurezza, Diritti Civilli e Terrorismo Dopo L`11 Settembre. Roma: Fazi Editore, 2002. p. 127.

[77] "la reazione agli attacchi terroristici non è stata proporzionata alla minaccia. È stata proporzionata alla indignazione. L'opinione pubblica ha chiesto al governo un pugno sul tavolo e il governo lo ha dato. E una tale reazione comporta effettivamente il rischio che certi spazi di libertà vengano ristretti". In: ROMANO, Sergio. Equilibri mondiali. Il pendolo dell'indignazione. In: FOSSÀ, Giulia. *La Terza Torre*: Libertà, Sicurezza, Diritti Civilli e Terrorismo Dopo L`11 Settembre. Roma: Fazi Editore, 2002. p. 37.

[78] HOBSBAWN, Eric. *Globalização, democracia e terrorismo.* São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p. 136.

desproporcional aos meios que utilizam, sendo-lhes essencial a publicidade e a propaganda das ações espetaculares – tendentes a obter mais espaço na imprensa.

> A propaganda da ação objetiva o despertar dos indivíduos para a possibilidade de transgressão da ordem e sua capacidade para romper as estruturas de poder às quais estão submetidos. Para tal elas devem questionar o sistema de poder em sua base mais radical: o medo atávico da morte canalizada na forma de segurança e proteção para os governados. [...] Daí a necessidade de atos espetaculares, grandiosos, que deixem às claras a fragilidade das instituições e da sua promessa de segurança. Ela tem que espalhar o terror de forma indiscriminada para levar os indivíduos à sensação de que a morte pode surgir a qualquer instante e que o Estado é impotente para controlá-la[79].

Na atual era da informação, com a disseminação dos fatos em tempo real por meio da internet, extinguiu-se a obrigatoriedade de um interlocutor que atinja as pessoas, e potencializou-se o efeito das comunicações de tal modo que a difusão das notícias pelo mundo é instantânea. Os acontecimentos podem ser manejados pela mídia de maneiras por vezes antagônicas. Por exemplo, ao mesmo tempo em que o Onze de Setembro alcançou ao menos um dos objetivos dos autores, que seria semear o sentimento de pânico ao minar a autoconfiança dos estadunidenses, a cobertura dada pela mídia e a manipulação das informações realizada por determinados órgãos do governo dos Estados Unidos – com o claro objetivo de semear o pânico entre a população – potencializaram o impacto destes ataques na sociedade estadunidense, pré-anunciando um sentimento geral de insegurança em relação ao novo "inimigo" do Estado. Este raciocínio é evidenciado por Eric Hobsbawn quando este recorda que, antes de 2001, a atitude-padrão dos governos diante desses movimentos – ETA na Espanha, Brigadas Vermelhas na Itália, IRA na Irlanda – visava negar-lhes a publicidade tanto quanto possível.

> O perigo real do terrorismo não está no risco causado por alguns punhados de fanáticos anônimos, e sim no medo irracional que suas atividades provocam e que hoje é encorajado tanto pela imprensa quanto por governos insensatos. Esse é um dos maiores perigos do nosso tempo, certamente maior do que o dos pequenos grupos terroristas[80].

Além do mais, continua a ser desprezível, para Eric Hobsbawn, o perigo real causado pelas redes terroristas aos regimes dos países estáveis do mundo desenvolvido, assim como da Ásia, tendo pouco valor político além da propaganda, apesar do poder destrutivo atual causar muito mais dano do que antes, graças às mudanças nos armamentos e nas táticas. O que não significa que o potencial político (eminentemente destrutivo) não possa ter

---

[79] SANTOS FILHO, Onofre dos. *Violência, Morte e Terrorismo ou a Espada de Dâmocles e a Síndrome de Raskolhnikov*. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 402.

[80] HOBSBAWN, Eric. *Globalização, democracia e terrorismo.* São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p. 151.

significação relevante, sobretudo "em países instáveis e em decomposição, em particular no mundo muçulmano no Oeste da Índia"[81].

> As dezenas ou centenas de vítimas de bombas nos sistemas de transporte público em Londres [agosto de 2005] e em Madrid [11 de março de 2004] não são capazes de interromper a capacidade operacional de uma cidade grande além de algumas horas. Por mais horripilante que tenha sido a carnificina de 11 de setembro de 2001 em Nova Iorque, o poder internacional dos Estados Unidos e suas estruturas internas não foram afetados em nada. Se ocorreram efeitos negativos posteriores, eles não se deveram à ação dos terroristas, e sim à do governo americano [82].

Vale lembrar, todavia, que as organizações terroristas, além de utilizarem os meios de comunicação para a divulgação dos seus propósitos, muitas vezes, também se valem da "representação política na forma de partidos políticos (atuando, portanto dentro das regras jurídicas da política), mas estes não assumem a autoria direta dos atentados"[83]. É o que ocorre na Espanha, por exemplo, com o grupo separatista basco ETA. Isso porque, após a morte do ditador Franco, em 1978, o rei Juan Carlos redemocratizou a Espanha e as Cortes Espanholas deram grande autonomia à região espanhola do País Basco – que engloba, além do nordeste da Espanha, o sudoeste da França[84].

O sentimento de temor serviu de suporte para convalidar a eventual necessidade de intervenções armadas internacionais para preservar ou impor os direitos humanos. Chamadas por Eric Hobsbawn de "imperialismo dos direitos humanos", estas operações são baseadas em três premissas: "o surgimento de situações intoleráveis no mundo contemporâneo – normalmente o massacre ou genocídio – que clamam por ela; a ausência de modos alternativos para tratá-las; e a presunção de que os ganhos a serem obtidos com a intervenção são claramente superiores aos seus custos"[85]. No entanto, para o autor, é necessário ressalvar, que:

> Os direitos humanos são hoje utilizados com freqüência para justificar o poder militar dos Estados Unidos. Por outro lado, os Estados Unidos, como a França e a Rússia revolucionárias, são uma grande potência que tem por base uma revolução universalista – e, por conseguinte, crê que o resto do mundo deveria seguir seu exemplo e que deve até ajudar a libertar o resto do mundo. Poucas coisas pode haver que sejam tão perigosas quanto os impérios que buscam satisfazer seus próprios fins acreditando que estão fazendo um favor para a humanidade[86].

---

[81] HOBSBAWN, Eric. *Globalização, democracia e terrorismo.* São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p. 135-136.
[82] HOBSBAWN, Eric. *Globalização, democracia e terrorismo.* São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p. 135.
[83] LASMAR, Jorge Mascarenhas. *A Ação Terrorista Internacional e o Estado*: Hegemonia e contra-hegemonia nas Relações Internacionais. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 442.
[84] SUTTI, Paulo; RICARDO, Sílvia. *As diversas faces do Terrorismo.* São Paulo: Editora Harbra, 2003. p. 48-49.
[85] HOBSBAWN, Eric. *Globalização, democracia e terrorismo.* São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p. 15.
[86] HOBSBAWN, Eric. *Globalização, democracia e terrorismo.* São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p. 155.

Por afrontar diretamente a soberania alheia, as ingerências em nações estrangeiras devem ser precedidas de uma justificação frente à opinião pública fundamentada na alegação de defesa dos direitos humanos. Uma teia discursiva deve ser veiculada junto à opinião pública para dar credibilidade às intervenções militares entre países soberanos, tanto em questões de interesse interno quanto externo. Em suma, razões políticas e culturais formam o convencimento coletivo. Ou seja, sob esta lógica, é plausível alegar que algumas espécies de violência podem ser ética e moralmente toleráveis e outras não, dependendo da dominação que seja exercida sobre o imaginário nacional. Como afirma Márcio Luís de Oliveira, o Direito somente prevalecerá em relação à violência extremista, "não quando este estiver sob o controle coercitivo daquele, mas quando o Direito servir eficazmente às aspirações humanas, que, em suas essências, são basicamente semelhantes em todas as civilizações: justiça, segurança, razoabilidade, paz, tolerância e dignidade humana"[87].

As guerras do Afeganistão (2001) e do Iraque (2003), deflagradas a partir dos acontecimentos de 2001 e ainda em curso, por exemplo, foram basicamente operações militares dos Estados Unidos que não tiveram razões humanitárias, apesar de terem sido justificadas perante a opinião pública internacional com base na alegação de destituição de regimes políticos opressores que apoiavam o terrorismo, de modo que apenas a força externa poderia extirpá-los para, assim, difundir os valores e instituições políticos e legais humanitários.

> A intervenção internacional liderada pelos Estados Unidos no Afeganistão, do ponto de vista militar ocidental foi 'vitoriosa', com a erradicação da milícia Talibã, apesar de inúmeros civis terem sido atingidos e não terem sido capturados os principais líderes suspeitos da Al Qaeda, além do desaparecimento completo de Osama Bin Laden, o principal responsável, para o governo dos Estados Unidos, pelos atentados de 11 de setembro. Se a derrota do Talibã, que aliás era mais do que previsível, pode ser considerada uma operação bem sucedida, inclusive pelos interesses petrolíferos existentes no mar Cáspio, em termos estratégicos, no combate eficiente à rede terrorista, quase nada significou. Atentados terroristas continuam criando morte e pavor no mundo[88].

Em que pese os regimes do Talibã e de Saddam Hussein terem sido derrubados em pouco tempo, nenhuma das duas guerras teve êxito, nem mesmo no estabelecimento de regimes democráticos consentâneos com os valores ocidentais, o que implica nos

---

[87] OLIVEIRA, Márcio Luís de. *O Direito à Resistência Armada e o Terrorismo*: Distinções. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 459.

[88] BRITO, Antonio José Guimarães. *Interdependência e Fenômeno do Terrorismo: Reflexões Pós-11 de setembro*. In: OLIVEIRA, Odete Maria de; DAL RI JÚNIOR, Arno (orgs.). *Relações Internacionais*: interdependência e sociedade global. Ijuí: Ed. Unijuí, 2003.

interventores manterem suas tropas de "manutenção da paz" indefinidamente e a altos custos nos territórios ocupados. "A era das guerras que terminam com a rendição incondicional não retornará no futuro previsível"[89].

> A difusão de valores e de instituições através de sua súbita imposição por uma força estranha é tarefa quase impossível, a menos que estejam presentes no local condições que os tornem adaptáveis e sua introdução, aceitável. A democracia, os valores ocidentais e os direitos humanos não são como produtos tecnológicos de importação, cujos benefícios são óbvios desde o início e que são adotados de uma mesma maneira por todos os que têm condições de usá-los[90].

Nos discursos e práticas que alicerçaram a rápida e agressiva construção da imagem do impetuoso inimigo, e no citado sentimento de insegurança e impotência, iniciou-se o processo que gerou os pressupostos necessários para a emanação de novas normas em matéria de segurança nacional que são verdadeiras leis de exceção. Diante destas colocações, é possível deduzir que a política legislativa estadunidense "anti-terrorista" do pós Onze de Setembro, ao menos em parte, tem seus fundamentos na teoria da função simbólica da pena. Nesta perspectiva, como discorre Paulo Queiroz, tal teoria tenta

> [...] por meio da edição e aplicação das normas penais [...] criar uma impressão de segurança jurídica – abalada pela ocorrência de certas infrações, em geral, delitos que provocam comoção social em razão do extraordinário grau de perversão de que se revestem – de modo a se restabelecer, ao menos retoricamente, o *status quo ante*[91].

Os Estados Unidos então, em caráter emergencial, aproveitaram-se desta conjuntura de comoção social para emanar um conjunto de leis no escopo de combater o terrorismo no país. Acusados de suposto envolvimento com o terrorismo passaram a ser sujeitados a uma particular disciplina processual, com segredo em todos os aspectos, o que viola abertamente todas as legislações de tutela dos direitos humanos, além de caracterizar a construção de uma legislação de exceção de cunho permanente (não temporário, portanto, não limitado no tempo e no espaço e específico para algumas situações). Além da discriminação nas legislações entre cidadãos pátrios e estrangeiros que foi agravada nestes regramentos, estimulando, desta forma, preconceitos e xenofobias na sociedade. Preocupações sobre o futuro das garantias jurídicas surgiram, pois tribunais especiais criados com autoridade para deportar e reter cidadãos estrangeiros por tempo indefinido, sem obrigação de exibir provas,

---

[89] HOBSBAWN, Eric. *Globalização, democracia e terrorismo.* São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p. 32-33.

[90] HOBSBAWN, Eric. *Globalização, democracia e terrorismo.* São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p. 18-19.

[91] QUEIROZ, Paulo de S. *Funções do Direito Penal*. Legitimação versus Deslegitimação do Sistema Penal. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 54 ss.

logo, privando-os de direitos de defesa, é uma atitude discriminatória, que viola a isonomia de tratamento e as garantias constitucionais fundamentais.

> Depois de 11 de setembro, nos Estados Unidos, o Patriot Act, que passou com esmagadora maioria pelo Senado e pela Câmara, alargou os poderes governativos, autorizando a autoridade também a deportar e deter cidadãos estrangeiros por tempo indefinido, sem obrigação de exibir provas e privando-os dos direitos de defesa. O presidente [George Walker] Bush constituiu, além disso, tribunais especiais a operarem, em matéria de terrorismo, com regras próprias abaixo das garantias clássicas, segundo a discricionariedade do governo, violando deste modo a fundamental distinção entre executivo e judiciário[92].

A criação de Tribunais internacionais com jurisdição sobre indivíduos não foi, todavia, algo incomum na experiência histórica do Ocidente ao longo do século XX, vindo, inclusive, se perpetuando no início do terceiro milênio. "Em 1919, foi instituída a Corte Permanente de Justiça Internacional, órgão autônomo da Sociedade das Nações. Esta Corte, embora instalada em 15.02.1922, iniciou seus trabalhos em 15 de junho do mesmo ano, encerrando as suas atividades em 1940"[93].

Todavia, não significa que sempre foi respeitado o princípio da reserva legal quando da punição por órgãos judiciários internacionais de violações de direitos humanos, perpetrados por autoridades de Estados. Dois antecedentes históricos exemplificam esta problemática, o Tribunal de Nuremberg e o Tribunal de Tóquio (respectivamente criados para julgar os crimes de guerra cometidos pela Alemanha nazista e pelo Japão durante a Segunda Guerra Mundial), os quais padeciam da falta de um consenso sobre sua legitimidade quanto ao não respeito à regra da anterioridade da tipificação do crime.

Os chefes de Estado dos países Aliados, vencedores da Segunda Guerra Mundial, reunidos na cidade de São Francisco, em 26 de junho de 1945, elaboraram a Carta das Nações Unidas, a qual entrou em vigor em 24 de outubro do mesmo ano. Por meio de tal associação de sujeitos de direito público houve o surgimento da Organização das Nações Unidas (ONU), uma organização com personalidade jurídica internacional dotada de vontade própria distinta de seus membros, com capacidade para produzir normas e celebrar tratados. Então, no seio deste órgão, no intuito de evitar questionamentos acerca da legitimidade de tribunais

---

[92] "Dopo l'11 settembre, negli Stati Uniti il Patriot Act, passato con maggioranza schiacciante a Senato e alla Camara, ha alargato i poteri governativi, autorizzando le autorità anche a deportare e trattenere cittadini stranieri per tempo indefinito, senza obbligo di esibire prove e privandoli dei diritti di difesa. Il presidente Bush ha inoltre istituito tribunali speciali operanti, in materia di terrorismo, con regole proprie e al di sotto delle garanzie classiche, secondo la discrezionalità del governo, violando in questo modo la fondamentale distinzione tra esecutivo e giudiziario". In: MAFFETTONE, Sebastiano. *Contraddizioni*. Guerra giusta: meno diritti?In: FOSSÀ, Giulia. *La Terza Torre*: Libertà, Sicurezza, Diritti Civilli e Terrorismo Dopo L`11 Settembre. Roma: Fazi Editore, 2002. p. 62.

[93] ARAÚJO, Luis Ivani de Amorim. *Direito Internacional Penal*: Delicta Iuris Gentium. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 144.

internacionais, foi criada a Corte Internacional de Justiça, que é o principal órgão judiciário deste organismo, funcionando em consonância com um Estatuto considerado parte integrante da Carta da ONU (art. 92 da Carta da ONU). Entretanto, esta Corte não possui caráter cogente entre seus membros, que podem confiar "a solução de suas divergências a outros tribunais, em virtude de acordos já vigentes ou que possam ser concluídos no futuro" (art. 95 da Carta da ONU).

Concluindo o desejo de proteger o princípio da legalidade e os direitos fundamentais, uma Conferência Diplomática da ONU, em 17 de julho de 1998, assinada em Roma (Itália), criou um Tribunal Penal Internacional, de caráter permanente e com personalidade jurídica, com sede em Haia, na Holanda. Tratado este que foi "aprovado com 120 votos a favor, 7 contra e 21 abstenções"[94]. O Tribunal Penal Internacional é composto de 18 juízes e um promotor, "com poderes para principiar o processo de maneira autônoma, subordinado apenas à aprovação de uma Câmara de pré-julgamento ou a solicitação de um Estado membro da ONU"[95]. O Estatuto de Roma (forma como se convencionou chamar este ato) limitou taxativamente a jurisdição do Tribunal Penal Internacional aos crimes mais graves que preocupam a comunidade internacional, circunscrevendo seu campo de atuação, aos seguintes delitos imprescritíveis: crime de genocídio, crime contra a humanidade, crime de agressão e crime de guerra. Deste modo, para a corrente doutrinária mais restritiva, o terrorismo encontra-se fora das quatro categorias sobre as quais incide a competência do Tribunal Penal Internacional, o que configura uma importante lacuna no sistema internacional de prevenção e repressão a este delito. Já na perspectiva de uma interpretação extensiva o terrorismo poderia ser equiparado à agressão, haja vista ser o único dos crimes de competência deste tribunal que não está conceituado pelo Estatuto de Roma.

