

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
CENTRO DE ESTUDOS EUROPEUS E ALEMÃES**

EDUARDO KERBER BOLSSON

**POLÍTICA CRIMINAL DE “GUERRA AO TERROR”:
Um estudo comparado dos contextos brasileiro,
latinoamericano, alemão e europeu, sobre desdobramentos
institucionais de prevenção e combate aos atos de terrorismo.**

**Porto Alegre
2020**

EDUARDO KERBER BOLSSON

**POLÍTICA CRIMINAL DE “GUERRA AO TERROR”:
Um estudo comparado dos contextos brasileiro, latinoamericano,
alemão e europeu, sobre desdobramentos institucionais de prevenção e
combate aos atos de terrorismo.**

Dissertação com objetivo final de obtenção de título de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade do Rio Grande do Sul – UFRGS.

Professor Orientador: Prof. Dr. Pablo Rodrigo Alflen da Silva

**Porto Alegre
2020**

FICHA CATALOGRÁFICA

CIP - Catalogação na Publicação

Bolsson, Eduardo Kerber
POLÍTICA CRIMINAL DE "GUERRA AO TERROR": Um estudo comparado dos contextos brasileiro, latinoamericano, alemão e europeu, sobre desdobramentos institucionais de prevenção e combate aos atos de terrorismo. / Eduardo Kerber Bolsson. -- 2020.
114 f.
Orientador: Pablo Rodrigo Alflen.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Porto Alegre, BR-RS, 2020.

1. Terrorismo. 2. Política Criminal. 3. Lei nº 13.260/16. I. Alflen, Pablo Rodrigo, orient. II. Título.

EDUARDO KERBER BOLSSON

**POLÍTICA CRIMINAL DE “GUERRA AO TERROR”:
Um estudo comparado dos contextos brasileiro, latinoamericano,
alemão e europeu, sobre desdobramentos institucionais de prevenção e
combate aos atos de terrorismo.**

Dissertação com objetivo final de obtenção
de título de Mestre pelo Programa de Pós-
Graduação em Direito da Faculdade de
Direito da Universidade do Rio Grande do
Sul – UFRGS.

BANCA EXAMINADORA:

Realizada em ___/___/_____

Prof. Dr. Pablo Rodrigo Alflen da Silva
Orientador

Prof. Dr. Dani Rudinick
Avaliador

Profa. Dra. Vanessa Chiari Gonçalves
Avaliadora

**Porto Alegre
2020**

*À Carolina, a meus pais e familiares, pelo apoio e
carinho dedicados ao longo da caminhada*

RESUMO

A delimitação de um conceito de terrorismo tem sido uma questão de difícil solução, o que não obistou, contudo, a edição da Lei nº 13.260/16, ou Lei de Combate ao Terrorismo, que tipificou o delito relativo à prática dos atos de terrorismo. Essa norma, entre outras deficiências, apresenta uma definição de terrorismo aberta com relação à sua finalidade específica – provocar terror social ou generalizado –, bem como apenas reitera o já determinado por diversos acordos e convenções internacionais dos quais o Brasil é signatário, pelo que pouco se visualiza uma efetiva aplicação prática. Essa constatação, contudo, levanta uma segunda questão: quais, portanto, os efeitos práticos da tipificação do delito de terrorismo? Nesse ínterim, o presente trabalho pretende verificar e analisar criticamente a existência e as características de uma política criminal de combate ao “terrorismo” a partir da tipificação decorrente da Lei nº 13.260/16. Para tanto, inicialmente, pretende-se uma delimitação quanto ao alcance, na presente discussão, do significado de terrorismo e política criminal. Adiante, a análise, considerando as delimitações anteriormente realizadas, pretende verificar as normativas nacionais e internacionais relevantes; as políticas adotadas pelos Estados ou Organizações, bem como, no caso brasileiro, suas mudanças após a edição da nova legislação, para, por fim, determinar as características e particularidades da política criminal brasileira de combate ao terrorismo.

Palavras-chave: Terrorismo; Política Criminal; Lei nº 13.260/16

ABSTRACT

The delimitation of a concept of terrorism has been a hard question to solve, though it didn't prevent the proposal of Law nº 13.260/16, known as Anti-Terrorism Law, which typified the delict related to acts of terrorism. This norm, among other liabilities, presents an open definition of terrorism in regards to its particular goal - to provoke social or general terror -, likewise it just reaffirms what international conventions and treaties signed by Brazil, which incurs in little to no practical effects of the norm. This observation, though, raises a second question: what are the practical outcomes of the criminal typification of a terrorism concept? In this regards, the present dissertation intends to verify and critically analyze the existence and properties of an "antiterrorism" criminal policy based on the criminal typification presented in Law nº 13.260/16. For such, initially, the cover of the meaning of terrorism and of criminal policy, in the present discussion, shall be set out. Then, the analysis, recognizing the limits already established, the international and national relevant normative proposition shall be verified, just as the policies implemented by States and Organizations, as well as, in the brazilian case, its changes after the issuing of the new legislation, for, only then, being able to define the features and peculiarities of brazilian anti-terrorism criminal policy.

Keywords: Terrorism; Criminal Policy; Lei nº 13.260/16

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
2. DA DELIMITAÇÃO DO TERRORISMO	21
2.1. Construção do Conceito – Aproximação a partir da Experiência Latinoamericana.....	22
2.2. Desconstrução e Reconstrução do Conceito – Redemocratização, Perda de Conteúdo e “Guerra ao terror”	30
2.3. Delimitação do Conceito de Terrorismo	39
3. DA DELIMITAÇÃO DA POLÍTICA CRIMINAL.....	42
3.1. Possíveis Conceitos de Política Criminal.....	43
3.2. Dos Sujeitos da Política Criminal	51
3.3. Da Delimitação de uma Política Criminal Brasileira e Latinoamericana.....	59
4. POLÍTICA CRIMINAL BRASILEIRA DE “GUERRA AO TERROR”	67
4.1. Legislação antiterrorista nacional e internacional anterior à Lei nº 13.260/16....	68
4.2. Lei 13.260/16 e a tipificação das infrações referentes ao terrorismo.....	76
4.3. Desdobramentos Institucionais – O Estado como Protagonista do Combate ao Terrorismo.....	82
4.4. A Sociedade e a Delimitação do Conteúdo – Relação fraca ou inexistente?	89
4.5. Existe, portanto, uma Política Criminal Brasileira de “Guerra ao Terror”?.....	91
5. PERSPECTIVA COMPARADA.....	99
5.1. União Europeia	101
5.2 Alemanha	105
5.3. Conclusões comuns.....	110
6. CONCLUSÕES FINAIS	113
BIBLIOGRAFIA	115

1. INTRODUÇÃO

A discussão sobre o terrorismo tem ganho destaque nas duas últimas décadas, em especial após os atentados à bomba o edifício do World Trade Center, nos Estados Unidos, em 11 de setembro de 2001¹. Atualmente, no âmbito internacional, as problemáticas referentes aos conflitos no Oriente Médio e suas repercussões nos países europeus; as questões migratórias e de refugiados; a reestruturação da segurança pública e as formas de ingerência estatal aplicadas aos cidadãos são algumas das questões levantadas dentro da discussão do combate ao terrorismo. A “guerra ao terror”, oposta a esse cenário, é um instrumento que determina uma nova política criminal de escala internacional², cujos consectários também refletem na política institucional e criminal da América Latina e no Brasil. Entretanto, embora o “terrorismo” seja uma expressão que possui uma presença inegável na sociedade atual, o conteúdo fático que pode preencher a definição semântica de “terrorismo” ou de “atos de terrorismo” é incerto³, e sua utilização, por diversas vezes, reflete mais a percepção de agências oficiais – governos e órgãos vinculados – sobre o problema do que um conceito fixo ou mesmo suficientemente delimitável⁴. Assim, uma resposta objetiva do que é, de fato, o

¹ Nesse sentido, NERI, Marcelo Cortes in SOUZA, A. DE M. E et al. (eds.). **Do 11 de Setembro de 2001 à guerra ao terror: reflexões sobre o terrorismo no século XXI: terrorismo**. Brasília: IPEA, 2014. destaca que “*A visão do terrorismo contemporâneo enquanto ameaça externa foi fundamentalmente modificada pelo 11 de Setembro*”. Ainda, como exemplo, SCHEERER, Sebastian. Problemas en la prognosis del terrorismo in AMBOS, K.; BÖHM, L. M.; ZULUAGA, J. (eds.). **Desarrollos actuales de las ciencias criminales en Alemania: Segunda y tercera escuela de verano en ciencias criminales y dogmática penal alemana**. Göttingen: Göttingen University Press, 2016. v. 1. inicia o texto apontado que “*Desde el 11 de septiembre de 2001 se concede al pronóstico de actividades terroristas más importancia do que antes*”. Por fim, sobre violações de garantias e outras consequências do atentado de 11 de setembro, todavia sob uma perspectiva interna dos Estados Unidos da América, comparar CHEVIGNY, Paul. **A repressão nos Estados Unidos após o atentado de 11 de setembro**. SUR: Revista Internacional de Direitos Humanos, São Paulo, v. 1, n. 1, 2004. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/18538>>. último acesso em 05 de julho de 2019.

² Comparar SOUZA, André de Mello e; MORAES, Rodrigo Fracalossi de. A relevância do terrorismo na política internacional contemporânea e suas implicações para o Brasil in NERI, Marcelo Cortes in SOUZA, A. DE M. E et al. (eds.). **Do 11 de Setembro de 2001 à guerra ao terror: reflexões sobre o terrorismo no século XXI: terrorismo**. (nota 1) pgs. 13-43.

³ Como exemplo, Alex Schmid e Albert Jongman, ao propor um debate entre diversos autores e suas definições de terrorismo, comparam 109 definições de terrorismo, nas quais apenas três termos aparecem em mais da metade destas, quais sejam: “violência” (83.5%); “político” (65%); “ênfase no medo ou terror” (51%) in SCHMID, Alex P.; JONGMAN, Albert J. **Political Terrorism**. 3ª ed., New Brunswick: Transaction, 2008, pg. 05 (tradução livre das expressões pelo autor)

⁴ Nesse sentido, o apontamento de Alfred Rubin, destacado por Cláudio Heleno Fragoso, é certo ao pontuar que “*The definitions of terrorism were determined by the response of officialdom to the crimes*.”

terrorismo, não existe de forma suficiente, bem como sua classificação ou construção conceitual tende a gerar inúmeras dúvidas e discussões.

Situado nesse âmbito de discussão, o trabalho proposto, portanto, inicia e parte da premissa de que inexistente uma definição consensual de terrorismo, tampouco, no contexto brasileiro, uma definição suficiente de terrorismo⁵. A afirmação se mantém, inclusive, após a tipificação do delito pela Lei nº 13.260/16⁶, a qual é insuficiente por conter uma redação ampla e limitar-se a transcrever no tipo penal expressões retiradas diretamente de textos internacionais⁷, os quais não necessariamente são aplicáveis à

The definition was not determined by motive or direct effect, but by whether or not a political or general systemic significance is perceived in the act by law enforcement officials.” (RUBIN, Alfred P. *International Terrorism and International Law*, apud FRAGOSO, Heleno Cláudio. **Terrorismo e Criminalidade Política**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1981. pgs. 05-06). Noam Chomsky, de outra maneira, afirma que *“O terrorismo não é a arma dos fracos. É a arma daqueles que estão contra ‘nós’, não importa quem seja esse ‘nós’.*” (CHOMSKY, Noam. **A nova guerra contra o terror**. Revista Estudos Avançados, São Paulo, v. 16, nº 44, p. 5-33, Abril de 2002. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142002000100002&lng=en&nrm=iso, último acesso em 08 de janeiro de 2020. pg. 11).