A especificidade do terrorismo é uma condição que não implica em justificativa a ofensas à dignidade humana. Afinal, é admissível a suspensão de liberdades e garantias fundamentais de pessoas apenas suspeitas de terem tido alguma espécie de relacionamento com atos de terrorismo? Ademais, mesmo dentre aqueles comprovadamente envolvidos com crimes desta espécie, é apropriada a tomada de medidas que agridam os direitos humanos? Até que ponto isto é razoável? Além disso, é crível usar o terrorismo como argumento para limitar as liberdades individuais e coletivas?

---

[94] SILVA, Carlos Augusto Canêdo Gonçalves. *A Proteção Jurídica Internacional contra o Terrorismo e o Tribunal Penal Internacional.* In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 250.
[95] ARAÚJO, Luis Ivani de Amorim. *Direito Internacional Penal*: Delicta Iuris Gentium. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 152.

O uso da detenção preventiva, sem nenhum processo, contra acusados de suposto envolvimento com terrorismo configura uma violação aos direitos humanos mais consolidados quando não há fundamentação consistente de relação da pessoa com este tipo de ato que valide o emprego desta constrição de liberdade. Ademais, as garantias constitucionais de proteção aos direitos individuais e à segurança da coletividade devem ser observadas quando da instauração de medidas de protetivas pró-ativas contra o terrorismo. Como salienta Giorgio Agamben, "as medidas excepcionais, que se justificam como sendo para a defesa da constituição democrática, são aquelas que levam à sua ruína"[96]. Afinal, consoante adverte Rocco Buttiglione, "que se possam fazer tribunais sumários em zona de guerra é uma coisa, que prisioneiros sejam sujeitados a uma jurisdição sumária fora de zona de guerra, onde existem condições para um pleno respeito dos direitos de liberdade, é outra"[97].

No entanto, Jorge Miranda afirma que, apesar dos direitos fundamentais serem indivisíveis, eles "estão necessariamente sujeitos a limites, ainda que de natureza e grau muito diversos. Não há liberdades absolutas; elas aparecem, pelo menos, limitadas pela necessidade de assegurar as liberdades dos outros"[98]. Marcello Veneziani, ao ser entrevistado por Giulia Fossà, também diz que, em determinadas situações, é compreensível que a autoridade pública possa adotar provimentos lesivos à liberdade de indivíduos e grupos "comprovadamente" terroristas.

> As sociedades, para tutelarem-se, devem infelizmente limitar algumas liberdades para consentir aos seus membros viverem em segurança e, de alguma forma, implementarem sua existência. O problema é estabelecer as fronteiras aceitáveis desta regulamentação e a finalidade: se é devida a um perigo real – como o terrorismo – vá bem, se é o pretexto para exercitar, ao invés, um maior controle sobre as consciências e liberdades de cada um, agora claramente começo a inquietar-me[99].

---

[96] AGAMBEN, Giorgio. *Estado de Exceção.* São Paulo: Boitempo, 2004. p. 20.

[97] "Che si possano fare dei tribunali sommari in zona di guerra è una cosa, che prigionieri vengano assoggettati a una giurisdizione sommaria fuori dalla zona di guerra, dove esistono le condizioni per un pieno rispetto dei diritti della libertà, è un'altra". In: BUTTIGLIONE, Rocco. *Spirito di pace*. Applicare la Convenzione di Ginevra. In: FOSSÀ, Giulia. *La Terza Torre*: Libertà, Sicurezza, Diritti Civilli e Terrorismo Dopo L`11 Settembre. Roma: Fazi Editore, 2002. p. 109.

[98] MIRANDA, Jorge. *Os direitos fundamentais perante o terrorismo.* In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 57-68.

[99] "le società, per tutelarsi, devono purtroppo limitare alcune libertà per consentire ai loro membri di vivere in sicurezza e per consentire in qualche modo di dispiegare la loro ezistenza. [...] Il problema è stabilire i confini accettabili di questa regolamentazione e le finalità: se è dovuta a un pericolo reale – come il terrorismo – va bene, se è il pretesto per esercitare invece un maggiore controllo sulle conscienze e sulla libertà di ciascuno, allora chiaramente comincio a inquietarmi" In: VENEZIANI, Marcello. *In guerra*. Effetti collaterali della globalizzazione. In: FOSSÀ, Giulia. *La Terza Torre*: Libertà, Sicurezza, Diritti Civilli e Terrorismo Dopo L`11 Settembre. Roma: Fazi Editore, 2002. p. 26-31.

Na sua concepção, não é aceitável que as medidas restritivas relativas aos terroristas produzam um enfraquecimento de todas as liberdades. Mas se, ao invés, tratar-se de um pequeno sacrifício vantajoso ao resultado maior de frear o terrorismo ("não erradicar, não creio nesta utopia típica dos estadunidenses de erradicar"), então tudo bem submeter-se a este sacrifício[100].

Por outro lado, Marco Bertotto conclui que mesmo sendo "verdade que nos estados de emergência de crise internacional alguns direitos possam ser limitados, não é verdade que aos governos é dada carta branca"[101]. Pois conferir carta branca aos governos seria dar-lhes poderes ilimitados para atuar no combate à ameaça ao Estado, o que não é aceitável em um Estado Democrático de Direito – em que determinados pressupostos e garantias devem ser sempre respeitados.

Como forma de luta contra o terrorismo, alguns países acabam por enquadrar dentre as ações estatais (administrativas, policiais e judiciais) flexibilizações das regras jurídicas, inclusive atingindo o núcleo de valores substantivos da ordem estabelecida que constituem as bases do Estado constitucional – os direitos fundamentais. Sob tal prerrogativa alguns Estados apropriaram-se do terrorismo como justificação para impor determinados instrumentos de controle social, que fizeram com que certas inviolabilidades e garantias constitucionais – segurança, democracia, vida e integridade psicofísica – fossem reduzidas a "núcleos essenciais". Dentre as medidas impostas por estas normas antiterror destacam-se restrições às liberdades de ir e vir; à vedação do emprego da tortura; à liberdade de expressão, associação e reunião; à propriedade; à intimidade e inviolabilidade do domicílio; à inviolabilidade das comunicações; ao princípio do juiz natural; e à proibição de extradição por atos típicos.

Esta prática, comumente intitulada "transação de valores" ou "de princípios", foi adotada pelos Estados Unidos da América, pela Inglaterra, pelo Canadá, pela Espanha, por Portugal, pela Itália, assim como por Israel. Leis especiais foram emanadas para impor estas elasticidades responsáveis por cercear liberdades e prerrogativas de defesa ao permitir: regras

---

[100] "Se le misure restrittive riguardo ai terroristi producono un effetto di indebolimento della libertà per tutti, allora è un fatto negativo. Se invece si tratta di un piccolo sacrificio a vantaggio di un grande risultato, quello di frenare il terrorismo – non sradicare, non credo a questa utopia tipica degli americani di sradicare – il terrorismo, allora dico va bene, sottoponiamoci a questo piccolo sacrificio". In: VENEZIANI, Marcello. *In guerra*. Effetti collaterali della globalizzazione. In: FOSSÀ, Giulia. *La Terza Torre*: Libertà, Sicurezza, Diritti Civilli e Terrorismo Dopo L`11 Settembre. Roma: Fazi Editore, 2002. p. 31.

[101] "È vero que negli stati di emergeza di crisi internacionale alcuni diritti possono essere limitati, non è vero che ai governi è data carta bianca". In: BERTOTTO, Marco. *Amnesty.* Nessuna carta bianca ai governi. In: FOSSÀ, Giulia. *La Terza Torre*: Libertà, Sicurezza, Diritti Civilli e Terrorismo Dopo L`11 Settembre. Roma: Fazi Editore, 2002. p. 52.

especiais de detenção; procedimentos penais específicos, com restrição de publicidade e contraditório nos processos; e jurisdições de exceção[102].

Nesse contexto, emerge no Brasil o receio de futuras ameaças por parte do governo brasileiro a garantias dos cidadãos, assim como de práticas impróprias sob a alegação de combate ao terrorismo. Afinal, como afirma Fernando de Magalhães Furlan, o "Direito Constitucional e o Direito Internacional possuem conteúdo essencialmente político. Hoje, quando as políticas internacionais ecoam nas políticas nacionais, e vice-versa, o direito tende a ser um só na busca de maior eficácia e segurança"[103]. Noção esta que demonstra a relação intrínseca entre o plano internacional e o âmbito interno. Assim sendo, para o autor, no mundo globalizado atual, da informação em tempo real, a política de segurança interna e externa realizada por um país influencia diretamente nas decisões tomadas por outras nações – principalmente quando realizadas pela maior potência mundial, os Estados Unidos.

A difusão do sentimento de insegurança baseado na nebulosa idéia de "ameaça terrorista", consolida, no imaginário coletivo das sociedades democráticas contemporâneas, o pensamento de que as instituições públicas encontram-se ameaçadas ou em dissolução. Diante de tal conjuntura, a suspensão da ordem jurídica passa a ser encarada como uma alternativa coerente. Assim, a naturalização destas idéias possibilita o rompimento do sistema de limitações recíprocas na qual o estado de exceção se torna uma estrutura jurídica e politicamente aceitável.

O avanço voluntário "de um estado de emergência permanente (ainda que, eventualmente, não declarado no sentido técnico) tornou-se uma das práticas essenciais dos Estados contemporâneos, inclusive dos chamados democráticos". Um genuíno problema jurídico, o estado de exceção, localiza-se numa zona de incerteza, no limite entre a política e o direito. Em razão disso, encontra-se na situação paradoxal de medidas excepcionais, que proporcionam múltiplas interpretações e argumentos antagônicos e controversos. Giorgio Agamben esclarece que:

> Entre os elementos que tornam difícil uma definição do estado de exceção, encontra-se, certamente, sua estreita relação com a guerra civil, a insurreição e a resistência. Dado que é o oposto do estado normal, a guerra civil se situa numa zona de indecidibilidade quanto ao estado de exceção, que é a resposta imediata do poder estatal aos conflitos internos mais extremos[104].

---

[102] Para maiores informações, vide SAMPAIO, José Adércio Leite. *Constituição e Terror:* uma visão parcial do fenômeno terrorista. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito***:** os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 160-167.
[103] FURLAN, Fernando de Magalhães. *Integração e Soberania*: O Brasil e o Mercosul. São Paulo: Aduaneiras, 2004. p. 110.
[104] AGAMBEN, Giorgio. *Estado de Exceção.* São Paulo: Boitempo, 2004. p. 12.

Entretanto, na entrada século XXI, o ambiente globalizado de insegurança não se restringe às contestações internas. Atualmente, a justificação para a instauração de legislações de exceção de cunho permanente – diferente das medidas temporárias que perduram somente enquanto existem algumas específicas situações – advém, em muito, da difusão da denominada "ameaça terrorista". Sobre este vago conceito, Márcio Luís de Oliveira comenta que:

> Poder-se-ia, à primeira vista, confundir o terrorismo como sendo uma radical deturpação do que, na origem, poderia ser um aparente movimento de resistência civil, quando exercido por grupos fundamentalistas armados existentes na sociedade. Quando praticado por governos autocráticos, poder-se-ia comparar o terrorismo como ato de extremo abuso de poder do governante para com a sociedade. Seja o terrorismo oficialmente patrocinado ou extra-oficialmente encorajado, a sua raiz está numa atitude de intolerância sócio-política racionalmente inconcebível para quaisquer dos parâmetros de civilidade que o ser humano já tenha atingido[105].

Influenciado por acontecimentos em várias partes do mundo – tidos por terroristas pelas fontes oficiais dos Estados envolvidos – este momento particular da história do homem vivenciado no início do terceiro milênio revela que a situação de coletivo temor instaurada no imaginário das sociedades abre precedente (inclusive em sociedades democráticas ditas baluartes das liberdades) a um consciente refluxo de garantias liberal-democráticas para indivíduos e grupos. Nessa perspectiva o estado de exceção apresenta-se, escreve Giorgio Agamben, "como o paradigma de governo dominante na política contemporânea", na medida em que é deslocado de "medida provisória e excepcional, para uma técnica de governo". Transfiguração esta que o coloca "em um patamar de indeterminação entre democracia e absolutismo". Contudo, "é importante não esquecer que o estado de exceção moderno é uma criação da tradição democrático-revolucionária e não da tradição absolutista". Isto porque o estado de exceção amplia os poderes governamentais, ou seja, dá plenos poderes ao Poder Executivo para promulgar decretos com força de lei, capacidade a qual é atribuída nos países democráticos ao Poder Legislativo. Razão que demonstra quão "o princípio democrático da divisão dos poderes hoje está caduco" com a absorção, ao menos em parte, do Legislativo pelo Executivo[106]. Todavia, é necessário firmar que o estado de exceção não é uma ditadura, "mas um espaço vazio de direito, uma zona de anomia em que todas as determinações jurídicas – e, antes de tudo a própria distinção entre público e privado – estão desativadas"[107].

---

[105] OLIVEIRA, Márcio Luís de. *O Direito à Resistência Armada e o Terrorismo*: Distinções. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 449.
[106] AGAMBEN, Giorgio. *Estado de Exceção*. São Paulo: Boitempo, 2004. p. 13 ss.
[107] AGAMBEN, Giorgio. *Estado de Exceção*. São Paulo: Boitempo, 2004. p. 78.

Carl Schmitt, por outro lado, apresenta o estado de exceção como uma doutrina da soberania, um lugar de decisão extrema do chefe do Executivo sobre sua decretação, garantindo assim sua ancoragem na ordem juridicamente estabelecida que, mesmo sem ser aplicada (por estar suspensa), está em vigor[108]. É possível então, considera Giorgio Agamben,

> definir o estado de exceção na doutrina schimittiana como o lugar em que a oposição entre a norma e a sua realização atinge a máxima intensidade. [...] Schmitt, em sua crítica persistente do Estado de direito, chama de 'fictício' um estado de exceção que se pretende regulamentar por lei, com o objetivo de garantir, em alguma medida, os direitos e as liberdades individuais[109].

Enfim, tanto o Estado de exceção quanto os Tribunais de Exceção, que são tribunais militares especiais formados para forjar uma falsa sensação de segurança jurídica em regimes autoritários (sejam eles ditatoriais ou supostamente democráticos), impõem restrição de liberdade cumulada com limitação da publicidade das informações, incorrendo em violação do Estado Democrático de Direito, o que é inaceitável.

2.3 O TRATAMENTO DO TERRORISMO NOS ORDENAMENTOS JURÍDICOS INTERNOS E NAS CONVENÇÕES INTERNACIONAIS.

Os ordenamentos jurídicos internos dos Estados em geral realçam os objetivos políticos dos atos considerados terroristas. A plasticidade, ou seja, a capacidade de modificar-se e adaptar-se às adversidades e às situações específicas, faz com que seja complicado definir precisamente o terrorismo do presente, fato que é acentuado em decorrência de ele ser abordado, via de regra, exclusivamente em função de suas conseqüências. Ademais, as legislações internas são frequentemente editadas para facilitar o combate aos fenômenos terroristas já ocorridos, o que caracteriza uma cultura de reação e não de prevenção.

> Antes do atentado de 11 de setembro, somente sete países europeus – França, Alemanha, Itália, Portugal, Espanha, Grécia e Reino Unido – mencionavam o termo "terrorismo" nas suas leis ou instrumentos jurídicos. Em todos os casos, trata-se de normas de direito penal comum, não prevendo crimes considerados de "segurança nacional" ou "contra o Estado". Nos meses que se seguiram ao atentado de 11 de setembro, e após a emanação do Patriot Act [EUA], foram apresentados projetos de lei sobre o combate ao terrorismo nos parlamentos na maioria desses países. De um modo geral, contudo, propunham esses a adoção de normas bem menos

[108] SCHMITT, Carl . *Teologia Política*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 13.
[109] AGAMBEN, Giorgio. *Estado de Exceção*. São Paulo: Boitempo, 2004. p. 58-91.

> contundentes e controvertidas que a norte-americana. É o caso da França, da Alemanha, da Holanda, da Grã-Bretanha e da Rússia[110].

A lei britânica de Prevenção ao Terrorismo de 1989 definia o terrorismo como o uso de violência com propósitos políticos que impunham medo ao público[111]. Já o "Terrorism Act" de 2000, conceitua o terrorismo como uma ação ou omissão quando "o uso ou ameaça é feito com propósitos políticos, religiosos ou ideológicos" com "séria violência contra uma pessoa", ou "sérios danos a uma propriedade", ou ainda quando cria "risco à saúde ou segurança do público ou parte do público" [112]. Em 2001, sob a inspiração da lógica triunfante nos Estados Unidos, o governo inglês emanou o contestado "Anti-Terrorism, Crime and Security Bill", que "previa via a possibilidade de detenção por um período indefinido para qualquer indivíduo suspeito de representar um perigo para a segurança nacional". Motivada por critérios extremamente discriminatórios em relação aos não-britânicos, foi contestada pelos tribunais, o que conduziu o governo "a tentar uma nova estratégia através do legislativo, elaborando uma outra norma ainda mais severa que a primeira". Aprovada com muita dificuldade em março de 2005, o "Prevention of Terrorism Act" aboliu as discriminações entre nacionais e estrangeiros, permitindo a detenção de qualquer cidadão suspeito de terrorista indefinidamente, e sem que subsista uma acusação formal, independente de nacionalidade[113].