⁵ Assim, colocamos que uma definição consensual, especificamente, seria aquela alcançada por meio de um acordo dentro da doutrina ou legislação quanto ao conteúdo mínimo do que seria o terrorismo; uma suficiente, aquela que permitisse a identificação desses pontos dentro de um contexto nacional ou internacionalmente relevante com dados da realidade.

⁶ Disponível em [«http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2016/Lei/L13260.htm»](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2016/Lei/L13260.htm), último acesso em 08 de janeiro de 2020. Conforme se lê no seu artigo 2º: *“O terrorismo consiste na prática por um ou mais indivíduos dos atos previstos neste artigo, por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião, quando cometidos com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública”.*

⁷ Conforme deverá ser melhor abordado no trabalho, a finalidade apontada no texto da lei, de “causar terror social ou generalizado”, não apresenta escrita suficientemente estrita, permitindo a ampla consideração dos vocábulos apresentados. Ademais, tanto o texto do *caput* quanto as situações concretas definidas pelos incisos do artigo 2º - considerando o texto final da lei - são tratadas em diversos acordos internacionais. Alguns desses acordos, se não na totalidade, são representados pelos Decretos nº 2.611/88, que dispõe sobre a repressão de atos de violência em aeroportos de aviação civil, disponível em [«https://www.planalto.gov.br/cCivil_03/decreto/D2611.htm»](https://www.planalto.gov.br/cCivil_03/decreto/D2611.htm), último acesso em 08 de janeiro de 2020; nº 2.648/88, sobre a Convenção de Segurança Nuclear, disponível em [«https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2648.htm»](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2648.htm), último acesso em 08 de janeiro de 2020; nº 95/91, que promulga a Convenção sobre a Proteção Física do Material Nuclear, disponível em [«http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/decreto/1990-1994/D0095.htm»](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/decreto/1990-1994/D0095.htm), último acesso em 08 de janeiro de 2020; nº 3.018/99, sobre os atos de terrorismo configurados contra pessoas protegidas internacionalmente, disponível em [«http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3018.htm»](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3018.htm), último acesso em 08 de janeiro de 2020; nº 3.167/99, que similarmente dispõe sobre a prevenção e punição de crimes contra pessoas que gozam de proteção internacional, inclusive agentes diplomáticos, disponível em [«http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3167.htm»](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3167.htm), último acesso em 08 de janeiro de 2020; nº 3.517/00, que promulga a Convenção Internacional Contra a Tomada de Reféns, disponível em [«http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3517.htm»](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3517.htm), último acesso em 08 de janeiro de 2020; nº 4.394/02, sobre a supressão de atentados terroristas com bombas, disponível em [«https://www.planalto.gov.br/cCivil_03/decreto/2002/D4394.htm»](https://www.planalto.gov.br/cCivil_03/decreto/2002/D4394.htm), último acesso em 08 de janeiro de 2020; nº 5.639/05, que promulga a Convenção Interamericana contra o Terrorismo, disponível em [«https://www.planalto.gov.br/cCivil_03/Ato2004-2006/2005/Decreto/D5639.htm»](https://www.planalto.gov.br/cCivil_03/Ato2004-2006/2005/Decreto/D5639.htm), último acesso em 08 de janeiro de 2020; nº 5.640/05, que promulga a Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo, disponível em [«https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2005/Decreto/D5640.htm»](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2005/Decreto/D5640.htm), último acesso em 08 de janeiro de 2020; e nº 6.136/07, que promulga a Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima e o Protocolo

realidade latinoamericana e brasileira. Dessa forma, essa indefinição dificulta, se não impede, a aplicação precisa da norma, o que pode não apenas obstar sua efetividade como também permitir seu uso indiscriminado. Esse último caso, ainda, já teve presença dentro do contexto latino-americano, quando a configuração de atos de terrorismo foi considerada como pretexto para a perseguição política durante o regime ditatorial civil-militar⁸.

A indefinição mantida pela legislação, contudo, leva a outra questão: quais os efeitos práticos da tipificação efetuada pela Lei nº 13.260/16? Ainda que a delimitação do tipo legal seja insuficiente, tal constatação não exclui que essa tenha efeitos sensíveis na realidade brasileira. Ademais, no caso do terrorismo, a existência de um contexto prévio, tanto histórico quanto normativo, no qual é possível verificar a presença das expressões “terrorismo” e “atos de terrorismo” a despeito da inexistência da tipificação⁹, indica que não se confundem o “combate ao terrorismo” e um tipo penal determinado que criminalize a conduta¹⁰.

Nesses termos, o trabalho proposto analisará as consequências da edição da Lei nº 13.260/16 sob o enfoque da política criminal, a partir da verificação e estudo do contexto anterior à tipificação penal do terrorismo, das proposições e objetivos apontados durante sua elaboração, e das implementações institucionais anteriores e posteriores, pelo que seu objetivo será verificar e analisar criticamente a existência e as características de uma política criminal de combate ao “terrorismo”¹¹ após a tipificação decorrente da Lei nº 13.260/16. Por fim, pretende-se identificar, dentro do contexto

para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança de Plataformas Fixas Localizadas na Plataforma Continental, disponível em [«http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6136.htm»](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6136.htm), último acesso em 08 de janeiro de 2020; bem como o Decreto Legislativo nº 71/71, sobre o apoderamento ilícito de aeronaves, disponível em [«https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1970-1979/decretolegislativo-71-28-setembro-1971-346897-publicacaooriginal-1-pl.html»](https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1970-1979/decretolegislativo-71-28-setembro-1971-346897-publicacaooriginal-1-pl.html), último acesso em 08 de janeiro de 2020.

⁸ *Infra*, nota 18.

⁹ Como exemplo, inclusive, o artigo 4º, inciso VIII, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, aponta que “*A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: (...) repúdio ao terrorismo e ao racismo*”.

¹⁰ Possível apontar, inclusive, que o “combate ao terrorismo” durante o período do regime ditatorial civil-militar brasileiro ocorreu sem qualquer uso da inclusão legal de uma tipificação dos “atos de terrorismo”. A inexistência de uma tipificação, ainda, não é regra entre os países que foram submetidos à regimes ditatoriais identificados com a Ideologia de Segurança Nacional, como o Peru (Lei nº 25.475/92) e o Chile (Lei nº 18.314/84).

¹¹ Considerando as problemáticas expostas na introdução e, portanto, devido à impossibilidade de delimitar um significado de terrorismo suficiente neste projeto, o termo será doravante tratado com aspas para indicar que seu conteúdo se refere, genericamente, às ações e fatos os quais foram identificados como terrorismo pelos discursos de órgãos oficiais envolvidos nos processos de elaboração e aplicação da Lei nº 13.260/16.

brasileiro, (I) qual a atual política criminal frente à problemática envolvendo o “terrorismo”, ou se essa efetivamente existe; (II) qual o alcance dessa política criminal nas instituições brasileiras dentro dos órgãos de Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário); e (III) se essa política criminal está alinhada ou subordinada a uma política criminal no plano internacional, ou se possível identificar que, de outro modo, relaciona-se com essa.

A análise iniciar-se-á a partir de um aprofundamento, discussão e delimitação dos conceitos de “terrorismo”, “guerra ao terror” e “política criminal”, a fim de delimitar os conceitos os quais irão nortear a discussão posterior¹². Todavia, por que abordar estes conceitos a partir da noção de delimitação, bem como dedicar parte do trabalho à apresentação de problemáticas que não são, pelo menos em primeira vista, diretamente o problema central? Importante pontuar, ainda que de forma introdutória, as discussões que se pretende adentrar.

Conforme destacado, a definição do conceito de terrorismo¹³ – e, por consequência, de “guerra ao terror” – não encontra uma delimitação única ou próxima de consensual. Com efeito, quanto à delimitação do conceito de terrorismo, Alfred Rubin, *apud* Cláudio Heleno Fragoso, aponta que “*as definições de terrorismo foram determinadas pela resposta de oficialidade dos crimes. A definição não foi determinada pelo seu motivo ou efeito direto, mas se as autoridades de aplicação da lei perceberam ou não significados políticos ou sistemicamente gerais no ato*”¹⁴. Trabalhar a problemática do terrorismo, portanto, nos exige delimitar seu significado, não de maneira exaustiva, mas quais os pontos de debate, fáticos e legais, que esta expressão adquire dentro do contexto trabalhado. E, considerando a necessidade de reportar essa

¹² Parece necessário apontar uma possível dúvida no ponto. A consideração de uma abordagem tipológica, unicamente no objetivo I, não intenta confrontar diretamente com a metodologia do trabalho, que se pretende fenomenológica, posto que estuda, por meio da análise da situação fática e de análise qualitativa dos dados coletados. Assim, pode soar dicotômico o uso simultâneo de tipos ideais e a análise fático-concreta, acarretando em um contraste entre a definição abstrata (tipológica) e as definições que, faticamente, fossem constatadas na análise normativa ou dos discursos legislativos, por exemplo. A função dos conceitos tipológicos para este trabalho, contudo, não é a construção de uma definição com pretensão de validade sob as demais, mas cumpre um propósito de determinar um norte de possíveis sentidos a partir de uma visão acadêmica sobre os quatro tópicos elencados. Esse norte, em contraste às demais possíveis definições de terrorismo que possam ser verificadas na análise qualitativa, é apenas uma das chaves de leitura do fenômeno – a política criminal de “guerra ao terror” –, e não a chave-mestra ou principal.

¹³ Cumpre destacar que o presente trabalho visa à investigação do terrorismo praticado por agentes não estatais ou cuja função estatal não seja diretamente relevante à tipificação do delito. Não se desconhece, de fato, da discussão dogmática acerca da prática de terrorismo por parte do Estado e seus agentes, o qual, contudo, não foi objeto de tipificação a partir da Lei nº 13.260/16.

¹⁴ *Supra*, nota 4.

delimitação à nossa “paragem marginal”¹⁵ na qual esse trabalho se coloca, são necessárias algumas aproximações a partir do contexto brasileiro e latino americano.

No contexto brasileiro, a Lei nº 13.260/16 representa o marco legal de tipificação do delito de terrorismo¹⁶, consolidando, de forma geral, o conteúdo de diversos acordos internacionais os quais o país já havia anteriormente ratificado. Todavia, o referido tipo apresenta uma transposição quase literal do texto dos acordos internacionais sobre a matéria, os quais estabelecem preceitos gerais e dissociados das realidades fáticas de cada país signatário. Inclui, do mesmo modo, uma finalidade específica – “*provocar terror social ou generalizado*” –, insuficientemente definida pela legislação. Assim, sua vinculação a um conteúdo material aferível, ou a uma estrutura lógico-objetiva que determine o conteúdo desse tipo penal dentro da teoria finalista¹⁷, é extremamente volátil e de difícil delimitação.

De outra forma, o significado e alcance do “terrorismo” na América Latina fora identificado, especialmente entre as décadas de 60 a 90, com a Ideologia de Segurança Nacional¹⁸ e os conflitos entre as ditaduras militares e os grupos insurgentes – ou entre

¹⁵ ZAFFARONI, E. R. **Criminologia: Aproximación desde um margen**. Bogotá: Editorial Temis. 1988.