Por seu turno, em França, o Código Penal francês, artigo 421, diz que terrorista é o ato de violência (dolosamente praticado) delimitado como infração "contra uma empresa individual ou coletiva, tendo por objetivo perturbar a ordem pública por intimidação ou por terror" [114]. Definição esta ampliada com a Lei de 15 de novembro de 2001 (2001-1062), relativa à segurança cotidiana. Através do seu artigo 33, foi incriminado como ato terrorista o financiamento de iniciativas terroristas, incluindo neste a lavagem de dinheiro. Norma esta integrante de um pacote de leis especiais que endurecem muitas normas, da venda de armas à

---

[110] DAL RI JÚNIOR, Arno. *O Estado e seus inimigos:* a repressão política na história do direito penal. Rio de Janeiro: Revan, 2006. p. 323.
[111] SAMPAIO, José Adércio Leite. *Constituição e Terror:* uma visão parcial do fenômeno terrorista. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito:* os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 154.
[112] PELLET, Sarah. *A ambigüidade da noção de terrorismo.* In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 16-17.
[113] DAL RI JÚNIOR, Arno. *O Estado e seus inimigos*: a repressão política na história do direito penal. Rio de Janeiro: Revan, 2006. p. 348.
[114] PELLET, Sarah. *A ambigüidade da noção de terrorismo.* In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 16-17.

flexibilização das regras que regulamentam revistas de veículos e casas durante os inquéritos[115].

Na Itália, por exemplo, o Código Penal define terrorismo como "atos e violência com o fim de subverter a ordem democrática", seja a promoção, constituição, organização e direção da associação, do seqüestro e do atentado com tais fins. Receoso por culpa dos acontecimentos de 11 de setembro nos Estados Unidos o governo italiano emanou, pouco mais de um mês depois, em 18 de outubro de 2001, o "Decreto anti-terrorismo", que inseriu o delito de "terrorismo internacional" e estendeu a este novo tipo de delito as normas especiais anti-terrorismo emanadas durante os "anos de chumbo" (década de 1990), que visavam combater a máfia. Esta legislação foi acompanhada por outra lei igualmente polêmica, a nova "Lei de imigração" (2002), a qual teve seus principais pontos declarados inconstitucionais pela Corte Constitucional (Corte Costituzionale)[116].

Em Portugal, é tida como terrorista toda atuação visando prejudicar a integridade ou independência nacional e suas instituições constitucionalmente previstas, seja através de produção dolosa de perigo comum, até forçar a autoridade pública a praticar um ato ou abster-se de fazê-lo. Já em Espanha, o Tribunal Constitucional, concebe o terrorismo como atividade sistemática, reiterada e frequentemente indiscriminada que coloque em perigo as pessoas e a ordem democrático-social (STC 199/1987). Por outro lado, a Turquia tem a definição legal ampliada, contemplando qualquer movimento contrário ao governo ou à unidade do Estado, posicionamento que é acompanhado pelo Siri Lanka[117].

A Rússia foi outro Estado "cujos discursos e práticas governamentais têm tentado, com sucesso, conduzir, no imaginário coletivo da população", a consolidação da figura do terrorista como inimigo da segurança nacional, em especial os islâmicos. "Este fenômeno se deu, principalmente após os sangrentos atentados de guerrilheiros islâmicos chechenos ao Teatro Dubrovnik, em Moscou [em 23 de outubro de 2002], e à Escola de Breslan, na Ossétia do Norte", em 01 de setembro de 2004[118].

---

[115] DAL RI JÚNIOR, Arno. *O Estado e seus inimigos*: a repressão política na história do direito penal. Rio de Janeiro: Revan, 2006. p. 345-346.

[116] DAL RI JÚNIOR, Arno. *O Estado e seus inimigos*: a repressão política na história do direito penal. Rio de Janeiro: Revan, 2006. p. 348-349.

[117] SAMPAIO, José Adércio Leite. *Constituição e Terror:* uma visão parcial do fenômeno terrorista. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito:* os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 153-155.

[118] "A invasão do teatro em Moscou aconteceu em outubro de 2002. Na época, o presidente Putin ordenou que as forças especiais do exército invadissem o teatro. Morreram 33 terroristas e 128 reféns, segundo números oficiais. [...] A cidade de Breslan foi cenário de um massacre na escola, onde 338 pessoas foram mortas e 747 ficaram feridas durante uma ação de separatistas da República da Chechênia. As crianças estavam reunidas com os pais, avós e professores numa festa tradicional do Primeiro de Setembro, quando as famílias se reúnem nas escolas

Os Estados Unidos da América, por sua vez, identificam no direito positivo três classes de terrorismo (internacional, transnacional e federal). Na Seção 901 da "Public Law" 100-204, de 22 de dezembro de 1987, o país definia as atividades terroristas como "a organização, o apoio ou a participação em um ostentoso ou indiscriminado ato de violência com extrema indiferença ao risco de causar morte ou sérios danos corporais a um indivíduo que não esteja envolvido nas hostilidades armadas"[119]. Contudo, os ataques perpetrados pela organização Al Qaeda em território estadunidense no ano de 2001 impeliram mudanças neste país quanto à prevenção e combate a atentados terroristas. Foram emanadas normas jurídicas que revogaram a legislação comum. As leis mais conhecidas foram emanadas logo após os atentados: o "USA Patriot Act" e o "Homeland Security Act" (lei de segurança interior) em outubro; e o "Military Order", em novembro. Elas "autorizam o Secretário de Justiça a prender, manter em detenção e submeter a jurisdições especiais todo o cidadão estrangeiro suspeito de atividade terrorista. Cerca de quarenta delitos são mencionados nestas normas, do atentado à mão armada à pirataria eletrônica"[120]. A novidade destas normas, entende Giorgio Agamben, "está em anular radicalmente todo estatuto jurídico do indivíduo" atingido por esta "detenção indeterminada" que suspende a própria ordem legal, excluindo, diante deste vazio de direitos, a cidadania e a identidade jurídica[121].

No referente ao terrorismo doméstico, o "USA Patriot Act", de 26 de outubro de 2001, conceitua este em sua Seção 802 como toda atividade perigosa à vida humana orientada para três fins: intimidar ou coagir a população civil; influir em políticas de governo por intimidação e coerções; afetar a conduta de um governo por meio de assassinatos e seqüestros. Legislação esta que foi aprovada ainda no calor dos acontecimentos, e que teve ampla aceitação pelos legisladores. "Tanto a Câmara de Representantes quanto o Senado aprovaram o Patriot Act por grande maioria, com, respectivamente, 357 votos a favor e 66 contra e 98 a favor e 01 contra"[122]. A Seção 411 inclui ainda como particularidade do terrorismo o emprego

---

para dar início ao ano letivo". In: DAL RI JÚNIOR, Arno. *O Estado e seus inimigos*: a repressão política na história do direito penal. Rio de Janeiro: Revan, 2006. p. 351.

[119] PELLET, Sarah. *A ambigüidade da noção de terrorismo.* In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 16.

[120] DAL RI JÚNIOR, Arno. *O Estado e seus inimigos*: a repressão política na história do direito penal. Rio de Janeiro: Revan, 2006. p. 301.

[121] AGAMBEN, Giorgio. *Estado de Exceção.* São Paulo: Boitempo, 2004. p. 14-15.

[122] SENNA, Adrienne Giannette Nelson de; ALBUQUERQUE, Roberto Chacon de. *As Recomendações Especiais da Força-Tarefa de Ação Financeira (FATF) para o Combate ao Financiamento do Terrorismo.* In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 262.

de armas ou instrumentos perigosos que possam causar significativo prejuízo à propriedade[123].

Outra medida tomada pelos Estados Unidos é o "Patterns of Global Terrorism", um relatório apresentado anualmente pelo Departamento de Estado ao Congresso que relaciona Estados acusados de patrocinar grupos terroristas. A partir das informações do documento o Congresso determina sanções a serem tomadas pela política externa estadunidense para combater o terrorismo. No mais das vezes, restringem-se a sanções comerciais (econômicas). Entretanto a presença nesta lista não significa efetiva participação de seus governos nas redes de terror, mas sim evidencia as alianças domésticas e internacionais que os Estados Unidos realizam.

> Um estudo rápido mostra que a maior parte das legislações internas considera que os atos terroristas, na sua maioria, são infrações de direito comum que ganham uma característica terrorista em razão das motivações de seus autores. Se esta motivação consiste em atentar gravemente contra as bases e princípios fundamentais do Estado, destruí-las, ou ameaçar a população, trata-se de um atentado terrorista[124].

Enfim, como ressalva Joaquín Alcaide Fernández, "cada Estado percebe o terrorismo internacional em função de sua experiência histórica, dos valores básicos assumidos e das prioridades nas relações com outros Estados"[125]. Essa colocação é de extrema relevância tendo em vista que em casos de terrorismo revolucionário, quando o grupo terrorista chega ao poder e é reconhecido dentro da lógica política como voz autorizada de um "governo legítimo de um Estado, as suas ações deixam de ser consideradas como atos terroristas e o novo governo passa a fazer parte do regime de Estados (que são os principais combatentes e alvos do terrorismo)"[126].

No âmbito da Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), suas Resoluções apontam para a idéia de consenso internacional que representa o terrorismo como crime contra a consciência universal, ou contra a humanidade, mas deve-se ressalvar que para alcançar tal entendimento foram necessárias décadas de debates e discussões nos diversos

---

[123] SAMPAIO, José Adércio Leite. *Constituição e Terror:* uma visão parcial do fenômeno terrorista. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito:* os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 154.

[124] PELLET, Sarah. *A ambigüidade da noção de terrorismo.* In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 16.

[125] "Cada Estado percibe el terrorismo internacional em función de su experiencia histórica, de los valores básicos assumidos y de las prioridades em las relaciones com otros Estados". In: FERNÁNDEZ, Joáquin Alcaide. *Las actividades terroristas ante el Derecho Internacional Contemporáneo.* Madrid: Tecnos, 2000. p. 29.

[126] LASMAR, Jorge Mascarenhas. *A Ação Terrorista Internacional e o Estado*: Hegemonia e contra-hegemonia nas Relações Internacionais. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 442.

ambientes desta instituição. Entre 1963 e 1999, "o Sistema da ONU (Órgãos mais agências especializadas) produziu 112 documentos relacionados com a matéria. Especial menção às chamadas quatorze convenções e duas minutas de convenções ligadas diretamente à supressão, controle ou prevenção ao terrorismo"[127].

Logo após os episódios de 11 de setembro de 2001, a ONU, via seu Conselho de Segurança, criou um comitê sobre terrorismo a fim de assegurar que todos os seus Estados-membros incluíssem nos seus respectivos ordenamentos jurídicos a obrigação de recusar todo financiamento, apoio ou asilo aos terroristas e a obrigação de cooperar no domínio policial, judiciário e da informação. Determinações estas que foram tomadas via "Resolução Antiterrorismo" nº 1.373, do Conselho de Segurança da ONU, adotada em 28 de setembro de 2001, que, segundo Alain Pellet, "alargou, em uma direção inesperada, as competências do Conselho".

> Ela inova de duas maneiras: colocando-se em um terreno geral e impessoal ("todo ato de terrorismo internacional" é qualificado de ameaça à paz) e agindo "em virtude do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas", que a permite tomar *decisões* obrigatórias para todos os Estados. [...] Legislando dessa maneira, o Conselho de Segurança torna obrigatório aos Estados o respeito às disposições que figuram nas convenções que eles não necessariamente ratificaram, notadamente aquela de 1999 para a repressão do financiamento ao terrorismo, com relação à qual vários governos, a começar pelo dos Estados Unidos, manifestaram grande desconfiança. Assim se acha contornado o princípio fundamental segundo o qual os tratados internacionais só obrigam os Estados que o ratificaram. Aqui o Conselho impõe o respeito às cláusulas que ele escolhe, [...] criando um comitê encarregado de perseguir a aplicação da Resolução, conferindo a si mesmo os meios para fazer pressão sobre os Estados recalcitrantes, sobre os quais ele faz pesar a ameaça de sanções futuras[128].

Assim como ocorrido após a invasão do Kuwait pelo Iraque[129], em 1990, fato que desencadeou a Guerra do Golfo (1990-1991), com um grupo de Estados intervindo econômica, diplomática e militarmente, posteriormente aos atentados ao World Trade Center em 2001, o Conselho de Segurança da ONU, em que pese não ter admitido expressamente a existência de uma agressão, reconheceu o direito à legítima defesa individual ou coletiva dos Estados Unidos da América por meio da reunião extraordinária de 12 de setembro de 2001 que resultou na Resolução nº 1.368 (ou seja, no dia seguinte ao ocorrido), "Condenando os Atentados Terroristas aos EUA". Em outras palavras, autorizou a resposta armada

---

[127] GARCIA, Márcio P. P. *Aviação Civil e Terrorismo.* In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 312.

[128] PELLET, Alain. *Terrorismo e Guerra. O que fazer das Nações Unidas?* In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito:* os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 180-181.

[129] Resoluções do Conselho de Segurança da ONU 660, 661 e 674, todas de 1990.

estadunidense por meio a ingerência direta em outros países – os chamados "ataques preventivos". No entanto, como adverte Alain Pellet, é evidente que na hipótese da Guerra do Golfo

> estávamos mais próximos da agressão compreendida no sentido clássico e 'interestatal' que no caso atual do 'ataque' às Torres Gêmeas. A questão que se coloca, portanto, é a de saber de qual forma e contra quem a legítima defesa pode ser exercida. Evidentemente, o 'inimigo', neste caso, não tem rosto[130].

Uma peculiaridade interessante a ser apontada é que a Resolução nº 1.368 foi aprovada por unanimidade no Conselho de Segurança da ONU, tanto entre os cinco membros permanentes quanto entre os dez membros não-permanentes[131]. Além disso, contrariando artigo 51 da Carta das Nações Unidas, firmada em 1945 em São Francisco (EUA), referente à legítima defesa[132], esta Resolução reconheceu aos Estados Unidos e a seus aliados o direito à legítima defesa. Deste modo, "pela primeira vez na história das Nações Unidas foi dada, com base em uma redefinição do conceito de 'agressão armada' pelo Conselho de Segurança, a autorização do uso da força contra um Estado, em resposta a um ato terrorista"[133]. Isso porque alargou a noção de legítima defesa da Carta das Nações Unidas que restringia o recurso às armas aos Estados vítimas de ataque armado para que estes pudessem repelir a agressão, cujos elementos constitutivos foram delimitados pelo artigo 1º da Resolução nº 3.314 de 14 de dezembro de 1974, da Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas: "a agressão é o emprego da força armada por um Estado contra a soberania, a integridade territorial ou a independência política de um outro Estado, ou de qualquer outra forma incompatível com a Carta das Nações Unidas". Ana Flávia Velloso afirma, inclusive, que "pelo menos até o dia 11 de setembro de 2001 era este o conceito jurídico de ação agressora que orientava a comunidade internacional".

---

[130] PELLET, Alain. *Terrorismo e Guerra. O que fazer das Nações Unidas? I*n: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 176.

[131] Membros permanentes do Conselho de Segurança: Estados Unidos, França, Reino Unido, Rússia, China. Membros não-permanentes: Bangladesh, Colômbia, Irlanda, Jamaica, Mali, Ilhas Maurício, Noruega, Cingapura, Tunísia, Ucrânia. Bancada esta que é renovada na metade dos seus membros (cinco) a cada ano, com eleições para mandatos de dois anos.

[132] Carta das Nações Unidas (1945) artigo 51: "Nada na presente Carta deverá impedir o direito natural à legítima defesa individual ou coletiva em caso de um ataque armado contra um Estado-membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para manter a paz e a segurança nacionais. Medidas tomadas pelos Membros no exercício da legítima defesa deverão ser imediatamente comunicadas ao Conselho de Segurança e não deverão de nenhuma forma afetar a autoridade e a responsabilidade concedidas por esta presente Carta ao referido órgão de tomar, a qualquer momento, as providências que julgar necessárias para manter ou restaurar a paz e a segurança internacionais".

[133] VELLOSO, Ana Flávia. *O Terrorismo Internacional e a Legítima Defesa no Direito Internacional: O Artigo 51 da Carta das Nações Unidas.* In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 205.

Como se isso não bastasse, a Resolução nº 1.368 do Conselho de Segurança ainda não deliberou com relação a quem a legítima defesa poderia ser exercida. O que foi feito pelo Executivo estadunidense após sua adoção, que designou, então, Osama Bin Laden e sua organização, a Al Qaeda, como o objeto de sua "cruzada" e, rapidamente, alargaram a resposta ao regime Talibã que governava o Afeganistão[134].