¹⁶ Interessante destacar que a edição desta Lei encerrou a discussão quanto à existência da tipificação do terrorismo pelo artigo 20 da Lei nº 7.170/83 (Disponível em «http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7170.htm», último acesso em 18 de novembro de 2018), que assim dispõe: “*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.*”. Nessa senda, sobre a impossibilidade de considerar tipificada a prática de atos de terrorismo a partir deste artigo, comparar ZILLI, Marcos; MONTECONRADO, Fabíola Girão; MOURA, Maria Thereza Rocha de Assis. **Terrorismo e Direito Brasileiro**. in AMBOS, Kai (org.); MALARINO, Ezequiel (org.); STEINER, Christian (org.). **Terrorismo y Derecho Penal**. Berlin, Konrad-Adenauer Stiftung e.V., 2015, pgs. 521-553; FRAGOSO, Heleno Cláudio. **Nova lei de segurança nacional**. Revista de Direito Penal de Criminologia, Rio de Janeiro: Ed. Forense, nº 35, pgs. 60-69, jan./jun. 1983. Em sentido contrário, sustentando a possibilidade de identificação em comparação dos arts. 15, 17, 18, 19, 20, 27, 28 e 29 da Lei 7.170/83, MIRABETE, Júlio Fabbrini. **Crimes Hediondos: Aplicação e Imperfeições da Lei**. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 663, pgs. 268-272, jan. 1991, pg. 271.

¹⁷ As estruturas lógico-reais, para Welzel, são “*estruturas da matéria da regulação jurídica destacadas pela lógica da matéria (Sachlogik), que se orientam diretamente na realidade, objeto de conhecimento*” (WELZEL, Hans. **El nuevo sistema del derecho penal**: una introducción a la doctrina de la acción finalista. Barcelona: Ariel 1964. pg. 31, nota 2.). Hassemmer, de forma similar, as define como “*»dados ontológicos«, que devem »ser alcançados por meio de uma análise profunda na estrutura ontológica da essência do próprio objeto«*” (HASSEMER, Winfried. »Sachlogische Strukturen« - noch zeitgemäß? In: ROGALL, Klaus; RUDOLPHI, Hans-Joachim; ROGALL-PUPPE-STEIN-WOLTER (Orgs.). **Festschrift für Hans-Joachim Rudolphi zum 70. Geburtstag**. Neuwied: Luchterhand, Wolters Kluwer, 2004 [Trad. pelo Prof. Dr. Pablo Rodrigo Alflen da Silva, no prelo]. pg. 4.).

¹⁸ Sobre a Ideologia de Segurança Nacional, criada a partir da Escola de Guerra norteamericana, COMBLIN, Joseph; FIALHO, A. Veiga (trad.). **A Ideologia da Segurança Nacional**. 3ª ed., Brasil: Civilização Brasileira, 1980. Ainda, BÖHM aponta que “*Military and civil dictatorships dominated the political, social and economic scenarios of countries in South and Central America between the decade of the 1960s and until the later years of the 1990s. Most of these unlawful governments were supported by*

o “terrorismo de estado”¹⁹ e o “terrorismo revolucionário”. Nessa doutrina, o terrorismo era uma opção estratégica do inimigo, tal qual a guerrilha ou a propaganda²⁰, e se inseria dentro da guerra entre o bloco Ocidental e o “inimigo externo”²¹, sendo desnecessária qualquer definição mais detalhada do termo. Não obstante, havia um exposto conteúdo, dentro do discurso oficial, do significado de terrorismo: uma ação – e não importava qual fosse – do “comunismo” em guerra. Esse conteúdo, embora ainda pareça estar presente em certa medida, foi gradualmente retirado do foco da concepção factual de terrorismo, passando a ser apenas uma das formas possíveis de expressão do fenômeno, o qual hoje engloba outras expressões - tais como “terrorismo religioso-fundamentalista”, “terrorismo cibernético” ou mesmo um “terrorismo de estado”.

Assim, a conceituação do “terrorismo” passou a figurar apenas na disputa política internacional, onde, contudo, esse se modifica de acordo com o interesse de cada Estado, de modo que cada se torna impraticável uma definição geral, mas apenas por fatos isolados, direcionando o jogo político²². Nesse sentido, o contexto brasileiro inicialmente delineado padece da mesma situação: a existência de um conceito pré-

foreign interests, fundamentally by the USA, within the political framework of the so called “cold war”. These regimes decided to avoid the possibility of socialist or communist democratic governments. Therefore, they practiced censures, political persecutions, violations of the rule of law and of fundamental human rights throughout the whole population.” (BÖHM, M.L.; GONZÁLEZ-FUENTE, R.A.; TARAPUÉS, D.F. **Terrorism and anti-terrorism in South America with a special consideration of Argentina, Chile and Colômbia**. Revista Sistema Penal & Violência, Porto Alegre, v. 4, nº 1, p. 46-74, jan./jun. 2012. pgs. 47-48).

¹⁹ *“Thus, on the one side was the State apparatus spreading fear and terror in the public. On the other side were the political subversives, who did not accept the methods and impositions of the governments and were not afraid of their cruel methods.”* (BÖHM, M. L.; GONZÁLEZ-FUENTE, R. A.; TARAPUÉS, D. F. **Terrorism and anti-terrorism in South America with a special consideration of Argentina, Chile and Colômbia**. [nota 18]. pg. 48)

²⁰ *“Desse primeiro princípio – de que a guerra revolucionária é a nova estratégia do comunismo internacional –, decorre o segundo: já que o comunismo está por trás de todos os fenômenos revolucionários do Terceiro Mundo, existe entre todos um parentesco evidente e o mesmo modelo deve servir para compreender todos. Não é necessário fazer distinções entre guerra revolucionária, guerra de libertação nacional, guerrilhas, subversão, terrorismo, etc. Pode haver apenas fases diferentes de um único processo, o da guerra revolucionária.”* (COMBLIN, Joseph; FIALHO, A. Veiga (trad.). **A Ideologia da Segurança Nacional**. [nota 18]. pg. 44).

²¹ Sobre a dicotomia referida na Ideologia de Segurança Nacional, Comblin refere que *“a visão de mundo baseada na geopolítica é a de uma rivalidade de Nações que são vontades de poder e de poderio. Essas Nações estão reagrupadas em duas alianças opostas. Uma representa o bem e a outra o mal. A primeira se chama Ocidente e a outra Comunismo. As Nações do mundo não têm salvação senão se aliarem a uma das duas potências mundiais. É através dessa aliança que podem realizar seu projeto fundamental. Quanto ao que se relaciona à América Latina, ela faz parte do Ocidente. Não há o que hesitar: é preciso seguir a grande potência que dirige o Ocidente quanto ao anticomunismo, os Estados Unidos.”* (COMBLIN, Joseph; FIALHO, A. Veiga (trad.). **A Ideologia da Segurança Nacional**. [nota 18]. pg. 31).

²² Comparar BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. **Terrorismo Internacional: A guerra preventiva e a desconstrução do Direito Internacional**. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, v. 90, pgs. 207-208. Interessante destacar também, no texto, ainda que não seja parte essencial do trabalho, a retomada feita pelo autor das diversas tentativas de delimitação dos contornos jurídicos do terrorismo, no plano internacional, pgs. 211-215.

existente, que não mais corresponde com a realidade, e a perda de “conteúdo próprio” do terrorismo para os países latino americanos após a redemocratização. Em tal contexto, o cenário atual apresenta uma incerteza teórica mesclada a uma certeza política pela necessidade de repressão ao terrorismo. Ademais, na prática, difícil identificar a delimitação jurídica suficiente do alcance do tipo penal de terrorismo, bem como vinculá-lo a uma estrutura fática única ou a elementos com um certo grau de coesão que permitam sua apreensão anterior ao direito, não negando, contudo, que dentro dos contextos brasileiro e latinoamericano – principal objeto de nosso estudo –, em alguns pontos é possível atribuir um conteúdo local à definição do terrorismo ou vinculá-lo a uma repressão internacional a partir de uma percepção conjunta de tratados e acordos. Não obstante, parece impossível sustentar que esse referencial normativo – nacional e internacional –, e, principalmente, as ações institucionais dele decorrentes, em especial na investigação²³ de possíveis atos de terrorismo, ainda que iniciados apenas os atos preparatórios²⁴, sejam insignificantes ou meramente formais.

Portanto, e reiterando o já explicitado na introdução, o trabalho proposto parte do terrorismo não só como um conceito indefinido, mas, e principalmente, não suficientemente definível no estágio atual do estudo a partir do contexto latinoamericano. Cabe ressaltar que não se afirma, categoricamente, que o terrorismo é *a priori* indefinível ou de impossível delimitação; a perspectiva da qual o trabalho parte, contudo, é da impossibilidade de delimitação teórica ou abstrata de fatos e condutas que possam configurar o delito de “terrorismo” ou a prática de “atos de terrorismo”. E essa posição ainda mais justifica a necessidade de estudo da problemática do terrorismo como um fenômeno de política criminal, a fim de buscar uma compreensão dos resultados práticos almejados, declarados e/ou alcançados pelos órgãos de Estado.

Por sua vez, sobre a conceituação de política criminal, a partir de von Liszt, principal marco para situar o início de uma discussão quanto a esse conceito²⁵, a concepção contrapõe-se à proposição sistêmica da dogmática do direito penal: se, por

²³ Interessante ressaltar que, conforme o artigo 16 da Lei nº 13.260/16 (nota 5), “*Aplicam-se as disposições da Lei nº 12.850, de 2 agosto de 2013 – combate às organizações criminosas –, para a investigação, processo e julgamento dos crimes previstos nesta Lei*”.

²⁴ Conforme o artigo 5º da Lei nº 13.260/16 (nota 5).

²⁵ Ainda que a origem do termo possa ser traçada a autores anteriores à Franz von Liszt, como Kleinschrod, Feuerbach e Henke (Nesse sentido, ZAFFARONI, Eugenio Raúl **Tratado de derecho penal: parte general, tomo 1**. Buenos Aires: Sociedad Anónima Editora, 1998, pg. 150), a construção de Liszt, no material apresentado, é via de regra apontada com o principal expoente e marco inicial na construção de um conceito de política criminal, o qual é integrado na sua ciência conjunta do direito penal.

um lado, este deveria resguardar plenamente os direitos e garantias legais do cidadão (e, por consequência, da pessoa delinvente), àquela era incumbida a tarefa de se verificar e propor estratégias de redução e tratamento da criminalidade, servindo, essencialmente, à proposta de fim do direito penal²⁶. A disciplina, nesse diapasão, buscava “*o conjunto de critérios determinantes uma luta ‘eficaz’ contra o delito*”²⁷ a partir de uma divisão disciplinar própria do pensamento filosófico positivista. A crítica sociológica, nessa senda, é extrínseca ao conteúdo dogmático e próprio da ciência do direito penal e, de todo modo, embora importante, é um conhecimento acessório à *práxis* judiciária e legal²⁸. Nesse ponto, a divisão sistemática proposta por von Liszt foi alvo de duras críticas²⁹ em relação à separação estanque entre o conteúdo de outras áreas do saber e o conteúdo “propriamente jurídico”, o qual isola a matéria da crítica à legislação e ao direito vigente a partir de perspectivas extrajurídicas, especialmente sociológicas, as quais serão objeto de suas próprias matérias ou da criminologia enquanto estudo do fenômeno criminoso.