Muitas vezes as ações terroristas são feitas de tal forma que se torna difícil definir contra quem responder a agressão, em virtude das dificuldades para a identificação daqueles que ameaçam a paz e a segurança nacional e internacional. Apesar disso, o argumento da legítima defesa individual ou coletiva é comumente evocado como forma de legitimar atividades supostamente de combate (prevenção ou repressão) ao terrorismo.

Segundo o Código Penal brasileiro, "entende-se em legítima defesa quem, usando moderadamente os meios necessários, repele injusta agressão, atual ou iminente, a direito seu ou de outrem"[135]. Para Ana Flávia Velloso, do conceito é possível "inferir algumas condições necessárias ao exercício de tal direito: 1. a existência de uma agressão atual ou iminente; 2. a necessidade do meio utilizado para se repelir a agressão; 3. a proporcionalidade da reação; 4. um direito pessoal, ou alheio, a proteger". E continua, dizendo que o ato praticado em legítima defesa "é temporário no sentido de que deve cessar tão logo afastado o risco atual e iminente oferecido pela agressão injusta" [136]. Além disso, de acordo com Código de Processo Penal[137] pátrio, a legítima defesa é um ato controlado, na medida em que deve ser imediatamente comunicado à autoridade competente. Razão essa que enfatiza a necessidade de controlar a legítima defesa com medidas razoáveis e proporcionais aos danos sofridos, para não caracterizar algum tipo de vingança.

> A dificuldade de se autorizar abertamente a legítima defesa na hipótese de terrorismo é que, com bastante freqüência, não é tão simples a associação entre um atentado terrorista e um determinado Estado. É difícil, ainda, [...] estabelecer a real necessidade dos meios empregados, bem como a proporcionalidade da resposta, na

---

[134] PELLET, Alain. *Terrorismo e Guerra. O que fazer das Nações Unidas?* In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 180.

[135] Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940), artigo 25, que teve redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984, que reformou a Parte Geral do Código.

[136] VELLOSO, Ana Flávia. *O Terrorismo Internacional e a Legítima Defesa no Direito Internacional: O Artigo 51 da Carta das Nações Unidas.* In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 189-190.

[137] Código de Processo Penal (Decreto-Lei nº 3.689, de 03 de outubro de 1941), artigo 5º, § 3º: "Qualquer pessoa do povo que tiver conhecimento da existência de infração penal em que caiba ação pública poderá, verbalmente ou por escrito, comunicá-la à autoridade policial, e esta, verificada a procedência das informações, mandará instaurar inquérito".

> medida em que não se pode ter a noção exata dos potenciais do agressor, nem de sua real intenção e possibilidade de prosseguir na investida terrorista[138].

Acepção similar foi dada por Luigi Bobba, que concebe a legítima defesa entre duas fronteiras: que seja proporcional à ofensa e não gere vítimas na população civil. Não obstante a sua complexidade, a intervenção internacional deve ser comparada àquela interna a um Estado que, quando combate fenômenos criminais terroristas, usa da força para capturar, reprimir e assegurar a aplicação da justiça criminal. Além disso, para o autor, é vedado evocar o princípio da legítima defesa como um álibi para justificar a guerra[139].

Enquanto fenômeno sócio-político, o direito à resistência via de regra foi exaltado como instrumento de legítima defesa coletiva por grupos sociais subjugados que se levantaram na defesa da sociedade contra o abuso de poder praticado por autoridades e instituições constituídas, caracterizando, deste modo, uma autodefesa coletivamente exercida. Por isso que, em específicas situações, os integrantes de organizações estigmatizadas por alguns como terroristas, por outros são tidos como "freedom fighters" (combatentes pela liberdade), por empreenderem atividades ilegais e intencionais contra regimes políticos antidemocráticos. Opressão que, conforme Márcio Luís de Oliveira, pode dar-se nos mais variados aspectos: liberdade de expressão e afirmação de identidades (nacional, étnica, racial, sexual); convicções (religiosas, políticas, filosóficas); direito de ação coletiva (reunião, manifestação, agregação); carência de justiça socioeconômica e de segurança nas suas relações públicas e privadas. Assim sendo, não é concebível a resistência armada numa sociedade democrática, pois um regime político democrático pressupõe meios institucionais para se fazer reverberar as demandas das minorias, conjugadas às aspirações das maiorias. "Onde há um mínimo de espaço para divergências e oposições pacíficas, a prática da violência é um atentado contra a humanidade e a civilidade"[140].

Apesar do direito à resistência violentamente exercido ser, assim como o terrorismo, um fenômeno sócio-político de sublevação que visa atingir a ordem político-

---

[138] VELLOSO, Ana Flávia. *O Terrorismo Internacional e a Legítima Defesa no Direito Internacional: O Artigo 51 da Carta das Nações Unidas.* In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 203.

[139] "Il principio di legittima difesa dev'essere contenuto fra due argini: il primo è che sia proporzionale all'offesa; il secondo è chi non generi vittime nella popolazione civile. Nonostante la sua complesità, l'intervento internazionale dovrebbe esse paragonabile a quello interno a uno stato, quando per combattere fenomeni criminali terroristici si fa un uso della forza volto a catturare, reprimere e assicurare alla giustizia criminali e terroristi. Ma se il principio di legittima difesa è un alibi, un altro modo di giustificare le guerra, allora per me non è davvero invocabile". In: BOBBA, Luigi. *Garanzie*. Contro l'ingiustizia globale. In: FOSSÀ, Giulia. *La Terza Torre*: Libertà, Sicurezza, Diritti Civilli e Terrorismo Dopo L`11 Settembre. Roma: Fazi Editore, 2002. p. 124.

[140] OLIVEIRA, Márcio Luís de. *O Direito à Resistência Armada e o Terrorismo:* Distinções. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 451-456.

jurídica estabelecida, ambos distinguem-se pelo fato do direito à resistência jamais se direcionar de maneira indiscriminada contra a sociedade, característica a qual é intrínseca ao terrorismo. E ainda, "no caso do atentado terrorista, nem sempre se constata uma sociedade oprimida, mas há sempre um movimento sócio-político de cunho ideológico/religioso fundamentalista que, além de tentar abalar o sistema político jurídico estabelecido, busca também a intimidação da própria sociedade civil onde o ato é praticado"[141]. Intimidação que é resultado da intolerância e concretizada com o uso da violência sem qualquer consideração às pessoas, bens e interesses públicos ou privados que possam vir a ser atingidos com o ato.

No direito à resistência, por outro lado, não há intenção de intimidação da sociedade, mas sim de angariar o maior apoio possível da população em favor da causa patrocinada, daí a pretensão de legítima defesa da sociedade. Nele, busca-se relevar as diferenças em prol de conquistar um objetivo comum maior: modificar um sistema opressor. Por isso que os agentes, no intuito de conquistar simpatia da população, tendem a limitar a violência do ato a autoridades, bens e interesses do Estado cujo governo o grupo propõe-se a enfrentar.

> Já o atentado terrorista exclui as diferenças, porque estas são intoleráveis em razão do fundamentalismo expressado pelo grupo agressor, que pretende se impor, ainda que ilegitimamente em face dos demais seguimentos existentes na sociedade. [...] Nesses termos, o direito à resistência, ainda que violentamente exercido, é ato de legítima defesa da sociedade respondendo seus agentes pelos seus possíveis excessos, ou sendo eles agraciados com a benevolência do asilo político (em outro Estado) ou da anistia política (no próprio Estado onde o fato ocorreu), tendo em vista a natureza política dos crimes praticados. O terrorismo, em contrapartida, é em si mesmo um crime contra a humanidade, e como todo ato criminoso na sua natureza, requer sanção de cunho punitivo[142].

Heleno Cláudio Fragoso instrui que "as razões pelas quais o rótulo 'terrorista' é aplicado num caso, e não no outro, [...] parece terem pouco a ver com a natureza dos atos. Elas derivam dos interesses da reação oficial a tais atos"[143]. Afinal de contas, como enuncia Nilo Batista, "consistindo o terrorismo penal de Estado em uma 'técnica baseada na imprecisão'" da norma, "de onde provém um generalizado 'sentimento de insegurança e de

---

[141] OLIVEIRA, Márcio Luís de. *O Direito à Resistência Armada e o Terrorismo*: Distinções. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 453.
[142] OLIVEIRA, Márcio Luís de. *O Direito à Resistência Armada e o Terrorismo*: Distinções. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 452-453.
[143] FRAGOSO, Heleno Cláudio. *Terrorismo e criminalidade política*. Rio de Janeiro. Ed. Forense, 1981. p. 05.

virtual culpabilidade'", nada o impulsiona mais "do que a legislação adequadamente chamada de 'combate' ao terrorismo de contestação"[144].

O terrorismo é um termo elástico cuja interpretação varia dependendo da ideologia do regime político vigorante que, em geral, é usado com propósito de desqualificação do adversário, seja no campo militar, político, religioso ou doutrinário. Assim, ao menos virtualmente, a alcunha "organização terrorista" pode ser atribuída pelos órgãos oficiais como um pretexto para criminalizar determinados grupos.

[144] BATISTA, Nilo. *Reflexões sobre terrorismos.* In: PASSETTI, Edson; OLIVEIRA, Salete (orgs.). *Terrorismos.* São Paulo: EDUC, 2006. p. 27.

3 TERRORISMO E LEGISLAÇÃO PENAL BRASILEIRA: DEFINIÇÕES DOUTRINÁRIAS E PERSPECTIVAS DE ABORDAGEM.

`

Um exame dos tratados multilaterais relativos ao terrorismo com vigência internacional, que instituem obrigações aos Estados partes, revela a consagração do princípio da chamada universalidade da jurisdição penal e, com isso, da regra da punibilidade dos atos criminosos, independentemente do lugar da comissão do ilícito ou da nacionalidade do autor ou da vítima. Contudo, o exercício do *ius puniendi* é deixado aos Estados partes, segundo os respectivos sistemas jurídicos nacionais, o que evidencia a dependência aos ordenamentos jurídicos internos[145], além do respeito à soberania nacional de promulgar as leis que julgar necessárias para conter as ações que transgridam o bem comum. Tal critério foi acolhido pelo Código Penal brasileiro, artigo 5º: "Aplica-se a lei brasileira, sem prejuízo de convenções, tratados e regras de direito internacional, ao crime cometido no território nacional". Nesta seara Eric Hobsbawn afirma que "a globalização avançou em quase todos os aspectos – econômico, tecnológico, cultural e até lingüístico –, menos um: do ponto de vista político e militar, os Estados territoriais continuam a ser as únicas autoridades efetivas"[146].

Para Luis Ivani de Amorim Araújo, quanto ao princípio da territorialidade, o Código Penal, ao considerar (art. 6º) "praticado o crime no lugar em que ocorreu a ação ou omissão, no todo ou em parte, bem como onde se produziu ou deveria produzir-se o resultado", adotou a teoria mista ou da ubiqüidade[147], pois "aplica-se a nossa legislação não só ao crime, no todo ou em parte, cometido em nosso território como ao que nele, embora parcialmente, produzido ou devia produzir seu resultado, pouco importando que a atividade pessoal do criminoso se tenha exercido no estrangeiro"[148].

Carlos Augusto Canêdo Gonçalves Silva expõe, sobre as diversas formas de enfrentamento do terrorismo por parte dos Estados, que:

> No contexto de uma sociedade internacional altamente diferenciada, caracterizada por atitudes e percepções, às vezes contrapostas, de Estados acerca das diversas

---

[145] SOARES, Guido Fernando Silva. *O Terrorismo Internacional e a Corte Internacional de Justiça.* In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito:* os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 223.

[146] HOBSBAWN, Eric. *Globalização, democracia e terrorismo.* São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p. 28.

[147] As outras correntes doutrinárias são: a "teoria da ação" (lugar é aquele onde se praticou o ato do agente dirigido ao resultado) e a "teoria do resultado" (lugar é aquele onde ocorreu o resultado). In: ARAÚJO, Luis Ivani de Amorim. *Direito Internacional Penal:* Delicta Iuris Gentium. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 12.

[148] ARAÚJO, Luis Ivani de Amorim. *Direito Internacional Penal*: Delicta Iuris Gentium. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 12.

> questões internacionais – Estados estes dotados de especificidades políticas, econômicas e sociais próprias que os levam a tomar posições obedecendo a lógicas e às vezes incompreensíveis na perspectiva de outros Estados –, a problemática do terrorismo se avulta de intensa complexidade e a busca de marcos jurídicos mínimos para a sua definição se torna tarefa cujas chances de êxito pleno não se afiguram muito animadoras. Isso porque, aquilo que é visto, por exemplo, como luta de libertação ou independência por um grupo ou Estado, pode ser encarado por outro como puro e simples terrorismo[149].

As mais variadas situações podem ser interpretadas como atos de origem terrorista. Isto devido ao fato de que há uma enorme gama de objetivos específicos que estão postos em cada movimento, além das formas de atuação que são renovadas diuturnamente. José Adércio Leite Sampaio entende que o uso do terrorismo com fins políticos decorre de dificuldades de conquista dos objetivos por instrumentos políticos usuais, existindo três espécies: terrorismo de direita (racista, sexista, nacionalista); terrorismo de esquerda (político-revolucionário); e terrorismo de Estado (objetivando manter um determinado regime político estabelecido ou fomentar grupos terroristas em suas fronteiras)[150].

Já Jorge Mascarenhas Lasmar, em que pese aceitar o "terrorismo de Estado", não distingue o terrorismo em direita ou esquerda, mas sim "terrorismo revolucionário" ou "nacionalista", independente do posicionamento político dos atores envolvidos. No seu entendimento existiria ainda uma quarta categoria, que seria a do "terrorismo de organizações criminosas"[151], que seria a categoria mais em voga atualmente.

O terrorismo – que pode ser externo ou interno a um determinado Estado, não obstante ter caráter emancipatório (construção de um novo país) ou somente tomada do poder local (no mais amplo espectro de possibilidades, seja político, cultural, religioso) – pode ter objetivos obscuros ou escusos que perpassam as hipóteses interpretativas mais evidentes, o que dificulta sua tipificação (ressalvando que existe ainda o "terrorismo de Estado" perpetrado contra determinados grupos de indivíduos ou a uma coletividade difusa). Neste contexto leciona Leonardo Nemer Caldeira Brant, que, "para o Ocidente, o terrorismo está representado pela utilização sistemática de atos de violência com o objetivo de submeter o outro a sua vontade"[152].

---

[149] SILVA, Carlos Augusto Canêdo Gonçalves. *A Proteção Jurídica Internacional contra o Terrorismo e o Tribunal Penal Internacional.* In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 239-240.

[150] SAMPAIO, José Adércio Leite. *Constituição e Terror:* uma visão parcial do fenômeno terrorista. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito:* os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 152.

[151] LASMAR, Jorge Mascarenhas. *A Ação Terrorista Internacional e o Estado*: Hegemonia e contra-hegemonia nas Relações Internacionais. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 428.

[152] BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 03.

O terrorismo – que pode ser doméstico ou internacional – usa a "estratégia do medo generalizado" e da "violência simbólica", para atingir efeitos diversificados no campo do imaginário e do simbólico, e seus objetivos podem tanto ter determinadas características ditas "convencionais" (quando empregam formas ditas "convencionais" de violência), como podem ter um viés específico, como o "terrorismo cibernético ou informático", o "terrorismo nuclear", o "terrorismo químico" e o "bioterrorismo" (terrorismo biológico), o que não significa ser este um crime político[153].

Extremamente subjetiva e maleável é a determinação de quem se enquadraria como terrorista. Assim, quando as legislações nacionais enumeram tipos penais considerados como terroristas é preciso, de antemão, apontar que este rol é meramente exemplificativo (ou deveria ser), uma vez que o terrorismo assume múltiplas facetas. Neste sentido, apreensões surgem por não haver um conceito de terrorismo no ordenamento jurídico brasileiro consolidado, apesar deste crime estar previsto inclusive na Constituição Federal.

As conceituações doutrinárias, via de regra, são amplas o suficiente para poder abarcar as múltiplas possibilidades desta prática criminosa, contudo, justamente por isso, permanece o risco de possibilitar usos indevidos por parte dos governos instituídos com base na alegação de combate ou prevenção a um suposto grupo terrorista. O conceito de José Cretella Neto, por exemplo, define não somente "terrorismo", mas a expressão "terrorismo internacional":

> *Terrorismo internacional* é a atividade ilegal e intencional que consiste no emprego da violência física e/ou psicológica extrema e sistemática, generalizada ou não, desenvolvida por grupos ou indivíduos, apoiados ou não por Estados, consistindo na prática de atos de destruição de propriedades e/ou de pessoas, ou de ameaçar constantemente usá-los, em uma seqüência imprevisível de ataques, dirigidos a grupos de indivíduos aleatoriamente escolhidos, perpetrados em territórios cujos governos foram selecionados como inimigos da causa a que se dedicam os autores, causando indizível sensação de insegurança aos habitantes da sociedade contra a qual são feitas as ameaças ou cometidos os atentados[154].

Uma análise plausível da especificidade terminológica "internacional" para o termo "terrorismo", por parte do jurista José Cretella Neto, pode ser embasada no caráter metamórfico das ações dos grupos terroristas contemporâneos, já que estas organizações, não raras vezes, transcendem as fronteiras estatais e possuem múltiplas formas de exteriorização, podendo causar, desta forma, ameaça ao equilíbrio internacional. Além destes fatores, é

---

[153] SAMPAIO, José Adércio Leite. *Constituição e Terror:* uma visão parcial do fenômeno terrorista. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito:* os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p 153.