Posterior à von Liszt, conforme aponta Silva Sanchez, a “renovação” política criminal se deu a partir de um retorno ao conceito do penalista alemão: há a manutenção de uma perspectiva de eficácia empírica, imbuída do cunho ressocializador da concepção de von Liszt, aliada à uma convicção da manutenção de garantias, atribuindo

²⁶ Nesse sentido, “*A política criminal exige, em geral, que a pena, como meio, seja adequada ao fim (§ 12), isto é, seja determinada quanto ao genero e à medida segundo a natureza do delinvente, a quem inflige um mal (lesa nos seus bens jurídicos — a vida, a liberdade, a honra e o patrimônio) para impedir que no futuro elle commetta novos crimes. Nesta exigência encontra-se, de um lado, o seguro critério para a critica do direito vigente, e, do outro lado, o ponto de partida para o desenvolvimento do programma da legislação futura*” (VON LISZT, Franz; PEREIRA, José Hygino Duarte (trad.). **Tratado de direito penal alemão**. ed. fac. sim. Brasília: Senado Federal, 2006. pg. 113). Ainda, conferir SILVA SÁNCHEZ, J.-M. **Política criminal y persona**. 1. ed ed. Buenos Aires: AD-HOC, 2000. pgs. 15-21; ROXIN, Claus; GRECO, Luís (trad.). **Política criminal e sistema jurídico-penal**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. pgs. 01-09. Ainda, Zaffaroni aponta que “*El planteamiento de esta corriente de marcado tinte positivista no era complicado: si sabemos cuáles son las acciones “socialmente dañosas” (antijuridicidade material) y la criminología nos indica los medios de atacarlas y prevenirlas, el derecho penal tiene por función instrumentar juridicamente esa .prevención, pero no sólo formalmente. sino también limitando y encausando la misma, con lo que cercena la acción combativa como una necesidad socialmente impuesta*” (ZAFFARONI, Eugenio Raúl **Tratado de derecho penal: parte general, tomo 1**. [nota 25] pgs. 149-150).

²⁷ Comparar SILVA SÁNCHEZ, J.-M. **Política criminal y persona**. (nota 26). pg. 15. Nesse sentido, à pg. 17 destaca o autor que von Liszt, “*desde el Programa de Marburgo (1882) desarrolla una concepción político-criminal basada em la ideología terapéutica y, en última instancia, en la sustitución de la pena y del Derecho penal de la culpabilidad por la medida de seguridad y el Derecho penal de la peligrosidad*”.

²⁸ Procurar citação.

²⁹ Comparar ROXIN, Claus; GRECO, Luís (trad.). **Política criminal e sistema jurídico-penal**. (nota 26) pgs. 01-09; ZAFFARONI, Eugenio Raúl **Tratado de derecho penal: parte general, tomo 1**. (nota 25) pgs. 149-150.

uma perspectiva valorativa ao conceito³⁰. Zaffaroni, por sua vez, identificando idêntico problema, aponta que a política criminal “*é o resultado da interdisciplinaridade do direito penal com a ciência política e, em especial, com a engenharia institucional*”³¹.

Todavia, para além de uma crítica ao não reconhecimento da integração do sistema, a discussão em torno do próprio conceito de política criminal, conforme proposto por von Lizst, é muitas vezes ignorada³² em trabalhos que não especificamente questionam sua definição; pelo contrário, tratam-na como um significante de conteúdo certo ao, inclusive, ignorar a necessidade de firmar um posicionamento³³. Não parece, contudo, que seja mantida uma adoção velada à proposição lisztiziana da política criminal, ou da posterior integração entre esta e um discurso de garantias³⁴: tais apreensões, contudo, partem de questões que, necessário reiterar, não são sempre declaradas.

Assim, a problemática da definição do conceito de política criminal depende de uma análise mais aprofundada do seu significado, inclusive subjacente ou pouco declarado, o que não se confunde, todavia, com a indefinição conceitual abordada quando da análise do significado de terrorismo. Nesse sentido, o fio condutor da expressão não parece destoar da possibilidade de crítica e reforma do direito penal – aliás, valendo-se da expressão utilizada por Zaffaroni, da busca por um melhor direito penal³⁵ –, mas, para além disso, permeia questões sobre a relação da pessoa que comete a infração e do ato desviante em si, bem como suas relações, junto ou isoladamente,

³⁰ Comparar SILVA SÁNCHEZ, J.-M. **Política criminal y persona**. (nota 26). pg. 20.

³¹ Nesse sentido, “*En definitiva, la política criminal es resultado de la interdisciplinariedad del derecho penal con la ciencia política y en especial con la ingeniería institucional. Es función de la ciencia política precisar los efectos de las decisiones legislativas y judiciales y, por lo tanto, notificar al dogmático y al juez las consecuencias reales de lo que el primero propone y el segundo decide, como también informarle acerca del sentido político general del marco de poder en que toma la decisión, que puede ser liberal o autoritario, garantizador o policial, es decir, reforzador o debilitante del estado de derecho*” (ZAFFARONI, E. R.; ALAGIA, A.; SLOKAR, A. **Derecho penal: parte general**. 2. ed. Buenos Aires: EDIAR, 2002. pg. 156 [tradução livre, grifado]).

³² Nesse sentido, SILVA SÁNCHEZ, J.-M. **Política criminal y persona**. (nota 26); ZAFFARONI, Eugenio Raúl **Tratado de derecho penal: parte general, tomo 1**. (nota 25).

³³ Como exemplo, ROXIN, Claus; GRECO, Luís (trad.). **Política criminal e sistema jurídico-penal**. (nota 26), embora realize uma extensa crítica à separação que Franz von Liszt realiza entre o direito penal e a política criminal, especialmente quanto à teoria do delito, deixa de apontar, ao menos no texto, o conceito de política criminal que norteia a apresentação ou justifica a escolha dos fatores político-criminais os quais levanta como exemplos de fundamentação da construção de uma teoria do delito orientada por fins político criminais.

³⁴ Comparar SILVA SÁNCHEZ, J.-M. **Política criminal y persona**. (nota 26). pg. 20.

³⁵ Comparar ZAFFARONI, E. R. **Política criminal latinoamericana: perspectivas, disyuntivas**. Buenos Aires: Editorial Hammurabi, 1982. pg. 19.

com o Estado e a sociedade em geral³⁶. Além disso, possível a delimitação de algumas questões que demonstram a justificativa da posição tomada anteriormente.

Em primeiro, o conceito de política criminal pressupõe a existência de dois sujeitos abstratamente considerados, o Estado e a sociedade, vinculados por uma relação na qual, via de regra o primeiro deve proteger o segundo das práticas criminosas. Dessa forma, as medidas estatais voltadas à prevenção do fenômeno delitivo são consideradas medidas de “política criminal”³⁷. A sociedade, contudo, participa ativamente das relações diretas com a infração e desvio³⁸ e indiretamente com as próprias relações decorrentes do Estado e de si própria³⁹. Logo, os quatro elementos – Estado, sociedade, infração e desvio – são essenciais à compreensão do fenômeno.

Em segundo, a política criminal apresenta uma dualidade de concepções quanto à sua finalidade científica, separando-se entre uma política criminal prática, voltada à análise empírica, “observativa”, das regulamentações, normativas e, por vezes, à doutrina e à jurisprudência, e uma política criminal teórica, voltada à construção, delimitação e crítica da racionalidade ideal à efetiva proteção dos bens jurídicos tutelados pelo direito penal⁴⁰. Não parece que ambas perspectivas sejam exclusivas ou essencialmente dicotômicas; pelo contrário, são complementares, inclusive integrando ambas a formatação da análise pretendida pelo trabalho, a partir de uma constatação empírica e posterior submissão à crítica.

E, por último, a política criminal que parte do Estado⁴¹ é intrinsecamente ligada à política estatal geral. Assim, necessário considerar a tensão, especialmente ideológica,

³⁶ Comparar DELMAS-MARTY, Mireille; VIEIRA, Denise RADANOVIC (trad.). **Os Grandes sistemas de política criminal**. São Paulo: Manole, 2004. pgs. 42-93.

³⁷ Nesse sentido, “*En buena medida, la política criminal se manifiesta en una serie de instrumentos que deben asociarse nominal o fácticamente a la producción presente o futura del delito en orden a evitar que éste se produzca o se reitere.*” (SILVA SÁNCHEZ, J.-M. **Política criminal y persona**. (nota 26). pg. 22). Em sentido contrário, DELMAS-MARTY, Mireille; VIEIRA, Denise RADANOVIC (trad.). **Os Grandes sistemas de política criminal**. (nota 36), à pg. 04, sustenta que “as práticas penais não estão sozinhas no campo da política criminal, no qual se encontram englobadas por outras práticas de controle social: não - penais (sanções administrativas, por exemplo), não-repressivas (prevenção, reparação, mediação, por exemplo) e, por vezes, até mesmo não estatais (práticas repressivas das milícias privadas, ações de protesto como a Anistia Internacional, ou medidas disciplinares, já que o termo evoca determinadas espécies de regulação profissional)”. Delmás-Marty, ademais (pgs. 60-66; 69-70), compreende como pontos invariantes do significado da política criminal o desvio, especificamente os comportamentos de desvio das normas, e a resposta social – não necessariamente estatal, tampouco necessariamente penal, podendo ser, quanto a este último, também administrativa, civil ou de mediação.

³⁸ *Infra*, nota 181.

³⁹ *Infra*, nota 186.

⁴⁰ Comparar SILVA SÁNCHEZ, J.-M. **Política criminal y persona**. (nota 26). pg. 21; ZAFFARONI, Eugenio Raúl **Tratado de derecho penal: parte general, tomo 1**. (nota 25) pg. 150.

⁴¹ Dentro do paradigma *supra*, nota 36.

presente no seio da discussão político-criminal (e, conseqüentemente, político-penal⁴²), sendo essencial sua análise a partir dos desenvolvimentos trazidos pela ciência política e pela engenharia institucional⁴³. Nesse contexto, o reconhecimento da inserção da política criminal na política de Estado é essencial para a superação do panorama positivista inserto dentro do conceito da área, bem como para a abertura da análise político-criminal à crítica e desenvolvimento proporcionados por outras áreas, em especial pela ciência política.

Por fim, e resolvendo a questão anteriormente proposta, a delimitação desses conteúdos – terrorismo, guerra ao terror e política criminal – é essencial na medida em que as decisões e justificativas dessas definições delimitam o próprio objeto de análise posterior, visto que a esses, dada a sua característica indefinida, pressupõe uma tomada de posição por parte de quem escreve, muitas vezes não esclarecida ou ignorada. E esses conceitos, centrais a definição do que inclui ou não a política criminal de combate ao terrorismo, dependem, assim, de conteúdos demonstrados a justificar essas delimitações.

Concluída essa etapa, o trabalho examinará as normativas, acordos e resoluções, nacionais e internacionais, pertinentes à problemática, relacionados com o Estado brasileiro, seja como editor ou subscritor dos documentos. Em especial, será analisado o processo de elaboração, discussão e votação da Lei nº 13.260/16 e eventuais alterações legislativas posteriores. Nesse sentido, o ponto de partida para a delimitação da existência e as características da política criminal brasileira de repressão do “terrorismo” se dá pela construção legislativa destes limites.

Ainda, a partir da delimitação legislativa nacional e dos instrumentos internacionais dos quais o Brasil faz parte, serão analisadas as conseqüências institucionais da alteração normativa a partir da análise das alterações legislativas, administrativas – por meio das alterações de resoluções e outras diretrizes institucionais,

⁴² Nesse sentido, para Zaffaroni, a política penal “*se dedica a la cuestión de cómo el derecho penal se dirige adecuadamente a su fin, cumpliendo así correctamente su tarea de protección social*” (ZAFFARONI, Eugenio Raúl **Tratado de derecho penal: parte general, tomo 1**. [nota 25] pg. 151).