[154] CRETELLA NETO, José. *Terrorismo Internacional*: Inimigo sem Rosto, Combatente sem Pátria. Campinas, Ed. Millenium, 2008.

recorrente a presença de um considerável rigor procedimental e organizativo dos atos, pautado por uma diversidade de nacionalidades de onde são provenientes os recursos financeiros e das pessoas envolvidas desde o planejamento até a execução do delito, o que denota o potencial de internacionalização e difusão capilar do crime em diversos países. Justamente por este motivo é comum na doutrina o fato do conceito de terrorismo ser amplo o suficiente para abarcar as mais variadas formas de atuação e organização. Mas a relativização do termo não pode ser aberta a ponto de possibilitar subjetivas interpretações limitadoras dos direitos e garantias do Estado Democrático de Direito por parte dos governantes. Afinal, a luta contra a suspeição de terrorismo não pode se tornar um pretexto para ulteriores abusos dos direitos humanos e sociais, isso porque, como explana Sebastiano Maffettone em entrevista cedida à Giulia Fossà, "pelo menos intelectualmente, o primeiro exercício efetivo de soberania, a primeira decisão fundamental não está em punir o terrorismo, mas em decidir que coisa entra nesta acepção"[155].

Para José Alfredo de Oliveira Baracho os atos de terrorismo, ao serem uma forma de resistência à opressão ou agressão, são considerados como atentatórios ao conjunto dos interesses da comunidade internacional por afrontarem, além da soberania nacional, a segurança interna e externa do país em que ocorre. Do mesmo modo, o autor impõe limites do *ius puniendi* em um Estado Democrático, tais quais: o respeito aos direitos dos cidadãos derivados do princípio da dignidade humana, além do princípio da igualdade e do direito à participação na vida social; a proibição da tortura física ou psicológica, ou o emprego de penas e tratamentos desumanos ou degradantes como o trabalho forçado; a existência de garantias jurídico-processuais (humanidade, culpabilidade, proporcionalidade, ressocialização, legalidade). Por conseguinte, afirma que uma forma de combater preventivamente o terrorismo é reduzir as exclusões nas sociedades e entre elas[156].

Devido à lacuna deixada pelo legislador pátrio diante da ausência de um conceito de terrorismo no ordenamento jurídico brasileiro (apesar deste crime estar constitucionalmente previsto), um estudo comparado entre as legislações, os tratados e a doutrina se faz necessário para determinar uma definição plausível de terrorismo. A discricionariedade e a maleabilidade para tomar decisões são inerentes à função do

---

[155] "perlomeno intellettualmente, il primo esercizio effetivo di sovranità, la prima decisione politica fondamentale non sta nel punire il terrorismo, ma nel decidere cosa rientri in questa accezione". In: MAFFETTONE, Sebastiano. *Contraddizioni*. Guerra giusta: meno diritti?In: FOSSÀ, Giulia. *La Terza Torre*: Libertà, Sicurezza, Diritti Civilli e Terrorismo Dopo L`11 Settembre. Roma: Fazi Editore, 2002. p. 64.

[156] BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *A Nova Ordem Jurídica Internacional e o Bioterrorismo.* In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 21-52.

administrador público. Para enfrentar o terrorismo, entretanto, o governo deve fixar um significado delimitado do crime a fim de identificar os envolvidos neste tipo penal e assim não incorrer em excessos, já que, de acordo com a tradição jurídica brasileira, seguindo o pensamento moderno, a Constituição Federal de 1988, impõe como garantias fundamentais (respectivamente nos incisos II e XXXIX do seu artigo 5º) o princípio da legalidade ("ninguém será obrigado a fazer ou a deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei") que exige a conceituação de tipos penais prefigurados como terroristas para o seu enquadramento, e o princípio da reserva legal ("não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal"), este último eternizado na máxima *nullum crimen nulla poena sine previa lege*.

A Carta Magna atual, em seu artigo 5°, inciso XLIII, postula ser o terrorismo crime inafiançável e insuscetível de graça ou anistia (respondendo por ele os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem), contudo, não há conceito definido sobre o que seria terrorismo. Ainda, no artigo 4°, inciso VIII, postula a Lei Maior que o país rege-se nas suas relações internacionais, *et alli*, pelo repúdio ao terrorismo e ao racismo. Norma esta que exterioriza o repúdio nacional a estas práticas criminosas e que fundamenta a conduta do Estado na medida em que estabelece, deste modo, padrões de comportamento, estímulos e limites aos relacionamentos humanos, uma vez que impõe imperativos constitucionais que denotam a vocação pacífica brasileira. "O repúdio ao terrorismo, valor consagrado em nossa ordem interna, é, acima de tudo, fruto da autonomia"[157].

A Constituição, em seu artigo 3°, inciso IV, impõe ainda, como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, promover o bem estar de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Assim sendo, é um delito constitucional qualquer forma de segregação ou discriminação em relação a um grupo com base somente em suspeitas de envolvimento com o terrorismo.

O legislador constituinte negou ainda o terrorismo quando proibiu associações de caráter paramilitar (art. 5º, XVII) e a sua utilização por partidos políticos (art. 17, § 4º). Embora não tenha feito expressa menção ao terror, há de ser entendida a sua inclusão nas ações de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático, definidas como crime inafiançável e imprescritível (art. 5º, XLIV).

---

157 LAFER, Celso. *A Diplomacia Brasileira e o Terrorismo.* In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 104.

A aplicação de uma determinada política pública é decidida pelo Poder Executivo, o qual se baseia nas necessidades da coletividade e nas reais possibilidades de concretização destas práticas. O mesmo ocorre no tocante aos programas de prevenção e repressão ao terrorismo. Porém, para o desenvolvimento e aplicação das medidas, é imprescindível o respeito às formas juridicamente estabelecidas.

Para assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do Estado democrático de direito, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 91, caput e § 1º, instituiu como órgão consultivo do Presidente da República o Conselho de Defesa Nacional, o que significa que a decisão final é do Chefe do Executivo da União, mas o mesmo deve antes aconselhar-se da opinião dos membros do Conselho de Defesa[158], para decretar de decisões relativas às hipóteses de declaração de guerra e de celebração da paz; à decretação do estado de defesa, do estado de sítio (que também precisa de autorização do Congresso Nacional[159]) e da intervenção federal; à utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional, especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo; assim como para o desenvolvimento de iniciativas necessárias a garantir a independência nacional e a defesa do Estado Democrático de Direito. Desta forma, é da competência do Poder Executivo da União planejar e coordenar os meios de combate e prevenção ao terrorismo em território nacional. Entendendo-se por competência, de acordo com José Afonso da Silva, "[...] a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do poder público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder em que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções"[160].

Limitações, inclusive a direitos fundamentais, são acolhidas pela Carta Magna, como nos casos de estado de defesa (mais branda) e de estado de sítio (respectivamente artigos 136 e 137 da Constituição Federal). Assim, a Constituição regulamenta as providências a serem tomadas em decorrência de perturbações de origem interna ou externa como forma de garantir o Estado constitucional, acentuando o caráter excepcional destas

---

[158] Compõem o Conselho de Defesa Nacional (Constituição Federal, art. 91, incisos I a VIII): o Vice-Presidente da República; o Presidente da Câmara dos Deputados; o Presidente do Senado Federal; o Ministro da Justiça; os Ministros militares; o Ministro de Estado da Defesa; o Ministro das Relações Exteriores; o Ministro do Planejamento; e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.

[159] Constituição Federal, artigo 136, § 4º: "**Decretado o estado de defesa** ou sua prorrogação, o Presidente da República, dentro de vinte e quatro horas, submeterá o ato com a respectiva justificação ao Congresso Nacional, que decidirá por maioria absoluta" [grifo nosso]. Constituição Federal, artigo 137, parágrafo único: "O Presidente da República, **ao solicitar autorização para decretar o estado de sítio** ou sua prorrogação, relatará os motivos determinantes do pedido, devendo o Congresso Nacional decidir por maioria absoluta" [grifo nosso].

[160] SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2004. p. 479.

situações. No entanto, há que se apontar para o caráter temporário destas medidas. Sobre estes institutos Jorge Miranda discorre que

> O estado de defesa destina-se a preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza. O estado de sítio é declarado nos casos de comoção grave de repercussão nacional ou ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa, assim como nas de declaração de estado de guerra ou de resposta a agressão armada estrangeira[161].

Ademais, no estado de sítio é permitida a suspensão, e não apenas mera restrição de direitos – que ocorre no estado de defesa. "A restrição apaga uma parcela potencial do direito; a suspensão paralisa ou impede, durante algum tempo, o seu exercício, no todo ou em parte (e, só neste caso, acaba por corresponder a uma restrição)"[162]. Porém, não é possível aceitar as limitações de direitos impostas pelas leis antiterror, uma vez que elas não impõem delimitações temporais restritas às crises, ou seja, vigoram não apenas para situações momentâneas específicas, como em caso de guerra, mas também para o tempo de paz, perdurando, deste modo, ininterruptamente as limitações, o que caracteriza uma ofensa direta aos direitos e garantias individuais (art. 5º e seus incisos), que são cláusulas pétreas da Constituição Federal, portanto, imodificáveis (art. 60, § 4º, incisos I a IV). Por isso que, apesar de no século XXI terem sido aprovadas, em diversos países, legislações antiterror que adotam o viés de limitação de direitos, no Brasil, é uma afronta aos valores democráticos constitucionalmente consagrados a imposição de restrições de direitos fundamentais por leis antiterror.

Não é determinante para a configuração de práticas consideradas terroristas a existência de específicas características (além a violência ou ameaça dela), contudo, alguns fatores comumente são percebidos como recorrentes, tais como a motivação ideológica de cunho religioso, político ou social; a imprevisibilidade das proporções destrutivas e dos acontecimentos no tempo; além dos efeitos psicológicos devastadores causados pelos resultados midiáticos do ato. Pensamento este corroborado por Adrienne Giannette Nelson de Senna e Roberto Chacon de Albuquerque que entendem que "o terrorismo compreenderia o

---

[161] MIRANDA, Jorge. *Os direitos fundamentais perante o terrorismo*. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 64-65.

[162] MIRANDA, Jorge. *Os direitos fundamentais perante o terrorismo*. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 61.

ataque a não-combatentes selecionados aleatoriamente, com o objetivo de alcançar um resultado político mediante a desmoralização das instituições e a disseminação do terror”[163].

Não obstante as divergências doutrinárias acerca de que atitudes deveriam ser consideradas como decorrentes de impulsos terroristas que utilizam a estratégia do medo generalizado, é uníssona a conclusão de que o efeito físico dos atos é menor que o impacto do terror no imaginário coletivo e no campo do simbolismo. Isto porque o terrorismo contemporâneo usa da violência como uma espécie de espetáculo midiático que trás publicidade para as causas defendidas. Oswaldo Bueno Amorin Filho, por exemplo, considera que o terrorismo é

> constituído por atos de violência como os atentados e os seqüestros de reféns, cometidos em quase sua totalidade por organizações e preparados secretamente para se beneficiarem do efeito surpresa. Seus principais objetivos são causar pânico e medo na população e, assim, exercer pressão ou fazer chantagens sobre governantes e líderes de comunidades específicas, países, organizações e empresas[164].

Alguns pontos podem ser elencados, segundo José Crettella[165], como elementos do terrorismo, características estas que amparam a definição do conceito, como por exemplo, o uso político-militar do terrorismo como estratégia de provocar transformações políticas, religiosas, ideológicas, sociais, em Estados considerados “inimigos da causa”, sob a alegação de específica situação de ausência de meios lícitos ou ordinários para realizá-lo. Outra particularidade é a violência dos meios empregados, enquanto mecanismo difusor do terror, em alvos difusos, ou seja, atingindo não apenas alvos específicos, mas toda uma coletividade não determinada, de modo a causar sensação de insegurança na sociedade vítima dos ataques. Violência a qual tem como enfoque, muitas vezes, a eliminação de elementos simbólicos para a situação que o grupo propõe-se a combater, o que evidencia o fator teleológico destas práticas. A ausência de padrão cronológico dos atos também é um elemento do terrorismo que causa resultados psicológicos de proporções inimagináveis, provocando instabilidade social. Por fim, característica recorrente dos grupos terroristas modernos é a demonstração de um rigor procedimental e organizativo perceptível na diversidade de nações de onde são provenientes os recursos financeiros e as pessoas envolvidas, desde o planejamento até a

---

[163] SENNA, Adrienne Giannette Nelson de; ALBUQUERQUE, Roberto Chacon de. *As Recomendações Especiais da Força-Tarefa de Ação Financeira (FATF) para o Combate ao Financiamento do Terrorismo.* In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 269.

[164] AMORIN FILHO, Oswaldo Bueno. *A Geopolítica e a Primeira Guerra do Século XXI*. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 330.

[165] CRETELLA NETO, José. *Terrorismo Internacional*: Inimigo sem Rosto, Combatente sem Pátria. Campinas, Ed. Millenium, 2008.

execução do crime, o que denota o potencial de internacionalização e difusão capilar do crime no mundo e dificulta as investigações e ações preventivas. Além do mais, as práticas terroristas não necessariamente tem autores conhecidos.

O terrorismo cresceu e tornou-se organizado e articulado. Suas redes de obtenção de recursos financeiros e treinamento delineiam uma capacidade significativa de promover ações de grande vulto. Diante deste quadro, mostra-se fundado o temor dos países ocidentais sobre a probabilidade de atuações deste tipo em seus territórios. Sobre a capacidade de organização dos grupos terroristas, Celso Lafer diz que a diplomacia nacional tem o dever de combatê-las via uma ação que compreenda o significado e as implicações deste tipo de ação.

> Não há dúvida de que a constituição de verdadeiras redes transnacionais de criminalidade organizada diminui a eficácia de estratégias isoladas e não-coordenadas. Estou convencido de que a luta contra o terrorismo, seus responsáveis e aqueles que os abrigam e patrocinam requer uma ação efetiva no âmbito multilateral. Os Estados têm, assim, um papel central na criação de normas de mútua colaboração para lidar com as redes de crime organizado[166].

A designação terrorismo, assim como concebe Heleno Cláudio Fragoso, não é aplicável apenas para um específico delito, mas a uma ampla gama de fatos políticos dirigidos contra a ordem político-social vigente, com o fim de agir "para destruí-la, para mudá-la ou para mantê-la pela violência". Além do fim de agir, que é elementar para o autor, esta figura seria composta pelas seguintes peculiaridades: causar "dano considerável a pessoas e coisas", "criação real ou potencial de terror ou intimidação generalizada", e "pela finalidade político-social"[167].

O primeiro elemento – capacidade de causar dano considerável a pessoas e coisas – foi reconduzido, na perspectiva de Nilo Batista, à categoria moderna dos "crimes contra a incolumidade pública". Designação genérica de influência italiana ("dos códigos italianos de 1889 e 1930, chegaria a nosso Código Penal de 1940") que também recebe outras nomenclaturas como "crimes de perigo comum" (advindo do "código imperial alemão de 1871, com raízes no Allgemeine Landrecht prussiano, [...] em nosso Código Penal de 1940 demarca uma subclasse dos crimes contra a incolumidade pública"), "crimes contra a tranqüilidade pública" (terminologia "inspirada em Carrara, que prevaleceu em nosso Código

---

[166] LAFER, Celso. *A Diplomacia Brasileira e o Terrorismo.* In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 107.

[167] FRAGOSO, Heleno Cláudio. *Terrorismo e criminalidade política*. Rio de Janeiro. Ed. Forense, 1981. p. 12.

Penal de 1890"), e "crimes contra a segurança pública" (recepcionado pelo "código argentino de 1922")[168].

Apesar de o Brasil ter adotado no Código Penal de 1940 a denominação genérica de tradição italiana "crimes contra a incolumidade pública" para tipificar os ilícitos penais que podem acarretar dano considerável a pessoas e coisas, o legislador decidiu incluir dentre suas espécies o conceito alemão de "crimes de perigo comum" (artigos 250 a 259) juntamente com os "crimes contra a segurança dos meios de comunicação e transporte e outros serviços públicos" (artigos 260 a 266) e os "crimes contra a saúde pública" (artigos 267 a 285). Perigo comum que não é concebido como uma hostilidade inimiga, mas sim como um ato de expor um número indeterminado de pessoas ou coisas à probabilidade de dano; compreendendo, entre outros, o incêndio, a explosão, a inundação e o desabamento. Pode-se perceber então, que "existe terrorismo no cotidiano forense, nos chamados crimes contra a incolumidade pública", e que, portanto, "não é preciso suprimir garantias e flexibilizar princípios na criminalização do terrorismo"[169].

A "criação real ou potencial de terror ou intimidação generalizada" (segundo quesito qualificador do conceito jurídico-penal de terrorismo elaborado por Heleno Fragoso) foi responsável, constata Nilo Batista, por prover o "*nomen iuris* corrente de tais delitos" e "nasce historicamente como emprego terrorista do poder punitivo estatal", tendo seu lugar por excelência no terrorismo de Estado. Já a terceira e última condição que integraria a noção de terrorismo residiria na "finalidade político-social" do agente. "Mais exposta nos terrorismos de contestação, mais encoberta nos terrorismos de Estado, a motivação político-social constitui sem dúvida uma característica essencial de tais delitos"[170].

Em virtude das modificações ocorridas no panorama do século XXI Oswaldo Bueno Amorin Filho menciona alguns aspectos do terrorismo merecedores de ser ponderados os quais caracterizariam, primeiro, que "a violência e a letalidade dos atos terroristas dos últimos 15 ou 20 anos vêm ganhando proporções não costumeiras – ou apenas excepcionais – em épocas anteriores". Segundo ponto relevante seria a singularidade do refinamento do *modus operandi* de tal forma que são conciliadas sofisticações de meios logísticos, de monitoramento e de recursos humanos com executores "voluntários tão fanáticos que parecem se comprazer com o suicídio". A terceira mudança apontada é sobre o uso, como fonte de

---

[168] BATISTA, Nilo. *Reflexões sobre terrorismos.* In: PASSETTI, Edson; OLIVEIRA, Salete (orgs.). *Terrorismos.* São Paulo: EDUC, 2006. p. 17-18.
[169] BATISTA, Nilo. *Reflexões sobre terrorismos.* In: PASSETTI, Edson; OLIVEIRA, Salete (orgs.). *Terrorismos.* São Paulo: EDUC, 2006. p. 18 ss.
[170] BATISTA, Nilo. *Reflexões sobre terrorismos.* In: PASSETTI, Edson; OLIVEIRA, Salete (orgs.). *Terrorismos.* São Paulo: EDUC, 2006. p. 20 ss.

justificação ideológica, de acordos entre facções políticas ou movimentos religiosos para fins de financiamento e apoio operacional – o que incluiria conexões com outros tipos de redes clandestinas, como o tráfico de drogas e armas. Noção esta a qual perpassaria a quarta mudança que consiste na "colaboração secreta com Estados patrocinadores" e "comunidades de migrantes" dispersadas em vários países. A quinta que, consoante o autor, seria a transformação de maior impacto geopolítico, é "a ampliação da escala de ação e do próprio alcance dos atos terroristas, ao ponto de se poder falar, na atualidade, de uma verdadeira globalização do terrorismo"[171].

A determinação de um conceito definido da noção de terrorismo servirá para assegurar adequado enquadramento das pessoas envolvidas neste crime que constitui uma afronta à segurança interna e externa do país, uma vez que o emprego de expressões vagas e indeterminadas atinge o princípio da reserva legal. Este fato impele muitas vezes o enquadramento do delito na legislação penal via outra conduta relacionada com os efeitos destas ações, como o seqüestro, o homicídio, os atentados a bomba, e o tráfico de entorpecentes e artefatos bélicos, lavagem de dinheiro, além da formação de quadrilha. Em que pese o terrorismo estar por vezes associado a outras práticas criminosas para angariar equipamentos e recursos para o custeio dos seus interesses, as medidas de combate não podem restringir-se a evitar estas ações e, muito menos a considerar estas práticas inerentes ao delito de terrorismo.

Embora pareçam similares, há que se distinguir entre o financiamento do terrorismo e a lavagem de dinheiro, pois, como destacam Adrienne Giannette Nelson de Senna e Roberto Chacon de Albuquerque[172], enquanto o primeiro "diz respeito à provisão ou recebimento de fundos, com origem legal ou ilegal, que serão utilizados com propósito criminoso", o segundo, por outro lado, vincula-se "à adoção de medidas destinadas a ocultar a origem ilícita de fundos obtidos com a prática do crime", o que não pressupõe a associação com uma atividade criminosa posterior. Entretanto, como organizações terroristas costumam receber fundos por meio de instituições supostamente beneficentes, sem fins lucrativos, além de utilizar pessoas jurídicas para esconder a fonte ou o destino dos fundos sob seu controle, da mesma maneira que o crime organizado, a preocupação com este delito corresponde a uma

---

[171] AMORIN FILHO, Oswaldo Bueno. *A Geopolítica e a Primeira Guerra do Século XXI*. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 341-342.

[172] SENNA, Adrienne Giannette Nelson de; ALBUQUERQUE, Roberto Chacon de. *As Recomendações Especiais da Força-Tarefa de Ação Financeira (FATF) para o Combate ao Financiamento do Terrorismo.* In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 263.

parcela significativa das medidas de combate ao terrorismo. Afinal, quanto menos recursos as redes terroristas tiverem à sua disposição, menos ataques serão perpetrados.

> Com a lavagem de dinheiro, transforma-se dinheiro ilícito em dinheiro lícito. A expressão "lavagem" tem sua origem em princípios do século XX, nos Estados Unidos, quando organizações criminosas americanas criaram uma rede de lavanderias para ocultar a origem ilícita do dinheiro ganho com atividades que atentavam contra a lei. O combate à lavagem de dinheiro tem como objetivo impedir que recursos com origem ilícita circulem no mercado, levando-se em consideração que tais recursos, uma vez lavados, podem ser utilizados para financiar a prática de outros ilícitos. O dinheiro obtido com o tráfico de entorpecentes pode ser utilizado, por exemplo, para financiar o terrorismo[173].

Vale lembrar que o Código Penal brasileiro, fruto da ditadura getulista do Estado Novo, apesar de ter sido reformado em sua parte geral em 11 de julho de 1984 pela Lei nº 7.209, não conceitua o termo terrorismo (assim como os crimes políticos), que sequer havia sido incluso no texto original outorgado pelo Decreto-Lei 2.848, de 07 de dezembro de 1940 – cujo qual entrou em vigor no dia 1º de julho de 1941. A expressão terrorismo, que está inclusa apenas no inciso V do artigo 83, referente aos requisitos do livramento condicional, foi acrescida pela Lei de Crimes Hediondos, Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990:

> O juiz poderá conceder livramento condicional ao condenado a pena privativa de liberdade igual ou superior a 2 (dois) anos, desde que:
> [...]
> V - cumprido mais de dois terços da pena, nos casos de condenação por crime hediondo, prática da tortura, tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, e **terrorismo**, se o apenado não for reincidente específico em crimes dessa natureza [grifo nosso].

Uma discussão que surge quando dos debates acerca do controle e prevenção ao terrorismo em território brasileiro é sobre a possibilidade de exclusão de estrangeiro que porventura esteja no país. O Ministro do Supremo Tribunal Federal, Carlos Mário da Silva Velloso, ao discorrer sobre o posicionamento do STF em casos de extradição, profere que o terrorismo é "conduta delitiva que, mediante atos de extrema violência ou grave intimidação, e com fim subversivo, trata de destruir o sistema político-social dominante"[174], não se confundindo com crime político. E que "para que o crime seja considerado político, é necessário, além da motivação e dos objetivos políticos do agente, que tenha havido lesão real

---

[173] SENNA, Adrienne Giannette Nelson de; ALBUQUERQUE, Roberto Chacon de. *As Recomendações Especiais da Força-Tarefa de Ação Financeira (FATF) para o Combate ao Financiamento do Terrorismo.* In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 259.

[174] ARAÚJO, Luiz Alberto; PRADO, Luiz Regis. *Alguns aspectos das limitações ao direito de extraditar*. Revista de Informática Legislativa, nº 76, 1982, p. 85. *apud* VELLOSO, Carlos Mário da Silva. *A extradição e seu Controle pelo Supremo Tribunal Federal.* In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 133.

ou potencial aos bens jurídicos indicados no artigo 1º da referida Lei n º 7.170, de 1983”[175] (Lei de Segurança Nacional), ou seja, à integridade territorial e à soberania nacional (art. 1º, I); ou ao regime representativo e democrático, à federação ou Estado de Direito (art. 1º, II); ou ainda, à pessoa dos chefes dos Poderes da União (art. 1º, III). Enfim, o terrorismo, compreende o Ministro, é uma espécie de violência política, mas não é crime político.

No Brasil, a Constituição é omissa quanto aos princípios reguladores da exclusão de estrangeiros do país, assunto que foi regulado pela Lei Ordinária, nº 6.815 de 1980, chamada de Estatuto do Estrangeiro. De acordo com esta lei, existem três institutos jurídicos que podem ser acionados como forma de exclusão do estrangeiro do território nacional: a deportação[176], a expulsão[177] e a extradição[178]. O direito de exclusão de estrangeiro decorre do “direito de conservação e defesa do Estado, tão essencial para a sua sobrevivência”[179], razão que legitima a exclusão dos estrangeiros que, por algum motivo, se tornaram indesejáveis. Enquanto que a deportação e a expulsão são formas de exclusão do território nacional daqueles indivíduos estrangeiros que cometeram determinados atos que tornaram sua situação irregular no país, a extradição pode ser definida como o ato pelo qual um Estado entrega um indivíduo acusado de ter cometido um crime ou em virtude deste já ter sido condenado no Estado requerente (que é competente para julgá-lo e puni-lo).

---

[175] VELLOSO, Carlos Mário da Silva. *A extradição e seu Controle pelo Supremo Tribunal Federal.* In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 131.

[176] “Poderá ser deportado o estrangeiro que haja entrado irregularmente no Brasil, ou cuja entrada no território nacional tenha se tornado irregular, seja pelo fim do prazo, seja porque, tendo entrado na condição de turista, aqui esteja exercendo atividade profissional remunerada. A deportação poderá ocorrer por ato da autoridade policial, por exemplo, podendo o estrangeiro, regularizada a sua situação, retornar ao Brasil. A deportação está disciplinada nos artigos 57 até 64 do Estatuto do Estrangeiro, Lei nº 6.815, de 1980, republicada em 10.12.81, por determinação da Lei nº 6.964 de 1981”. In: VELLOSO, Carlos Mário da Silva. *A Extradição e seu Controle pelo Supremo Tribunal Federal.* In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 115-116.

[177] “É passível de expulsão o estrangeiro que, de qualquer forma, atentar contra a segurança nacional, a ordem política ou social, a tranqüilidade ou moralidade pública e a economia popular, ou cujo procedimento o torne nocivo à conveniência e aos interesses nacionais” (Lei nº 6.815/80, art. 65, caput). É passível, também, de expulsão o estrangeiro que: praticar fraude a fim de obter a sua entrada ou permanência no Brasil; havendo entrado no território nacional com infração à lei, dele não se retirar no prazo que lhe for determinado para fazê-lo, não sendo aconselhável a deportação; entregar-se à vadiagem ou à mendicância; desrespeitar proibição especialmente prevista em lei para estrangeiro (Lei nº 6.815/80, art. 65, parágrafo único). Caberá exclusivamente ao Presidente da República, por meio de decreto, resolver sobre a conveniência e a oportunidade da expulsão ou de sua revogação (Lei nº 6.815/80, art. 66), que pressupõe inquérito no Ministério da Justiça (Lei nº 6.815/80, art. 70).

[178] Extradição é “a entrega, por um Estado a outro, e a pedido deste, de indivíduo que em seu território deva responder a processo penal ou cumprir pena”, cuidando-se “de uma relação executiva, com envolvimento judiciário de ambos os lados; o governo requerente da extradição só toma esta iniciativa em razão da existência de processo penal – findo ou em curso – ante sua Justiça; e o governo do Estado requerido (...) não goza, em geral, de uma prerrogativa de decidir sobre o atendimento do pedido senão depois de um pronunciamento da Justiça local”. In: REZEK, Francisco. *Direito Internacional Público*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 197.

[179] ARAÚJO, Luis Ivani de Amorim. *Direito Internacional Penal*: Delicta Iuris Gentium. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 38.

Tem-se a extradição passiva nas situações em que o Brasil é requerido por outro Estado a outorgar a entrega de uma pessoa que irá responder a processo penal (extradição instrutória) ou cumprirá pena no país requerente (extradição executória)[180]. Lembrando que é necessária a existência de acusação de fato típico, ou seja, crime na legislação do Estado requerente e no ordenamento jurídico brasileiro. Além disso, o pedido deve fundamentar-se em tratado ou, na ausência do mesmo, em promessa de reciprocidade (Lei nº 6.815/1980, art. 76). Logo, quando o Brasil é o requerente, ocorre a extradição ativa. Francisco Rezek, juiz da Corte Internacional de Justiça, leciona que "a extradição pressupõe crime comum, não se prestando à entrega forçada do delinqüente político" e que "ao Tribunal incumbe, à luz do critério da preponderância, qualificar os casos fronteiriços"[181]. Assim sendo, para o autor aludido, como o Supremo Tribunal Federal é o órgão originariamente competente para processar e julgar casos de extradição[182] solicitados por Estados estrangeiros, caso ocorram divergências acerca da natureza do crime comum, conexo ao delito político, cabe exclusivamente à Corte Suprema apreciar a existência ou não da preponderância do crime comum sobre o crime político (Estatuto do Estrangeiro, Lei nº 6.815/1980, art. 77, § 2º). Afinal, de acordo com o a Constituição Federal de 1988, art. 5º, inciso LII, constitui uma garantia fundamental à vedação de extradição de estrangeiro por crime político ou de opinião. Entendimento este corroborado pelo Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980), art. 77, inciso VII. A especificidade "estrangeira" serve para enfatizar o fato de, no Brasil, apenas estes e os naturalizados[183] serem, no pólo passivo, passíveis de extradição (CF, art. 5º, inciso LI). Destaca o Ministro do STF, Carlos Mário da Silva Velloso, que

> o Supremo Tribunal Federal não examina o mérito da ação penal que corre ou que correu no Estado requerente, vale dizer, não apura a procedência ou não da acusação. O Supremo Tribunal Federal, no processo de extradição, simplesmente examina e confere a ocorrência dos requisitos e condições para o deferimento do pedido, conforme, aliás, é da jurisprudência da Casa. [...] O que interessa é a verificação da existência de fato típico, vale dizer, acusação da prática de fato típico – crime na legislação do Estado requerente, crime na legislação brasileira. Se isto

---

[180] "A extradição passiva está disciplinada no Estatuto dos Estrangeiros, Lei nº 6.815/80, artigos 76 a 94 e no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, artigos 207 a 214". In: VELLOSO, Carlos Mário da Silva. *A Extradição e seu Controle pelo Supremo Tribunal Federal.* In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 117.

[181] REZEK, Francisco. *Direito Internacional Público*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 203.

[182] Constituição Federal Brasileira de 1988, artigo 102, I, "g"; Lei nº 6.815/80, art. 83; Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, arts. 207 a 214.

[183] Constituição Federal, art. 5º, inciso LI: "Nenhum brasileiro será extraditado, salvo o naturalizado, em caso de crime comum, praticado antes da naturalização, ou de comprovado envolvimento em tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, na forma da lei".

> ocorre, não tem relevância a indagação a respeito da credibilidade das provas existentes contra o extraditando[184].

O Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980), art. 77, § 3º, afirma que "O Supremo Tribunal Federal poderá deixar de considerar crimes políticos os atentados contra Chefes de Estado ou quaisquer autoridades, bem assim os atos de anarquismo, terrorismo, sabotagem, seqüestro de pessoas, ou que importem propaganda de guerra ou de processos violentos para subverter a ordem política e social". Assertiva esta que demonstra a possibilidade de aceitação da relativização da noção de crime político pela Corte Suprema, dependendo do caso concreto em apreciação. Uma dessas situações ocorreu em 04 de outubro de 1989, no caso Falco, relativo à Invasão do quartel de La Tablata., quando o Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal, sob a relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence, adotou entendimento no sentido de que "não constitui terrorismo o ataque frontal a um estabelecimento militar, sem utilização de armas de perigo comum nem criação de riscos generalizados para a população civil". Ademais, dentre os incisos do supramencionado artigo 77 do Estatuto do Estrangeiro, que enumeram as excludentes de extradição, encontramos, no inciso VIII, uma assertiva que impede a extradição passiva caso o Estado requerente venha a julgar o extraditando perante Tribunal ou juízo de exceção. Determinação que pressupõe um julgamento imparcial, justo e independente.

> Na verdade, a qualificação de atos como crimes políticos tem contornos obscuros, é um ato discricionário dos Estados e [...] se realiza através de decisões unilaterais dos Estados nos quais se encontram os citados extraditandos. Neste particular, ressalte-se o fato de ter sido o ponto central da Convenção Européia para a Repressão ao Terrorismo, assinada em Estrasburgo, a 27.01.1977 [em vigor desde 03.08.1978], a preocupação de "despolitizar" aqueles atos qualificados de terroristas (tirar-lhes a conotação de crime político), com a finalidade de permitir a mais ampla extradição dos implicados[185].

Por outro lado, o estrangeiro que estiver em determinadas situações pode pedir asilo no país, passando a usufruir da condição de refugiado, caso comprove fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de seu país; assim como pode se tornar refugiado aquele que, não tendo nacionalidade e estando fora de seu país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou

---

[184] VELLOSO, Carlos Mário da Silva. *A Extradição e seu Controle pelo Supremo Tribunal Federal*. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 142.

[185] SOARES, Guido Fernando Silva. *O Terrorismo Internacional e a Corte Internacional de Justiça.* In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito:* os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 224.

não queira regressar a ele, ou que, devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país (art. 1º, I, II, III, Lei nº 9.474/1997, que definiu mecanismos para a implantação da Convenção das Nações Unidas, de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados). Lembrando que os efeitos do refugiado estendem-se ao grupo familiar que do refugiado dependem economicamente, desde que se encontrem em território nacional (art. 2º). A Lei ressalva também a proibição do benefício da condição de refugiado, *et alli*, os que tenham cometido crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo, participado de atos terroristas ou tráfico de drogas e os que sejam considerados culpados de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas (art. 3º), o que enfatiza a disposição brasileira em repelir nas suas relações internacionais o terrorismo. Posicionamento este registrado no artigo 4°, inciso VIII, da Constituição Federal de 1988.