⁴³ Portanto, “*la política criminal contemporánea debe abarcar en su campo la valoración de la estructura del sistema penal y de la política a su respecto, o sea que debe reconocer un fuerte componente de política institucional. En este sentido, parece que, al menos hasta ahora, al derecho penal le ha pasado por alto el desarrollo académico y metodológico de la ciencia política, que abarca la llamada ingeniería institucional. Sin embargo, la política criminal es o debiera ser un campo especializado de la ciencia política y, en lo que hace a la política respecto del sistema penal, de la ingeniería institucional. Existen, pues, la política criminal como rama especial de la ciencia política, y la ingeniería institucional penal como uno de sus capítulos más importantes*” (ZAFFARONI, E. R.; ALAGIA, A.; SLOKAR, A. **Derecho penal: parte general**. [nota 31] pg. 156).

em especial dos órgãos de polícia –, das manifestações em audiências públicas após a edição da legislação e por meio da doutrina sobre o tema. A título de exemplo: Foram criados grupos específicos para continuar analisando a legislação antiterrorismo? Foram criadas delegacias específicas, ou forças-tarefas, dentro dos órgãos de investigação? Foram modificados entendimentos anteriores quanto à possibilidade de aplicação de outras normas, que anteriormente estavam “em branco”? Essas consequências institucionais, por sua vez, serão na medida do possível confrontadas com a percepção – ou sua ausência – da sociedade⁴⁴ no tocante a estas, bem como, em existindo, analisadas também as consequências diretas das alterações normativas na sociedade. E, a partir desta dinâmica entre “terrorismo”, Estado e sociedade, entende-se que será possível delimitar a existência de uma política criminal brasileira quanto ao delito de terrorismo.

Feita a delimitação, e em atenção à linha temática a qual se vincula o trabalho⁴⁵, junto ao Centro de Estudos Europeus e Alemães, será trabalhado em segundo momento a perspectiva comparada com o contexto institucional de criminalização do terrorismo no âmbito internacional da União Europeia e, mais especificamente, no âmbito nacional alemão. Tal comparação, no entanto, não pretende uma análise propriamente material das políticas criminais, tampouco uma perspectiva de valor, mas, novamente de acordo com o ponto de vista da marginalidade que conduz o presente trabalho, uma submissão crítica de nossa dependência ou apropriação acrítica de conteúdos e percepções trazidas do contexto europeu, pelo que se espera encontrar indícios dos elementos exógenos que compõe nossa noção latinoamericana de terrorismo.

⁴⁴ Trata-se de sociedade, Estado, infração e desvio para o presente trabalho nos termos propostos por DELMAS-MARTY, Mireille; VIEIRA, Denise RADANOVIC (trad.). **Os Grandes sistemas de política criminal.** (nota 36) pgs. 60-66.

⁴⁵ Linha de Pesquisa “Fundamentos da Experiência Jurídica”, na ênfase Direito Europeu e Alemão.

2. DA DELIMITAÇÃO DO TERRORISMO

Conforme indicado anteriormente no texto, e talvez o principal apontamento a ser feito, o ponto de partida da discussão sobre terrorismo neste trabalho é sua delimitação. Não é possível demonstrar um conceito inequívoco e, para além da simples afirmação de que não alcançamos uma definição do que seria o terrorismo, uma parte desta relação parece estar atrelada ao reconhecimento que se define terrorismo através de sua prática, diferenciando, por exemplo, de atos apontados como criminosos, no plano nacional, e os chamados crimes políticos⁴⁶, no plano internacional, os quais recebiam certa proteção por sua relação com o direito de oposição e resistência.

O desenvolvimento deste primeiro capítulo, nesse sentido, dar-se-á por meio de um processo de análise fundado majoritariamente no desenvolvimento do terrorismo a partir de sua percepção fática – a introdução legal de delitos próximos ao terrorismo junto às leis de segurança nacional; o reconhecimento posterior da inexistência de conteúdo nestas leis, quando da redemocratização e de um certo abandono da perspectiva inimista anterior; e o processo de “guerra ao terror”, o qual eclodiu de maneira significativa após os atentados aos edifícios do World Trade Center em 11 de setembro, o qual se consolidou, por fim, na Lei nº 13.260 de 2016, que tipificou a prática de atos de terrorismo no Brasil.

Essas três etapas, que parecem ser suficientemente demonstráveis a partir do tratamento dado, no plano fático, aos “terroristas” de cada ocasião, mantém um ponto fixo teórico que serve de base à interpretação das circunstâncias fáticas: a identificação entre o terrorismo e o desviante apresentado como inimigo pela Ideologia da Segurança Nacional. Se, em um primeiro momento, essa identificação é expressa e direta, seu distanciamento a partir dos processos de redemocratização aponta o início de uma etapa de insegurança jurídica quanto ao delito de terrorismo⁴⁷. O terceiro marco, que, a

⁴⁶ Sobre a relação entre o terrorismo e o delito político, interessante apontar que essa dicotomia muitas vezes é apontada como parte da gênese do terrorismo, ou sua contemporânea. Nesse sentido, FRAGOSO, Heleno Cláudio. **Terrorismo e Criminalidade Política**. (nota 4), pgs. 28-37.

⁴⁷ Casos contrários, ao que nos parece, é o peruano, que teve uma forte tipificação penal de diversos atos ligados ao grupo Sendero Luminoso – em destaque os Decretos-Ley 25.475/92 e 25.880/92, conforme *infra*, nota 85; de outro lado, ainda, tanto o Peru quanto a Argentina reconheceram a existência de um “terrorismo de estado”, praticado sistematicamente pelos regimes identificados com a Ideologia de

princípio, poderia distanciar o terrorista subversivo – ou comunista – apresentado pela Ideologia de Segurança Nacional, apresenta um movimento contrário na medida em que a questão política⁴⁸, ainda que não tenha chegado ao texto final da legislação, parece demonstrar uma subsistência dos elementos anteriores em conjunto com os novos inimigos de fora do “Ocidente”, especialmente o “terrorista religioso e radical”.

Por fim, a delimitação apresentada pelo trabalho, ao englobar os três marcos fáticos a partir de sua relação com a experiência brasileira e latinoamericana, pretende reduzir o espectro de possíveis discussões acerca do que é o terrorismo, que, no contexto analisado, restou pulverizado a partir da superação do primeiro marco. Procura-se, ainda, a demonstração de que a questão tocante à percepção da necessidade de “combate” ao terrorismo encontra-se interligada com a existência de um interesse subjacente de repressão que, verificado, vai conformar a definição do delito, sua extensão e precisão.

2.1. Construção do Conceito – Aproximação a partir da Experiência Latinoamericana

Inicia-se, portanto, a delimitação do terrorismo a partir de sua aplicabilidade pela Ideologia de Segurança Nacional.

Por que, contudo, aponta-se o marco inicial do trabalho a partir deste específico marco teórico? Primeiro, embora não se desconheça a presença de autores que remetam a gênese do terrorismo a momentos anteriores⁴⁹, considerando o enfoque específico do trabalho na realidade brasileira e latinoamericana, a expressão terrorismo não adquire

Segurança Nacional.

⁴⁸ Sobre o tema, é o exemplo do PLS 2.016/2015, o qual, em seu artigo 2º, tipificava como crime o ato de “*Atentar contra pessoa, mediante violência ou grave ameaça, motivado por extremismo político, intolerância religiosa, preconceito racial, étnico ou de gênero ou xenofobia, com objetivo de provocar pânico generalizado*”. Ademais, conforme constava no parágrafo primeiro desse mesmo artigo, “*Considera-se terrorismo por extremismo político, para efeitos desta Lei, o ato que atentar gravemente contra a estabilidade do Estado Democrático, com o fim de subverter o funcionamento de suas instituições.*”. Disponível em «<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/matéria/122772>», último acesso em 05 de julho de 2019.

⁴⁹ *Infra*, nota 116.

um significado relevante anteriormente a meados das décadas de 40 ou 50. Isso, em especial, pode ser observado pelo tratamento dispensado ao termo nas legislações brasileiras, quando o terrorismo apenas é mencionado nas legislações que preveem os crimes contra a segurança nacional a partir destas épocas⁵⁰.

Segundo, a noção aberta de terrorismo presente na Ideologia é visualizada atualmente, demonstrando não apenas a abertura a qual referia-se na introdução, mas que a concepção inimista do “terrorista comunista ou ideológico” da Ideologia de Segurança Nacional é uma constante que permanece relevante à compreensão atual do terrorismo⁵¹, não de forma essencialmente renovada, mas diretamente vinculada ao inimigo exposto neste primeiro momento.

Assim, entende-se que o primeiro marco da discussão acerca do terrorismo se dá a partir da introdução da Ideologia da Segurança Nacional e, principalmente, da identificação de um adversário delimitado, o “comunista subversivo”, o qual será, também, o “terrorista” neste momento.

Antes de se adiantar demais a conclusão deste primeiro capítulo, necessário apresentar os elementos essenciais da Ideologia: a Bipolaridade, a Nação e a Guerra Total.

Inicialmente, pressuposto dos dois primeiros conceitos⁵² é a definição de Geopolítica. Segundo Joseph Comblin, *“A geopolítica estuda a relação entre a geografia e os Estados, sua história, seu destino, suas rivalidades, suas lutas. Difere da geografia política no sentido de que procura nos dados geográficos orientações para uma política: através dela, os Estados procuram em sua geografia os sinais de seu destino. Ela visa o futuro. É a ciência do projeto nacional. É o fundamento racional dos projetos políticos”*⁵³. Assim, não obstante a existência de um conceito de geopolítica possa não ser declarado⁵⁴, a justificação científica da ideologia parte de seus limites: a

⁵⁰ Artigo 4º, inciso II, da Lei nº 1.802/52; artigo 25 do Decreto-Lei nº 314/67, com redação dada pelo Decreto-Lei nº 510/69; artigo 26 da Lei nº 6.620/78.

⁵¹ Assim, entende-se que não bastaria a digressão histórica sobre as diversas estratégias que empregaram o terror se estas não essencialmente traduzem algum significado no contexto analisado.

⁵² COMBLIN, Joseph; FIALHO, A. Veiga (trad.). **A Ideologia da Segurança Nacional**. (nota 18). pg. 23. Sobre a questão da geopolítica e o papel do Brasil, dentro da geopolítica orientada/submissa aos interesses do Ocidente, comparar ainda DO COUTO E SILVA, Golbery. **Conjuntura Política Nacional: O Poder Executivo & Geopolítica do Brasil**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1981; DO COUTO E SILVA, Golbery. **Geopolítica do Brasil**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1967.

⁵³ COMBLIN, Joseph; FIALHO, A. Veiga (trad.). **A Ideologia da Segurança Nacional**. (nota 18). pgs. 24-25.

⁵⁴ COMBLIN, Joseph; FIALHO, A. Veiga (trad.). **A Ideologia da Segurança Nacional**. (nota 18). pgs.

Ideologia da Segurança Nacional é uma forma, essencialmente, de direcionar a política nacional a partir da concepção geopolítica enviesada pela bipolaridade da Guerra Fria.

A Nação, por sua vez, é a depositária da identidade nacional e do “Povo”, na medida em que submete os conflitos internos e a política interna à política externa⁵⁵. É uma unidade definida por um projeto de poder⁵⁶, a representação da vontade de ascensão e estabelecimento do Estado no cenário geopolítico e, dessa forma, possibilita a diferenciação entre aqueles comprometidos ou não com as ideias necessárias ao desenvolvimento do Estado⁵⁷. De outro modo, o projeto nacional é incompatível com as demais Nações, o que resulta no conflito entre estas e na submissão dos projetos nacionais de Estados menos relevantes aos Estados mais relevantes, dominantes. A Nação da Ideologia de Segurança Nacional, contudo, não se assenta, necessariamente, como uma colocação moral ou espiritual de um conceito de “povo” ou raça superior⁵⁸. Pelo contrário, a existência da Nação apenas ganha relevância enquanto fundamento para o desenvolvimento do Estado⁵⁹: exatamente pela necessidade de utilização desse projeto com o fim de aumentar a relevância do projeto nacional e assegurar dominância dentro do possivelmente determinado pela geopolítica. A Nação é um conceito que se limita à justificativa da submissão no contexto nacional, e essa submissão leva à criação dos inimigos internos: grupos políticos e pessoas que divergem do projeto estabelecido de Nação.

De outro lado, se o conceito de Nação aparece voltado ao projeto interno e à

27-28.

⁵⁵ COMBLIN, Joseph; FIALHO, A. Veiga (trad.). **A Ideologia da Segurança Nacional**. (nota 18). pgs. 28-29.

⁵⁶ Conforme aponta COMBLIN, “*A Nação é vista como um todo homogêneo dotado de uma única vontade (...) Um interesse, uma vontade, um projeto, um poder*” (COMBLIN, Joseph; FIALHO, A. Veiga (trad.). **A Ideologia da Segurança Nacional**. (nota 18). pg. 29).

⁵⁷ Os objetivos nacionais, conforme coloca Comblin, englobam três pontos de vista: “*Em primeiro lugar, a herança dos valores morais e espirituais da civilização ocidental; pode-se chamar a isso humanismo, cristianismo ou democracia. Em seguida o caráter nacional: sabe-se como é difícil definir o pretensão caráter nacional. Nossos estrategistas, no entanto, não desistem da tarefa. Quanto ao resultado, é mais ou menos bom. Julguemos por um exemplo. o caráter nacional brasileiro, a ser cuidadosamente preservado por meio da estratégia nacional, seria o seguinte: Individualismo, adaptabilidade, improvisação, vocação pacífica, cordialidade, emotividade*”. No Chile, descobriu-se recentemente que o povo era eminentemente guerreiro. Finalmente, devemos classificar nos Objetivos Nacionais os atributos da soberania em seu sentido clássico: território, autodeterminação, integridade nacional.”(COMBLIN, Joseph; FIALHO, A. Veiga (trad.). **A Ideologia da Segurança Nacional**. (nota 18). pg. 53).

⁵⁸ Demonstrável, contudo, a ligação da Ideologia de Segurança Nacional ao pensamento nazista, seja de forma estratégica ou procedimental – a partir da noção de *guerra total* –, seja diretamente com a ideologia antissemita e racista, especificamente durante o governo militar argentino. Sobre o tema, PASCUAL, Alejandra Eleonor. **Terrorismo de Estado: A Argentina de 1976 à 1983**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 1997. pgs. 54-55.

⁵⁹ COMBLIN, Joseph; FIALHO, A. Veiga (trad.). **A Ideologia da Segurança Nacional**. (nota 18). pg. 56.

submissão interna, a bipolaridade preconiza a existência de dois projetos geopolíticos internacionais em curso, ao lado dos projetos de poder nacionais, a partir da existência da Guerra Fria: o Ocidente, comandado pelos Estados Unidos, e o comunismo, comandado pela União Soviética. Preconiza-se que o Brasil, assim como todos os países da América Latina, deve se aliar ao Ocidente, tanto em razão da disposição geográfica dos países quanto devido à superioridade moral do bloco ocidental⁶⁰. Essa perspectiva externa dá o direcionamento dos projetos nacionais, voltados à proteção do Ocidente contra a ameaça moral e política do comunismo. Nesse ponto, os elementos destacados por Comblin⁶¹ quanto às justificativas de cada nação latinoamericana para ingressar no bloco ocidental demonstram um paradoxo interessante: a submissão dos projetos nacionais internos – que tinham como interesse último a ascensão de cada país no cenário geopolítico – ao projeto comum ocidental⁶², que, dentro da América Latina, tinha o Brasil como pretense expoente, mas, fundamentalmente, determinava a submissão à liderança geopolítica do Ocidente, os Estados Unidos.

A bipolaridade, por fim, é essencial ao presente trabalho pela verificação do elemento oposto: o bloco comunista. Não obstante cause estranheza a oposição entre o Ocidente e o Comunismo, essa distinção é verificada na percepção deturpada da Ideologia quanto à delimitação do inimigo e, também, quanto à percepção da importância da geopolítica: o Comunismo é um inimigo complexo, que pode ser verificado tanto nas relações entre países quanto nos grupos subversivos que se opõem aos valores “ocidentais” pregados como superiores – ainda que os segundos sejam invariavelmente pautados ou apoiados pelas determinações do país que lidera o bloco.

Essa relação de identificação dos objetivos do bloco oposto e do emprego dos meios de combate ao Comunismo se dá a partir do paradigma da Guerra Total, o qual preconiza que o embate entre duas Nações, ou, no caso, entre o Ocidente e o comunismo, é uma guerra de aniquilação, pois a existência do objetivo oposto significa um permanente perigo para a existência do outro.

A perspectiva da guerra total, ou da guerra absoluta, é conceituada por Erich

⁶⁰ COMBLIN, Joseph; FIALHO, A. Veiga (trad.). **A Ideologia da Segurança Nacional**. (nota 18). pgs. 29-31. DO COUTO E SILVA, Golbery. **Geopolítica do Brasil**. (nota 52). pg. 138.

⁶¹ COMBLIN, Joseph; FIALHO, A. Veiga (trad.). **A Ideologia da Segurança Nacional**. (nota 18). pgs. 30-31.

⁶² Nesse sentido, interessante a passagem em que Golbery aponta, nos Objetivos Nacionais Permanentes do Brasil, “*a salvaguarda intransigente de nossa independência política, admitidas, embora, autolimitações, nunca essenciais, da soberania nacional, em benefício da cooperação e da paz internacionais*” (DO COUTO E SILVA, Golbery. **Geopolítica do Brasil**. (nota 52). pg. 74).

Ludendorff a partir da oposição à teorização da guerra trazida por Clausewitz⁶³: a guerra deixa de opor exércitos e envolve toda o povo em uma luta pela sobrevivência, envolvendo a totalidade de suas forças e recursos⁶⁴; de outro maneira, ao passo que a teoria deste submete à guerra à racionalidade e, portanto, à política, a guerra total submete a política à guerra. E, novamente, a correção da polaridade se dar entre Ocidente e Comunismo – e não Oriente, ou URSS – se dá pela compreensão de que se tratam de dois grupos de valores, compartilhados por mais de um país, que se negam completamente – a existência do Comunismo e seu reconhecimento ameaça o *way of life* compartilhado pelos países Ocidentais, dentro da concepção da Ideologia: capitalistas, cristãos e permeados por uma gama de valores considerados relativamente iguais.

Comblin destaca que a guerra total, conforme preconizada pela Ideologia de Segurança Nacional, compõe-se de três outros conceitos de guerra: a generalizada, a qual, de certa forma, corresponde em grande parte o conceito de guerra total apresentado por Ludendorff, ainda que não só englobe a meta final do combate – a eliminação total do inimigo –, a qual aquele autor considera irrealizável na prática⁶⁵, como os meios de realização dessa guerra, contextualizada pela guerra atômica⁶⁶; a fria, a efetiva guerra atual, a qual, embora não existam combates diretos de larga escala entre os participantes, não deixa de ser uma guerra, pelo que segue idênticas regras⁶⁷, nos

⁶³ COMBLIN, Joseph; FIALHO, A. Veiga (trad.). **A Ideologia da Segurança Nacional**. (nota 18). pgs. 34-37. Ainda, Ludendorff destaca sobre o seu próprio conceito de guerra que: “*Modificados os caracteres da guerra e os da política, as relações entre a política e a estratégia militar devem modificar-se. Todas as teorias de von Clausewitz serão substituídas. A guerra e a política servem para a conservação do povo, mas a guerra continua a ser a suprema expressão da vontade da vida racial. Eis porque a política deve servir a guerra.*” (LUDENDORFF, Erich. **A guerra total**. Rio de Janeiro: Editorial Inquérito, 1941. pg. 33).

⁶⁴ COMBLIN, Joseph; FIALHO, A. Veiga (trad.). **A Ideologia da Segurança Nacional**. (nota 18). pgs. 33-34.

⁶⁵ COMBLIN, Joseph; FIALHO, A. Veiga (trad.). **A Ideologia da Segurança Nacional**. (nota 18). pgs. 34-35. A guerra absoluta, ou determinada pelo fim de eliminação final do adversário, seria abstrata também pela pretensão americana de que fosse impossível a consideração prática da guerra atômica. A estratégia da segurança nacional, por um lado, tinha exatamente como intenção a inevitabilidade de uma guerra que, na prática, poderia levar à destruição mútua dos países. Não obstante, “A guerra empreendida pelos exércitos sul-americanos é bem diferente da guerra atômica vista pela segurança nacional nos Estados Unidos. A diferença é devida à interferência da idéia de guerra fria. Entre a guerra atômica e a guerra fria haveria apenas uma diferença de grau, e não de natureza” (COMBLIN, Joseph; FIALHO, A. Veiga [trad.]. **A Ideologia da Segurança Nacional**. (nota 18). pg. 39).

⁶⁶ COMBLIN, Joseph; FIALHO, A. Veiga (trad.). **A Ideologia da Segurança Nacional**. (nota 18). pg. 33.

⁶⁷ COMBLIN, Joseph; FIALHO, A. Veiga (trad.). **A Ideologia da Segurança Nacional**. (nota 18). pg. 40. No tocante à América Latina, especificamente, Comblin destaca que “*o conceito de guerra fria é lei. Segundo a Doutrina da Segurança Nacional, há uma guerra contra o “comunismo internacional”*” (COMBLIN, Joseph; FIALHO, A. Veiga (trad.). **A Ideologia da Segurança Nacional**. [nota 18]. pg. 43). Ainda, “*Da idéia de guerra fria retirou-se a idéia de guerra onipresente apesar das aparências, de uma*

embates travados constantemente na clandestinidade⁶⁸; por fim, a revolucionária, na qual serão identificadas as práticas terroristas da época, que apenas se diferencia das demais apenas por se tratar de uma nova técnica empregada pelo comunismo internacional⁶⁹, contra a qual é necessário empregar novos meios capazes de garantir a segurança nacional. Tocante a esta última faceta da guerra total aplicada à Ideologia de Segurança Nacional, exatamente a necessidade de adaptar as diversas concepções e realidades internas a uma moldura preexistente da guerra revolucionária, o que é perceptível ante a intensidade da deformação da realidade, como aponta Comblin em diversos exemplos⁷⁰.

Assim, o terrorista e o comunista, inimigo identificado da ideologia, se confundem. Isso porque o terrorismo, para a Ideologia de Segurança Nacional, é uma das tantas estratégias empregadas pelo inimigo comunista para desestabilizar o Estado e impedir a realização dos objetivos nacionais⁷¹. E, se os objetivos buscados pela Nação são essencialmente compostos por seus valores morais e estratégicos⁷², conforme ditados pela Ideologia, aqueles que se opõe a esses não integram o grupo referente à Nação: mesmo que não sejam diretamente estrangeiros, o são na essência, porque escolhem o lado oposto dentro do dualismo determinado pelo conceito de bipolaridade⁷³. Não há uma vinculação específica com qualquer ideia política ou moral diretamente: “comunistas”. O único denominador comum na identificação do inimigo é a sua oposição aos objetivos nacionais. E o combate indiscriminado ao comunismo, nessa senda, é o ponto principal da segurança nacional⁷⁴; ainda que, conforme destaca Comblin, não se tenha certeza exatamente do significado e alcance do inimigo a ser combatido, a indefinição do alcance desta segurança *“é que faz sua eficiência: o comunismo pode aparecer em todos os setores da sociedade; par alutar contra ele é preciso um conceito muito flexível. Em qualquer lugar onde se manifeste um aparente*

situação mundial em que qualquer conflito pode ser interpretado como atividade de guerra de um só inimigo: o comunismo internacional. O conceito de guerra revolucionária permitirá determinar a estratégia inimiga, e portanto o conteúdo exato dessa guerra generalizada, essa guerra absoluta que se apresenta sob a forma de guerra fria” (COMBLIN, Joseph; FIALHO, A. Veiga (trad.). **A Ideologia da Segurança Nacional**. [nota 18]. pg. 43).