No direito penal interno brasileiro, os crimes políticos foram deslocados do Código Penal para as leis extravagantes, uma vez que estes temas foram considerados sensíveis ao Estado para terem, diante de uma eventual necessidade, trâmites legislativos por demais lentos. Particularidade que esteve presente desde o primeiro Código Penal Republicano de 1890 (Decreto nº 847, de 11 de outubro de 1890) que, inclusive, é anterior à Constituição, que é de 1891. No conjunto das legislações extravagantes, despontaram como máximos defensores do Estado as Leis de Segurança Nacional. Recorda Arno Dal Ri Júnior que, "desde a proclamação da República até 1935, os crimes contra a segurança do Estado eram regulamentados no ordenamento penal brasileiro do mesmo modo que os crimes comuns". Até a Lei de Segurança Nacional de 1935 estes delitos "constavam nos Títulos I e II do Código Penal" republicano brasileiro de 1890.

> O Título I era dedicado aos "crimes contra a segurança interna da República". No primeiro, encontravam-se os crimes contra a independência, a integridade e a dignidade da Pátria (artigos 87 a 106), os crimes contra a constituição da República e a forma de seu governo (artigo 107 e 108) e os crimes contra o livre exercício dos poderes políticos (artigos 109 a 114). No segundo, estavam previstos os crimes de conspiração (artigos 115 a 117), de sedição e de ajuntamento ilícito (artigo 118). Em nenhum caso eram previstas as penas de morte ou de prisão perpétua[186].

Promulgada pela primeira vez em 1935, o objetivo central da Lei de Segurança Nacional era transferir os crimes contra a segurança do Estado para uma legislação especial, submetendo-os a um regime mais rigoroso, com o abandono de garantias processuais. Visando coibir manifestações de pensamento contrárias à ideologia do regime, a Lei de

[186] DAL RI JÚNIOR, Arno. *O Estado e seus inimigos*: a repressão política na história do direito penal. Rio de Janeiro: Revan, 2006. p. 264.

Segurança Nacional suprimia direitos de determinados setores considerados subversivos, tanto civis quanto militares, que objetivavam fins revolucionários. Em setembro de 1936 sua aplicação foi reforçada por meio da promulgação da Lei nº 244, que criou o Tribunal de Segurança Nacional (TSN) para julgar os crimes previstos na Lei de Segurança Nacional, que antes eram processados pela Justiça Federal (até o governo de Epitácio Pessoa na década de 1920 eram julgados pelo tribunal do júri em razão da comoção social causada). Um fato interessante é que, com seu surgimento, os processos já iniciados na Justiça Federal foram para ele transferidos e julgados.

> Típico tribunal de exceção, o TSN era composto por juízes civis e militares escolhidos diretamente pelo presidente da República e deveria ser ativado sempre que o país estivesse sob "estado de guerra". A criação do TSN estava ligada à repressão dos envolvidos no fracassado levante comunista de novembro de 1935, organizado pela Aliança Nacional Libertadora. A função do tribunal era processar e julgar, em primeira instância, as pessoas acusadas de promover atividades contra a segurança externa do país e contra as instituições militares, políticas e sociais. Entre setembro de 1936 e dezembro de 1937, 1.420 pessoas foram por ele setenciadas[187].

O Tribunal de Segurança Nacional foi, pois, um tribunal de exceção arquitetado para processar celeremente um conjunto específico de delitos que, em razão de sua natureza, tinham um procedimento sumário específico (com audiência única e cerceamento do direito de defesa) cujo qual aceitava, inclusive, que o juiz julgasse por convicção, e não com base nas leis e nas provas disponíveis. Órgão subordinado ao Superior Tribunal Militar, com a implantação da ditadura varguista do Estado Novo por meio da Constituição de 10 novembro de 1937, "passou a desfrutar de uma jurisdição especialmente autônoma"[188], tornando-se um órgão permanente com possibilidade de recurso da decisão do juiz singular para o Tribunal Pleno do Tribunal de Segurança Nacional (Decreto-Lei nº 88 de 1937). Até sua extinção com a redemocratização, em outubro de 1945, passou a julgar qualquer oposição ao regime, fossem os comunistas e militantes de esquerda, os integralistas ou os políticos liberais.

Ao longo do primeiro governo Vargas existiram algumas leis abordando a segurança nacional. A Lei nº 38, de 04 de abril de 1935 que foi a primeira Lei de Segurança Nacional, mitigava garantias processuais e atribuía competência à Justiça Federal para julgar os crimes nela previstos. Como reação à comoção popular decorrente da Intentona Comunista de novembro de 1935, a Lei de Segurança Nacional foi reformada e reforçada pela Lei nº 136 de 14 de dezembro do mesmo ano, "que modificava vários dos seus dispositivos, definindo

---

[187] DAL RI JÚNIOR, Arno. *O Estado e seus inimigos*: a repressão política na história do direito penal. Rio de Janeiro: Revan, 2006. p. 270-271.
[188] DAL RI JÚNIOR, Arno. *O Estado e seus inimigos*: a repressão política na história do direito penal. Rio de Janeiro: Revan, 2006. p. 269-271.

novos crimes contra a ordem política e social”[189] e aumentava penas de condutas já tipificadas.

Após a deflagração do golpe que instaurou a ditadura varguista do Estado Novo em 1937 os integralistas tentaram um golpe de Estado que foi o pretexto para a outorga do Decreto-Lei nº 431, de 18 de maio de 1938, que veio a aparelhar a Lei de Segurança Nacional com a possibilidade da “pena de morte para os crimes contra a segurança externa, inclusive os de insurreição armada, guerra civil, devastação, saque, depredação ou ‘quaisquer atos com fim de suscitar o terror’”[190]. Por fim, já durante a Segunda Guerra Mundial, o Decreto-Lei nº 4.766, de 01 de outubro de 1942, definiu os crimes militares contra a segurança do Estado.

Mesmo após a queda da ditadura varguista do Estado Novo em 1945, a Lei de Segurança Nacional foi mantida no ordenamento brasileiro, sendo reformulada pela Lei 1.802 de 05 de janeiro de 1953, passando por uma flexibilização que suavizara a repressão aos crimes contra o Estado. Ao longo do regime ditatorial militar (1964-1985) este regramento enrijeceu-se com a formulação, pela Escola Superior de Guerra, da doutrina de segurança nacional, que deslocou o foco das atividades para a segurança interna da nação. Afirma Arno Dal Ri Júnior que os teorizadores do regime, conceituaram, segurança nacional como “o grau relativo de garantia que, através de ações políticas, econômicas, psicossociais e militares, o Estado proporciona, em determinada época, à Nação que jurisdiciona, para a consecução ou manutenção dos objetivos nacionais, a despeito dos antagonismos ou pressões existentes ou potenciais”[191].

A doutrina de segurança nacional, que era fundamento do Estado militar, foi posta em prática com o Decreto-Lei 314 de 13 de março de 1967, o Decreto-Lei 898 de 29 de setembro de 1969, a Lei 6.620 de 17 de dezembro de 1978 (que já aboliu as penas de morte e de prisão perpétua), além da Lei de Segurança Nacional vigente, a Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983.

Na compreensão de Heleno Cláudio Fragoso, é característica indispensável ao enquadramento do eventual crime como político a realização do ato com o fim particular de ofender a segurança do Estado. Característica que seria indispensável para enquadrar como crime político a eventual ofensa aos interesses da segurança interna do Estado (“soberania nacional, integridade territorial, regime representativo e democrático, harmonia

---

[189] DAL RI JÚNIOR, Arno. *O Estado e seus inimigos*: a repressão política na história do direito penal. Rio de Janeiro: Revan, 2006. p. 268.
[190] DAL RI JÚNIOR, Arno. *O Estado e seus inimigos*: a repressão política na história do direito penal. Rio de Janeiro: Revan, 2006. p. 272.
[191] DAL RI JÚNIOR, Arno. *O Estado e seus inimigos*: a repressão política na história do direito penal. Rio de Janeiro: Revan, 2006. p. 288.

internacional”). Ou seja, nos crimes políticos (crimes contra a segurança interna do país) o interesse de agir do agente ativo tem de ter “propósito político subversivo”.

> O agente deve pretender, em última análise, atingir a estrutura do poder legalmente constituído, para substituí-lo por meios ilegais. [...] A exigência do fim de agir é uma indefectível marca de uma legislação liberal nessa matéria. [...] Não há ofensa aos interesses políticos do Estado de direito democrático se o agente não dirige sua ação deliberadamente contra a segurança do Estado[192].

Para Heleno Cláudio Fragoso, “a característica mais saliente e significativa” da atual lei é “a do abandono da doutrina da segurança nacional”. Segundo o autor, impõe como objeto de proteção jurídica “certos objetivos nacionais permanentes, entre os quais se incluem a paz pública e a prosperidade nacional, elementos que levam a confundir a criminalidade comum com a criminalidade política”[193]. Fato interessante é que, assim como ocorre no Código Penal, a Lei de Segurança Nacional (Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983) apenas em uma passagem faz menção expressa ao terrorismo. Referência esta inserida artigo 20º, no Título II, Dos Crimes e Das Penas, “onde se punem diversas ações heterogêneas”:

> Art. 20 - Devastar, saquear, extorquir, roubar, seqüestrar, manter em cárcere privado, incendiar, depredar, provocar explosão, **praticar atentado pessoal ou atos de terrorismo, por inconformismo político ou para obtenção de fundos destinados à manutenção de organizações políticas clandestinas ou subversivas**.
> Pena: reclusão, de 3 a 10 anos.
> Parágrafo único - Se do fato resulta lesão corporal grave, a pena aumenta-se até o dobro; se resulta morte, aumenta-se até o triplo [grifo nosso].

A primeira Lei de Segurança Nacional, de 1935, definia crimes contra a ordem política e social, característica que ainda perdura, uma vez que a lei vigente hoje, de 1983, em sua epígrafe “define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, além de estabelecer seu processo e julgamento”. Norma a qual foi promulgada ainda durante a ditadura militar, que antecedeu a presente democracia em que a sociedade brasileira encontra-se, sendo assim, imbuída de toda a carga ideológica que ainda estava presente no último governo do regime militar, o que demonstra a necessidade de uma reformulação da legislação penal brasileira pertinente aos crimes de terrorismo, amparada nos princípios do Estado Democrático de Direito. Lembrando que para tal é premente a definição técnica precisa e não política (oscilante, desta forma, dependendo do governo instituído) do crime de terrorismo, além da vedação a limitações de garantias e direitos dos cidadãos em momentos de paz (o que daria margem a perseguições políticas).

---

[192] FRAGOSO, Heleno Cláudio. *Para uma interpretação democrática da Lei de Segurança Nacional*. Jornal O Estado de São Paulo, 21 de abril de 1983.
[193] FRAGOSO, Heleno Cláudio. *A nova Lei de Segurança Nacional.* In: *Revista de Direito Penal de Criminologia*. n° 3, Ed. Forense, Rio de Janeiro, jan-jun. 1983. p. 60.

A Lei de Segurança Nacional de 1983, afirma José Adércio Leite Sampaio[194], não se refere especificamente à figura do terrorismo, mas define tipos penais próximos, como os crimes contra a segurança nacional e a ordem política e social. Como lembra o autor, esta lei, apenas no seu artigo 20º faz menção direta à expressão terrorismo "por inconformismo político ou para obtenção de fundos destinados à manutenção de organizações políticas clandestinas ou subversivas". Conforme o autor, a jurisprudência constitucional pátria ao interpretar os crimes contra a segurança nacional, tem exigido a finalidade ou motivação política dos atos praticados, e uma decisão do Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal (RE nº 62.739-SP) merece destaque por pretender dar sentido à expressão "segurança nacional". Sob a relatoria do ministro Aliomar Beleeiro, o acórdão veda o caráter indefinido do termo.

> Segurança nacional envolve toda matéria pertinente à defesa do território, independência, sobrevivência e paz do país, suas instituições e valores materiais ou morais contra ameaças internas ou externas sejam elas atuais e imediatas ou ainda em estado potencial próximo ou remoto[195].

Assim sendo, é possível inferir que a expressão segurança nacional, em determinados casos, seja o emprego de um substituto semântico para terrorismo. Isto porque, pela própria expressão, ambas restringem sua preocupação a formas de atos violentos intestinos ou a atos de guerra. Como instrumento de defesa do Estado democrático, ressalva Heleno Cláudio Fragoso que a aplicação da Lei de Segurança Nacional "tem de estar reservada para aqueles casos sumamente raros nos dias atuais em que há realmente o propósito de atentar contra a segurança do Estado e uma certa potencialidade de verdadeiramente atingi-la"[196].

Um instrumento de suma importância que deve ser aprofundado pelos Estados para a prevenção e repressão ao terrorismo é o estreitamento da cooperação entre os meios policiais e o Poder Judiciário. Um conjunto de medidas específicas de proteção ao terrorismo devem ser implementadas para minimizar as probabilidades de difusão deste delito, entre os quais se destacam: controle de acesso de pessoas a locais sensíveis via identificação (serviços públicos, controle de portos e fronteiras, instalações industriais e militares, locais e meios de

---

[194] SAMPAIO, José Adércio Leite. *Constituição e Terror*: uma visão parcial do fenômeno terrorista. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito:* os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 155.

[195] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno. RE nº 62.739-SP. Rel. Min. Aloimar Baleeiro. RTJ, v. 44, t. 1, p. 54 *apud* SAMPAIO, José Adércio Leite. *Constituição e Terror:* uma visão parcial do fenômeno terrorista. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito:* os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 156.

[196] FRAGOSO, Heleno Cláudio. *Para uma interpretação democrática da Lei de Segurança Nacional*. Jornal O Estado de São Paulo, 21 de abril de 1983.

comunicação social); controle da fabricação e venda de armas; vigilância especial das pessoas com antecedentes criminais; prolongamento da detenção de presos; restrições ao sigilo bancário.

Por outro lado, Jorge Miranda ressalva que um erro sem precedentes seria, com base em alegações de evitar o terror, abalar os fundamentos do Estado Democrático de Direito e que, deste modo, "o pior que poderia acontecer aos regimes liberais e pluralistas do Ocidente seria, a pretexto do terrorismo, afastarem-se dos grandes princípios jurídicos que tanto custou a conquistar e sedimentar nas suas Constituições, nas suas leis e nas suas culturas cívicas"[197]. Afinal de contas, como escreve Nilo Batista, o passado recente brasileiro deu vários exemplos da "estratégia de associar sentimentos populares induzidos, porém com raízes em problemas reais, a falsas soluções punitivas exercidas sobre bodes expiatórios, judiciariamente construídos como criminosos políticos".

> Crimes contra a economia popular foram aproximados de crimes políticos na jurisdição do Tribunal de Segurança Nacional estadonovista e na jurisdição militar da ditadura implantada em 1964. A partir de 1967, com a incorporação a por decretos-leis da doutrina de segurança nacional, os acusados de crimes políticos – e brevemente qualquer assalto a banco, independentemente da motivação, passaria à jurisdição político-militar – seriam conceitualmente tratados como "inimigos internos"[198].

Na visão deste autor é possível perceber que persiste atualmente "no sistema penal brasileiro do empreendimento neoliberal" a prática de apresentar uma "falsa solução punitiva" para "sentimentos populares provenientes de problemas reais", tais como: "desemprego massivo, precarização das condições de trabalho, falta ou incerteza (remoções) de moradia, escolas públicas deterioradas, salários comprimidos, perda de benefícios previdenciários, rede de saúde pública em situação catastrófica de pessoal, equipamentos e remédios, transporte público indigno". Para esta percepção, "tudo é culpa dos infratores em geral, particularmente dos 'traficantes', dos 'corruptos', dos 'sonegadores', dos 'políticos', etc., e tudo será solucionado pela sanção penal" cuja qual direciona através de estereótipos sua busca por condutas desviantes que possam fundamentar a criminalização, ou seja, a procura é realizada dentre as pessoas consideradas "suspeitas". "Estamos, no Brasil, rumando celeremente para a generalização de um terrorismo de Estado que já existe no tratamento policial da pobreza

---

[197] MIRANDA, Jorge. *Os direitos fundamentais perante o terrorismo.* In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 67.

[198] BATISTA, Nilo. *Reflexões sobre terrorismos.* In: PASSETTI, Edson; OLIVEIRA, Salete (orgs.). *Terrorismos.* São Paulo: EDUC, 2006. p. 24-25.

urbana, na criminalização de suas estratégias de sobrevivência e em seu encarceramento massivo"[199].

Acerca da elaboração de leis antiterrorismo e da sua eficácia, Heleno Cláudio Fragoso declara:

> O terrorismo é sempre crime grave contra a segurança do Estado. Nada justifica a elaboração de lei especial antiterrorismo. A experiência dos países que elaboram esse tipo de leis é simplesmente lamentável. É importante que na repressão penal do terrorismo o Estado resista a estabelecer um direito penal do terror, que, violando a constituição, é de completa ineficácia. Não se resolve o problema do terrorismo através de medidas legais. A melhor prevenção para o terrorismo é, sem dúvida, a criação de uma ordem social mais justa e mais humana, que termine com a desigualdade escandalosa, a injustiça social e a opressão política, estabelecendo as bases de uma sociedade democrática[200].