⁶⁸ COMBLIN, Joseph; FIALHO, A. Veiga (trad.). **A Ideologia da Segurança Nacional**. (nota 18). pg. 40.

⁶⁹ COMBLIN, Joseph; FIALHO, A. Veiga (trad.). **A Ideologia da Segurança Nacional**. (nota 18). pg. 45.

⁷⁰ COMBLIN, Joseph; FIALHO, A. Veiga (trad.). **A Ideologia da Segurança Nacional**. (nota 18). pgs. 47-50.

⁷¹ *Supra*, nota 62.

⁷² *Supra*, nota 62.

⁷³ *Supra*, nota 21.

⁷⁴ COMBLIN, Joseph; FIALHO, A. Veiga (trad.). **A Ideologia da Segurança Nacional**. (nota 18). pg. 55.

comunismo, o Estado está presente e faz intervir a segurança nacional. A segurança nacional é a força do Estado presente em todos os lugares em que haja suspeita do fantasma do comunismo”⁷⁵.

Fixados os significados, ao menos em suas linhas gerais, dos principais conceitos da Ideologia da Segurança Nacional, volta-se ao afirmado anteriormente, agora com o devido contexto: o terrorismo é, para a Ideologia de Segurança Nacional, uma ação – e não importava qual seja – do comunismo internacional em guerra⁷⁶. O emprego dos conceitos abertos, como a “guerra revolucionária”, que permite a identificação de qualquer ação que não esteja em defesa dos objetivos nacionais como passível de punição, e a “segurança nacional” que, institucionalmente⁷⁷, determina uma política de usurpação das garantias previstas aos cidadãos para a eliminação, por qualquer meio, da ameaça comunista. A delimitação do terrorismo, todavia, padece da mesma falha que Comblin aponta quando trata da guerra revolucionária⁷⁸, ao esforçar a realidade a se encaixar na Ideologia de Segurança Nacional, deixando, por diversas vezes, de identificar as especificidades regionais.

O emprego de qualquer meio, no contexto latinoamericano, igualmente não é um eufemismo: o “inimigo subversivo” na Argentina é combatido sem a necessidade de qualquer tipo penal ou lei incriminadora, por meio de uma repressão estatal subterrânea⁷⁹. No Brasil, todas as Leis de Segurança Nacional, mesmo antes da ditadura civil-militar de 1964, incluíam uma menção específica ao terrorismo em tipos penais⁸⁰, ainda que inexistisse qualquer identificação ou submissão de um contexto para essas que apontasse qualquer significado concreto⁸¹. Essa indefinição, todavia, não impediu a identificação de condenações pela prática de terrorismo que tiveram recursos interpostos, à época, junto ao Supremo Tribunal Federal⁸². O Tribunal, na verdade,

⁷⁵ COMBLIN, Joseph; FIALHO, A. Veiga (trad.). **A Ideologia da Segurança Nacional**. (nota 18). pg. 55.

⁷⁶ *Supra*, nota. 62.

⁷⁷ COMBLIN, Joseph; FIALHO, A. Veiga (trad.). **A Ideologia da Segurança Nacional**. (nota 18). pgs. 56-57.

⁷⁸ *Supra*, nota 65. Inclusive, vários dos exemplos citados pelo autor são originários de situações identificadas como terrorismo.

⁷⁹ PASCUAL, Alejandra Eleonor. **Terrorismo de Estado: A Argentina de 1976 à 1983**. (nota 58). pgs. 60-66.

⁸⁰ *Supra*, nota 50.

⁸¹ Consoante mencionado *supra*, capítulo 1, nota 16.

⁸² Recurso Criminal nº 1.248, 1ª Turma, Rel. Min. Cunha Peixoto, julgado em 08 de junho de 1976 pelo Supremo Tribunal Federal; Recurso Criminal nº 1.148, 1ª Turma, Rel. Min. Oswaldo Trigueiro, julgado em 08 de junho de 1976 pelo Supremo Tribunal Federal;

apenas foi reconhecer que inexistia tipificação do delito de terrorismo a partir do artigo 20 da Lei nº 7.170/83 (Lei de Segurança Nacional) em 16 de dezembro de 2014, quando do julgamento de pedido de extradição efetuado em desfavor de Segundo Panduro Sandoval⁸³. Terceira situação, ainda, é a tipificação do delito de terrorismo do Peru, o qual incluiu diversas especificidades do combate ao grupo Partido Comunista del Peru – Sendero Luminoso (PCP-SL), seja pela inclusão das estratégias adotadas por este⁸⁴, seja, inclusive, pela criminalização da propagação de “ideário terrorista” por professores e outros docentes nas universidades⁸⁵, o que constituiu a gênese do grupo.

O terrorismo, assim, adquire um significado inequívoco no contexto da Ideologia de Segurança Nacional; algo que, em momentos anteriores, não se identificava. Ademais, tratando especificamente do contexto brasileiro, parece impróprio sustentar que inexistia uma concepção própria do terrorismo, por ser este compartilhado com as demais táticas da guerra revolucionária, própria do “comunismo internacional”; essa vinculação, na verdade, é exatamente o ponto que demonstra a identidade latinoamericana à época. A gênese do terrorismo no Brasil, pelo menos enquanto delito, é produto da Ideologia de Segurança Nacional e, muito embora, como se destacou na introdução, o país fosse signatário de diversos tratados internacionais referentes à repressão do terrorismo praticado mediante determinados fatos⁸⁶, inexistiu uma modificação legislativa do tipo penal até o ano de 2016.

⁸³ Questão de Ordem na Prisão Preventiva para Extradição nº 730/DF, 2ª Turma, Rel. Min. Celso de Mello, julgada em 16 de dezembro de 2014 pelo Supremo Tribunal Federal.

⁸⁴ Nesse sentido é o artigo 2º do Decreto-Ley nº 25.475/92, com redação atual, o qual dispõe que: “*El que provoca, crea o mantiene un estado de zozobra, alarma o temor en la población o en un sector de ella, realiza actos contra la vida, el cuerpo, la salud, la libertad y seguridad personales o contra el patrimonio, contra la seguridad de los edificios públicos, vías o medios de comunicación o de transporte de cualquier índole, torres de energía o transmisión, instalaciones motrices o cualquier otro bien o servicio, empleando armamentos, materias o artefactos explosivos o cualquier otro medio capaz de causar estragos o grave perturbación de la tranquilidad pública o afectar las relaciones internacionales o la seguridad de la sociedad y del Estado, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de veinte años.*”.

⁸⁵ Consoante o artigo 1º do Decreto-Ley nº 25.880/92, posteriormente revogado por inconstitucionalidade, de acordo com “Sentencia del Tribunal Constitucional Expediente, nº 010-2002-AI-TC LIMA, publicada em 04/01/2003: “*El que valiéndose de su condición de docente o profesor influye en sus alumnos haciendo apología del terrorismo, será considerado como autor de delito de traición a la Patria, reprimiéndosele con la pena máxima de cadena perpetua, quedando la pena mínima a discreción del Juez, de acuerdo con la gravedad de la acción delictiva. Asimismo será de aplicación la pena accesoria de inhabilitación conforme a los incisos 2), 4), 5) y 8) del Artículo 36 del Código Penal.*”. No tocante à origem do Sendero Luminoso a partir das universidades peruanas, comparar PERU, Comisión de Verdad y Reconciliación. Informe Final da la Comisión de Verdad y Reconciliación. Tomo I, pgs. 17-21. Disponível em: «<http://cverdad.org.pe/ifinal/>», último acesso em 05/07/2019; GORRITI ELLENBOGEN, Gustavo. **The Shining Path: A History of the Millenarian War in Peru**. University of North Carolina Press, 1999.

⁸⁶ *Supra*, nota 7.

2.2. Desconstrução e Reconstrução do Conceito – Redemocratização, Perda de Conteúdo e “Guerra ao terror”

A Ideologia de Segurança Nacional, portanto, é o elemento essencial para se compreender o conteúdo subjacente do tipo penal previsto no artigo 20 da Lei nº 7.180/83 (Lei de Segurança Nacional). Essa valoração, contudo, deixou de prevalecer a partir da redemocratização, com o encerramento dos governos militares, o que, por sua vez, levou à desconstrução do conceito anterior de terrorismo, alterando aquele paradigma a uma nova vinculação a partir da percepção internacional do delito de terrorismo.

É importante reiterar que a descontinuidade do conceito de terrorismo não é um processo de percepção e efeitos imediatos, mas parece se dar a partir da perda da necessidade de repressão de um inimigo específico. Nesse sentido, o terrorismo se manteve em pauta no período: a Constituição da República Federativa de 1988 reconhece a necessidade de se pautar a política internacional em repressão ao terrorismo⁸⁷, bem como afirma uma gravidade superior desse a outros delitos quanto o coloca como crime inafiançável⁸⁸. Por outro lado, igualmente é reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal, em 2014, que inexistia um delito tipificado de terrorismo⁸⁹, asseverando o acerto de parte da doutrina⁹⁰, como tampouco pode ser verificado um uso sequer esporádico do artigo 20 da Lei de Segurança Nacional nos tribunais brasileiros de modo geral.

O período posterior ao período da Guerra Fria, portanto, é o da *desconstrução* gradual do conceito anteriormente reconhecido pela ideologia de segurança nacional.

⁸⁷ *Supra*, nota 9.

⁸⁸ “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)XLIII - a lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem;”

⁸⁹ *Supra*, nota 83.

⁹⁰ *Supra*, nota 16.

Isso não significa o seu total desuso posterior, mas a evidente mudança do conteúdo da legislação, decorrente de mudanças da política e orientação do Estado Brasileiro trazidas com a redemocratização. Assim, a conceituação do terrorismo passa gradualmente a figurar, em termos legais, apenas na disputa política internacional, que se modifica de acordo com o interesse de cada Estado, tornando impraticável uma definição geral, mas apenas por fatos isolados, direcionados pelo jogo político⁹¹. E, a partir da expansão do papel do Estado na manutenção da segurança contra a ameaça indefinida terrorista, tal figura se torna cada vez mais evocável e maleável aos interesses do momento. Assim, o contexto brasileiro inicialmente delineado padece da mesma situação: a existência de um conceito pré-existente, que não mais corresponde com a realidade, implica uma perda do “conteúdo próprio” do terrorismo para os países latino americanos após a redemocratização. Assim, o terrorismo passou a ser reconhecido dentro de um panorama legal como um fenômeno exógeno à realidade brasileira⁹², vinculado ao anarquismo e às experiências estrangeiras, principalmente europeias, de sua ocorrência⁹³, já após a derrocada da polarização decorrente da guerra fria.

Todavia, por que denominar esta etapa “guerra ao terror”? Porque a repressão ao terrorismo nos moldes ditados pela política internacional, em especial traçados pela política norteamericana, implica uma guerra declarada de eliminação do inimigo⁹⁴, dentro do paradigma da guerra total exposto anteriormente na análise da importância do contexto da segurança nacional.

⁹¹ BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. **Terrorismo Internacional: A guerra preventiva e a desconstrução do Direito Internacional.** (nota 22). pgs. 207-208.