Seguindo o entendimento do autor, portanto, é possível afirmar que causam sérias preocupações medidas tomadas pelos Estados que ultrapassem os cânones do Estado Democrático de Direito, como detenções ou prisões sem limites temporais ou sem assistência de advogado; escutas telefônicas ou buscas sem autorização judicial; discriminações em razão da nacionalidade, da raça ou da religião; expulsões de estrangeiros e extradições sem as devidas garantias processuais; além do emprego de tribunais de exceção. Mesmo porque, "a segurança é o ambiente do Direito, mas nunca pode prevalecer sobre o próprio Direito"[201].

Recorda Arno Dal Ri Júnior que, nos primeiros anos do século XXI, o desafio mais significativo que a sociedade civil encontra à sua frente é o de repudiar com força todas as formas de controle penal baseadas na "vocação totalitária do Estado" de exercer controle preciso sobre todos os comportamentos políticos e sociais dos indivíduos.

> Evitar que a tão esperada Era da Globalização tenha o seu exórdio marcado pelo retorno de doutrinas baseadas no uso de normas de combate aos crimes políticos como instrumentos para legitimar a repressão dos direitos civis e políticos, das liberdades fundamentais e dos princípios do Estado Democrático de Direito. Trata-se de um novo percurso a ser realizado, longo e não menos fácil, na tentativa de desmantelar discursos e práticas comuns no cotidiano das relações entre os súditos que ainda tentam se tornar cidadãos e o Soberano Estado, que sempre teima, com as suas tendências totalitárias, em exercer, mesmo que seja limitado, o seu poder absoluto sobre todos[202].

---

[199] BATISTA, Nilo. *Reflexões sobre terrorismos.* In: PASSETTI, Edson; OLIVEIRA, Salete (orgs.). *Terrorismos.* São Paulo: EDUC, 2006. p. 25 ss.

[200] FRAGOSO, Heleno Cláudio. *Sobre a Lei de Segurança Nacional. In: Revista de Direito Penal.* n° 30, 1980. p. 09.

[201] MIRANDA, Jorge. *Os direitos fundamentais perante o terrorismo.* In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 67.

[202] DAL RI JÚNIOR, Arno. *O Estado e seus inimigos*: a repressão política na história do direito penal. Rio de Janeiro: Revan, 2006. p. 362.

Em relação à temática do terrorismo, é coerente destacar que o principal desafio da sociedade brasileira contemporânea é acompanhar as experiências históricas para compreender que, apesar das transfigurações empreendidas ao longo do tempo, o terror continua sendo um problema de considerável relevância. Deste modo, para evitar este tipo de crime é premente que o Direito Penal brasileiro, amparado nos princípios do Estado Democrático de Direito, no intuito de assegurar adequado enquadramento das pessoas envolvidas neste delito que pode tornar-se uma afronta à segurança interna e externa do país, institua uma definição técnica precisa e não política (oscilante, desta forma, dependendo do governo instituído) da noção de terrorismo, que venha a vedar a possibilidade de limitações de garantias e direitos dos cidadãos em momentos de paz (o que daria margem a posteriores perseguições políticas).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No contexto contemporâneo globalizado, em que os direitos humanos e sociais são cada vez mais universalizados, em que pese determinados países e atores não-governamentais ainda defenderem pensamentos divergentes, é crescente a idéia de que os conflitos devam se resolver por meios diplomáticos pacíficos e não por conflitos armados. Sob tal perspectiva, seja como tática ou estratégia de luta, o terrorismo apresenta-se como algo moralmente inaceitável, quer quando usado por Estados, quer por grupos não oficiais.

Qualquer que seja o caso, esta premissa defende que mesmo em situação de emergência os Estados devem fazer justiça mantendo a legalidade e o respeito às garantias democráticas e aos direitos humanos. Diante deste quadro, independente de qual seja o combate, não importa a motivação, é premente assegurar determinados princípios e garantias e acima de tudo proteger as liberdades dos cidadãos.

Entretanto, em larga medida em decorrência da argumentação de que seria impossível o enfrentamento direto ou qualquer outra forma concreta de resolução de seus problemas, persistem ainda indivíduos e organizações que têm a mais pura convicção de que o caminho ideal para alcançar o êxito dos seus objetivos consiste em empregar ações ditas de cunho terrorista por uma parcela significativa da comunidade internacional.

Lembrando que, conforme apontado ao longo do trabalho, o terrorismo é um termo elástico cuja interpretação varia dependendo da ideologia do regime político vigorante e que, em geral, é usado com propósito de desqualificação do adversário, seja no campo militar, político, religioso ou doutrinário. Assim, a alcunha “organização terrorista” pode ser atribuída pelos órgãos oficiais como um pretexto para criminalizar determinados grupos dissonantes dos padrões dominantes impostos.

No decorrer do texto foi apresentado o surgimento da expressão terrorismo e as suas diversas apropriações sofridas ao longo dos anos pelas mais distintas culturas e sociedades, de forma que cada uma delas conseguiu utilizar o terrorismo em seu favor, ora como meio institucional de afirmação do poder, ora como meio de contestação e sublevação contra a ordem estabelecida. Percebe-se então a capacidade de mutação e adaptação que o fenômeno comporta. Justamente por isso que as definições doutrinárias apresentadas atualmente dão-se no sentido de abarcar inúmeras significações, razão pela qual ampliam em demasiado o conceito, ao ponto de incorrer em “letra morta”, uma vez que ao englobar tantas possibilidades para um único termo, acabam por cair no vazio e não são capazes de produzir

uma tipificação clara e delineada dos delitos inclusos no seu rol, e muito menos especificar quais condutas enquadrar-se-iam neste crime. Em suma, um conceito tão importante quanto o de terrorismo, que pode alcançar proporções inimagináveis, não pode basear sua qualificação e enquadramento em subjetivismos maleáveis de acordo com o regime em vigor – precisa ser objetivo e tangível.

Bem recorda Arno Dal Ri Júnior[203] que, nos primeiros anos do século XXI, o obstáculo mais complexo que a sociedade civil encontra à sua frente é o de repudiar com força todas as formas de controle penal baseadas na "vocação totalitária do Estado" de exercer controle preciso sobre todos os comportamentos políticos e sociais dos indivíduos. No mesmo sentido, Eric Hobsbawn aponta que não pela sua ação política e estratégica, mas sim pela possibilidade de massacres deliberadamente indiscriminados, que o terrorismo atual é considerado a ameaça mais preocupante no cenário mundial[204].

No direito penal interno brasileiro, os crimes políticos – desde a Era Vargas – foram deslocados do Código Penal para as leis extravagantes, mais especificamente para as Leis de Segurança Nacional, uma vez que estes temas foram considerados sensíveis por demais ao Estado para terem, diante de uma eventual necessidade, trâmites legislativos consideravelmente lentos. Apesar de não existir hoje refletido no ordenamento jurídico-penal do país um consenso se o terrorismo figura ou não como um crime político, o mesmo está presente na mais recente Lei de Segurança Nacional, de 1983. Norma a qual foi promulgada ainda durante a ditadura militar, que antecedeu a presente democracia em que a sociedade brasileira encontra-se, sendo assim, imbuída de toda a carga ideológica que ainda estava presente no último governo do regime militar, o que demonstra a necessidade de uma reformulação da legislação penal brasileira pertinente aos crimes de terrorismo, amparada nos princípios do Estado Democrático de Direito.

Por estas razões é indispensável a conscientização de que abusos e afrontas aos direitos e garantias do Estado Democrático de Direito somente serão evitados com a elaboração legislativa, e não apenas doutrinária, de uma tipificação penal técnica precisa do terrorismo. Destaca-se também que esta conceituação deve ser independente de quaisquer valores e pressões transmitidos pelos meios de comunicação, pois os mesmos, não raras vezes, influem tendenciosamente nas tomadas de decisões dos administradores públicos, e as legislações servem precisamente de contrapeso para evitar medidas exacerbadas e não

---

[203] DAL RI JÚNIOR, Arno. *O Estado e seus inimigos*: a repressão política na história do direito penal. Rio de Janeiro: Revan, 2006. p. 362.

[204] HOBSBAWN, Eric. *Globalização, democracia e terrorismo.* São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p. 132-151.

ponderadas, as quais podem inclusive ultrapassar os limites da razoabilidade ou até mesmo da legalidade.

Acerca do tema é crível apontar por fim que o mesmo consiste em um dos desafios enfrentados pela sociedade brasileira contemporânea. Ademais, para compreender as potencialidades e periculosidades de tal ato, é imperativo acompanhar as dinâmicas das experiências históricas que o terror carrega. Deste modo, para prevenir-se contra o terrorismo, é imprescindível que o Direito Penal brasileiro, no intuito de assegurar adequado enquadramento das pessoas envolvidas neste delito que pode tornar-se uma afronta à segurança interna e externa do país, amparado nos princípios do Estado Democrático de Direito, institua uma definição não contingente, mas específica para determinadas modalidades de ação.

REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio. *Estado de Exceção.* São Paulo: Boitempo, 2004.

AMORIN FILHO, Oswaldo Bueno. *A Geopolítica e a Primeira Guerra do Século XXI.* In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

ARAÚJO, Luis Ivani de Amorim. *Direito Internacional Penal*: Delicta Iuris Gentium. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

ARAÚJO, Luiz Alberto; PRADO, Luiz Regis. *Alguns aspectos das limitações ao direito de extraditar.* Revista de Informática Legislativa, nº 76, 1982.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *A Nova Ordem Jurídica Internacional e o Bioterrorismo.* In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

BATISTA, Nilo. *Reflexões sobre terrorismos.* In: PASSETTI, Edson; OLIVEIRA, Salete (orgs.). *Terrorismos.* São Paulo: EDUC, 2006.

BEDIN, Gilmar Antonio (org.). *Estado de Direito, Jurisdição Universal e Terrorismo*: Levando o direito internacional a sério. Ijuí: Ed. Unijuí, 2009.

BERTOTTO, Marco. *Amnesty.* Nessuna carta bianca ai governi. In: FOSSÀ, Giulia. *La Terza Torre*: Libertà, Sicurezza, Diritti Civilli e Terrorismo Dopo L`11 Settembre. Roma: Fazi Editore, 2002.

BOBBA, Luigi. *Garanzie.* Contro l'ingiustizia globale. In: FOSSÀ, Giulia. *La Terza Torre*: Libertà, Sicurezza, Diritti Civilli e Terrorismo Dopo L`11 Settembre. Roma: Fazi Editore, 2002.

BOBBIO, Norberto. *Dicionário de Política.* Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986.

BONIFACE, Pascal (directeur). *Atlas des Relations Internationales.* Paris: Hatier, 1997.

BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

BRIGADÃO, Clóvis. *O 11 de Setembro: Novas Ameaças à Paz.* In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

BRITO, Antonio José Guimarães. *Interdependência e Fenômeno do Terrorismo: Reflexões Pós-11 de setembro.* In: OLIVEIRA, Odete Maria de; DAL RI JÚNIOR, Arno (orgs.). *Relações Internacionais*: interdependência e sociedade global. Ijuí: Ed. Unijuí, 2003.

BUTTIGLIONE, Rocco. *Spirito di pace*. Applicare la Convenzione di Ginevra. In: FOSSÀ, Giulia. *La Terza Torre*: Libertà, Sicurezza, Diritti Civilli e Terrorismo Dopo L`11 Settembre. Roma: Fazi Editore, 2002.

CRETELLA NETO, José. *Terrorismo Internacional*: Inimigo sem Rosto, Combatente sem Pátria. Campinas, Ed. Millenium, 2008.

_____. *Em busca da definição que o mundo hesita em elaborar*: Terrorismo Internacional. In: BEDIN, Gilmar Antonio (org.). *Estado de Direito, Jurisdição Universal e Terrorismo*: Levando o direito internacional a sério. Ijuí: Ed. Unijuí, 2009.

DAL RI JÚNIOR, Arno. *O Estado e seus inimigos*: a repressão política na história do direito penal. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

DINIZ, Arthur J. Almeida. *Terrorismo*: O Espectro da Morte em Massa. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

ELIAS, Norbert. *O Processo Civilizador.* Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1993. v. 2.

ESTEVES, Paulo Luiz Moreaux Lavigne. *A Política do Terror e o Terror Político.* In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

FERNÁNDEZ, Joáquin Alcaide. *Las actividades terroristas ante el Derecho Internacional Contemporáneo***.** Madrid: Tecnos, 2000.

FERRAZ, Maria Cristina Franco. *Terrorismo*: “Nós”, o “Inimigo” e o “Outro”. In: PASSETTI, Edson; OLIVEIRA, Salete (orgs.). *Terrorismos.* São Paulo: EDUC, 2006.

FOSSÀ, Giulia. *La Terza Torre*: Libertà, Sicurezza, Diritti Civilli e Terrorismo Dopo L`11 Settembre. Roma: Fazi Editore, 2002.

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

_____. *Sobre a Lei de Segurança Nacional***.** In: *Revista de Direito Penal*. n° 30, 1980.

_____. *A nova Lei de Segurança Nacional. In: Revista de Direito Penal de Criminologia*. n° 3, Ed. Forense, Rio de Janeiro, jan-jun. 1983.

_____. *Para uma interpretação democrática da Lei de Segurança Nacional*. Jornal O Estado de São Paulo, 21 de abril de 1983.

FURLAN, Fernando de Magalhães. *Integração e Soberania*: O Brasil e o Mercosul. São Paulo: Aduaneiras, 2004.

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

HOBSBAWN, Eric J. *A Era das Revoluções:* Europa 1789-1848. 24ª ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2009.

LAFER, Celso. *A Diplomacia Brasileira e o Terrorismo***.** In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

GARCIA, Márcio P. P. *Aviação Civil e Terrorismo.* In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

LANCHESTER, FULCO. *I diritti negati*. Patriotic Act e legislazione d`emergenza. In: FOSSÀ, Giulia. *La Terza Torre*: Libertà, Sicurezza, Diritti Civilli e Terrorismo Dopo L`11 Settembre. Roma: Fazi Editore, 2002.

LASMAR, Jorge Mascarenhas. *A Ação Terrorista Internacional e o Estado*: Hegemonia e contra-hegemonia nas Relações Internacionais. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

MAFFETTONE, Sebastiano. *Contraddizioni*. Guerra giusta: meno diritti? In: FOSSÀ, Giulia. *La Terza Torre*: Libertà, Sicurezza, Diritti Civilli e Terrorismo Dopo L`11 Settembre. Roma: Fazi Editore, 2002.

MIRANDA, Jorge. *Os direitos fundamentais perante o terrorismo***.** In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 64-65.

OLIVEIRA, Márcio Luís de. *O Direito à Resistência Armada e o Terrorismo:* Distinções. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

OLIVEIRA, Odete Maria de; DAL RI JÚNIOR, Arno (orgs.). *Relações Internacionais*: interdependência e sociedade global. Ijuí: Ed. Unijuí, 2003.

PASSETTI, Edson; OLIVEIRA, Salete (orgs.). *Terrorismos.* São Paulo: EDUC, 2006.

PELLET, Alain. *Terrorismo e Guerra. O que fazer das Nações Unidas?* In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

PELLET, Sarah. *A ambigüidade da noção de terrorismo.* In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

QUEIROZ, Paulo de S. *Funções do Direito Penal*. Legitimação versus Deslegitimação do Sistema Penal. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

REZEK, Francisco. *Direito Internacional Público.* 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

ROCHA, Gilmar. *Terrorismo, Performance e Drama Virtual.* In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

SANTOS FILHO, Onofre dos. *Violência, Morte e Terrorismo ou a Espada de Dâmocles e a Síndrome de Raskolhnikov.* In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

SAMPAIO, José Adércio Leite. *Constituição e Terror:* uma visão parcial do fenômeno terrorista. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito***:** os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

SCHMITT, Carl . *Teologia Política.* Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

SENNA, Adrienne Giannette Nelson de; ALBUQUERQUE, Roberto Chacon de. *As Recomendações Especiais da Força-Tarefa de Ação Financeira (FATF) para o Combate ao Financiamento do Terrorismo.* In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

SILVA, Carlos Augusto Canêdo Gonçalves. *A Proteção Jurídica Internacional contra o Terrorismo e o Tribunal Penal Internacional.* In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

SOARES, Guido Fernando Silva. *O Terrorismo Internacional e a Corte Internacional de Justiça.* In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito***:** os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

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

TUCHMAN, Bárbara. *A torre do orgulho.* São Paulo: Paz e Terra, 1990.

VELLOSO, Ana Flávia. *O Terrorismo Internacional e a Legítima Defesa no Direito Internacional: O Artigo 51 da Carta das Nações Unidas.* In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. *A extradição e seu Controle pelo Supremo Tribunal Federal.* In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

VENEZIANI, Marcello. *In guerra*. Effetti collaterali della globalizzazione. In: FOSSÀ, Giulia. *La Terza Torre*: Libertà, Sicurezza, Diritti Civilli e Terrorismo Dopo L`11 Settembre. Roma: Fazi Editore, 2002.

WANDERLEY JÚNIOR, Bruno. *A Cooperação Internacional como Instrumento de Combate ao Terrorismo.* In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Terrorismo e Direito*: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2003.