⁹² Conforme destacada BÖHM, “*In Latin America, anti-terrorism legislation follows international developments with regard to policies and measures aimed at preventing and sanctioning terrorist acts. This means that national legislations often do not actually and solely focus on the internal socio-political reality of each country. Quite the contrary, the national normative order gives in to the pressure of international and sometimes unilateral interests, which are not closely related to the necessities of the country. This can be displayed by a closer examining the already mentioned Laws on the Financing of Terrorism in Argentina, Chile and Colombia. Thus, we are pointing out our disagreement with all of the reforms which are inspired by external legislation or which obey to political demands from powerful countries or international organizations (e.g. U.S.A., FATF, etc.), when those amendments do not really fit into the internal context.*” (BÖHM, M. L.; GONZÁLEZ-FUENTE, R. A.; TARAPUÉS, D. F. **Terrorism and anti-terrorism in South America with a special consideration of Argentina, Chile and Colômbia.** [nota 18]. pg. 66).

⁹³ Comparar FRAGOSO, Heleno Cláudio. **Terrorismo e Criminalidade Política.** (nota 4), no geral, mas especialmente fls. 14-18. O autor, inclusive, vinculando o terrorismo essencialmente a um fim de agir político, aponta como marco inicial legislativo do terrorismo a repressão do anarquismo, por meio do Decreto Lei nº 4.269/21.

⁹⁴ Como exemplificado pela declaração do presidente americano Ronald Reagan, ainda anterior à 11 de setembro de 2001, ao declarar guerra à Nicarágua, “*A guerra contra o terrorismo (...) como a luta contra uma praga, contra um câncer disseminado por bárbaros, por “opositores depravados da própria civilização”*” (CHOMSKY, Noam. **A nova guerra contra o terror.** [nota 4]. pg. 11).

O paradigma fixado pela “*guerra ao terror*”, contudo, após os atentados realizados em 11 de setembro de 2001, determinaram uma nova ascensão da necessidade de eliminação de um inimigo relativamente determinado⁹⁵, o qual, embora não se tenha certeza exatamente quem é – visto que a comunidade internacional não consegue determinar o conjunto objetivo de fatos –, sabe-se com certeza que se deve punir, determinando o processo de *securitização*⁹⁶, em termos próximos do paradigma da segurança nacional⁹⁷. As violações de direitos e garantias individuais não se dão apenas no contexto brasileiro, e são destacadas com especial relevo em diversos países do mundo⁹⁸.

Nesse sentido, Rubens Ricupero⁹⁹, ao discorrer sobre a drástica alteração de paradigma decorrente dos atentados de 11 de setembro no campo das relações internacionais, após um período de relativa intensificação das liberdades individuais e de avanço da cooperação em escala global, decorrente do encerramento da guerra fria,

⁹⁵ Agrega-se, assim, maior importância a uma identificação do terrorismo com a motivação religiosa, destacadamente o islamita, no contexto de conflito entre os países ocidentais e os do Oriente Médio.

⁹⁶ Gunther Rudzitz traz a discussão a respeito da problemática da definição do conceito de segurança dentro do paradigma internacional. Dentro dos conceitos apresentados, importa sublinhar o conceito de *securitização*, aprofundado pelo autor a partir do pensamento de Barry Buzan. Assim, “*segurança é o movimento que leva a política para além das regras do jogo estabelecidas e enquadra o assunto tanto como um tipo especial de política, como um conjunto de ações que se executam acima dela. Portanto, securitização pode ser entendida como uma versão mais extremada da politização, pois, em teoria, qualquer assunto público pode ser posicionado no espectro que varia do não-politizado (significando que o Estado não lida com ele e de nenhum modo é tido como um tópico de debate público e de decisões), passando por politizado (significando que o tópico é parte de uma política pública requerendo uma decisão governamental e alocação de recursos), indo até o securitizado (significando que o tópico é apresentado como uma ameaça existente, requerendo medidas de emergência, o que justifica ações fora dos limites normais do processo político)*”. (RUDZIT, Gunther. **O debate teórico em segurança internacional. Mudanças frente ao terrorismo?** Revista Civitas, Porto Alegre, v. 5, nº 2, pgs. 297-323. pg. 308).

⁹⁷ *Supra*, nota 77. Ainda, alguns autores destacam a existência do conflito em sentido claramente belicoso, em especial por parte dos Estados Unidos da América, na repressão ao terrorismo após os atentados de 11 de setembro, bem como a correlação entre o período posterior a 2001 com o período da Guerra Fria. Nesse sentido, RUDZIT, Gunther. **O debate teórico em segurança internacional. Mudanças frente ao terrorismo?** (nota 96); RICUPERO, Rubens. **O mundo após o 11 de setembro: a perda da inocência.** Revista Tempo Social, São Paulo, v. 15, nº 2, pgs. 9-30, novembro de 2003. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200002, último acesso em 08 de janeiro de 2019.

⁹⁸ Analisando as questões referentes aos EUA e ao USA Patriot Act, Ronald Dworkin relata diversas violações apontadas pelos órgãos internos de direitos humanos e a dificuldade dos organismos internacionais em delimitar a questão como violação aos tratados assinados pelos Estados Unidos. Nesse sentido DWORKIN, Ronald. **O terror e o ataque às liberdades civis.** Revista Direito e Democracia, Canoas, v. 5, nº 1, pgs. 169-184, 2004. Interessante destacar que Dworkin aponta a frequente justificativa dos atos referindo-se a termos como “combate” e “situação de emergência”, enquanto os presos pelos casos citados, via de regra, são classificados como “combatentes” e “inimigos”; não apenas isso, também são constantes as comparações do autor e dos interlocutores dos fatos relatados da perspectiva bélica – seja para justificar a ação afora da lei, quanto para fundamentar a necessidade de persecução de regras justas que são observáveis inclusive em período de guerra.

⁹⁹ RICUPERO, Rubens. **O mundo após o 11 de setembro: a perda da inocência.** (nota 97).

aponta cinco fatores que sofrem uma brusca mudança de direção, em especial sob a ótica das ações protagonizadas pelos Estados Unidos: em primeiro, a *reafirmação do poder do Estado*, fundado na política e estratégia, sobre a sociedade civil; em segundo, *o unilateralismo do poder militar* exercido, com a conseqüente militarização da política externa, que termina por representar ameaça real apenas aos países que possuem muito improváveis chances de reação¹⁰⁰; em terceiro, *o aprofundamento das divergências internacionais*, com a exaltação da heterogeneidade, desfavorecendo a frágil convergência dos anos anteriores; em quarto, *o impacto negativo da guerra ao terrorismo na globalização*, devido à crescente promulgação de lei e regulamentos restritivos no trânsito de bens e pessoas, a fim de aumentar a segurança, o que contudo acaba por destacar a política evidentemente nacionalista propagada; e *a reversão dos ganhos decorrentes da cooperação*, apontados pelo autor como “dividendos da paz” decorrente do período posterior ao encerramento da Guerra Fria.

Ainda, os tópicos levantados apontam que a alteração do paradigma conclui-se evidente, uma vez que, não deixando de lado a compreensão de que o unilateralismo americano nas relações internacionais não é uma verdadeira novidade¹⁰¹, o impacto da guerra ao terror – e seu caro maquinário¹⁰² – reformulam a dinâmica de repressão do terrorismo, reavivando sua intensidade¹⁰³.

De outro lado, a desvinculação do contexto regional é plenamente verificável nos tratados ratificados pelos países latinoamericanos de prevenção ao terrorismo¹⁰⁴. A delimitação destes é pautada por fatos concretos e que, de certo modo, não são identificáveis sequer com pautas atreladas ao combate ao inimigo identificado pela

¹⁰⁰ Nesse ponto, mais a frente do texto, ao ressaltar a questão da heterogeneidade, exemplifica o autor que “Quando os Estados Unidos destroem o governo de um país débil como o Iraque mas recuam diante da Coreia do Norte porque esta é bem armada e talvez tenha a bomba nuclear, em vez de intimidar e desencorajar os outros fora-da-lei, provocam a reação contrária, a conclusão de que só a posse de armas atômicas confere algum grau de invulnerabilidade. Ao esmagarem países fracos com sua demolidora tecnologia militar, estimulam os adversários a recorrerem ao terrorismo, clássico refúgio dos que não podem aspirar a um combate aberto contra uma superioridade inigualável. Quem se arroga o direito unilateral de um ataque preventivo contra um perigo incerto e duvidoso como o de Bagdá não deve se surpreender quando outros, a Índia, por exemplo, em relação ao Paquistão, cogita de empregar remédio similar contra o perigo, no seu caso, muito mais imediato e concreto. De maneira geral, o unilateralismo do poder, a banalização da guerra e da violência, a militarização da diplomacia, possuem uma persuasiva capacidade de demonstração e fazem por todo o lado discípulos e imitadores. A paz é contagiosa, mas a guerra e a violência também o são.” (RICUPERO, Rubens. **O mundo após o 11 de setembro: a perda da inocência.** [nota 98] pg. 17).

¹⁰¹ RICUPERO, Rubens. **O mundo após o 11 de setembro: a perda da inocência.** (nota 97). pg. 25.

¹⁰² RICUPERO, Rubens. **O mundo após o 11 de setembro: a perda da inocência.** (nota 97). pgs. 21-23.

¹⁰³ *Supra*, nota 2.

¹⁰⁴ *Supra*, nota 7.

Ideologia de Segurança Nacional. Isso é possível perceber, v. g., a partir da delimitação peruana de incremento da punição por propaganda de grupos terroristas dentro de universidades¹⁰⁵, questão essa que encontra amparo na formação do PCP-SL, bem como é possível de ser identificada na perseguição de professores no período da ditadura militar brasileira, mas que não aparece em tratativas internacionais quanto ao tema – tratada, ao que nos parece, como uma pontualidade local. Não se desconhece, ademais, que a dinâmica dos acordos internacionais tende a desfavorecer – ou completamente obstar – a definição de certos assuntos, como a própria definição do terrorismo ou a determinação da existência de um terrorismo de estado, todavia parece haver uma clara dissociação entre os fatos da realidade latinoamericana e os diversos tratados internacionais, salvo exceções pontuais.

Os trabalhos acadêmicos, de igual forma, se encontram em boa parte vinculados ao paradigma abstrato o internacional, no qual alguns autores se propõem a analisar o fenômeno do terrorismo e categorizá-lo, delimitando quais seriam os principais fatos e aspectos envolvendo a temática. A análise concreta ao paradigma latinoamericano, quando considerado, é dada como meio de alcançar essa definição abstrata do terrorismo.

Contudo, não obstante a diferenciação entre os contextos, os trabalhos internacionais permitem a análise das questões trazidas quando dos acordos internacionais firmados, em especial pelo Brasil, de modo que sua análise é oportuna para compreender quais elementos se encontram no centro da discussão internacional da matéria.

Inicialmente, o trabalho de *Alex Schmid e Albert Jongman* procura organizar estes diversos conceitos e discussões, pelo que é um ponto de partida interessante para a discussão. Destacam-se alguns debates. Após demonstrar empiricamente a existência de apenas três termos comuns em, pelo menos, metade das consultas¹⁰⁶, os autores atribuem diversas questões que serão, futuramente, objeto de decisão e delimitação das legislações penais: a violência simbólica faz parte, essencialmente, do conceito de terrorismo – sejam estas individualmente ou coletivamente consideradas – ou podemos trabalhar com uma consideração completamente aleatória quanto aos atingidos?¹⁰⁷ O

¹⁰⁵ *Supra*, nota 84.

¹⁰⁶ *Supra*, nota 3.

¹⁰⁷ SCHMID, Alex P.; JONGMAN, Albert J. **Political Terrorism**. (nota 3). pgs. 07-10. Os autores colocam que se pode trabalhar, essencialmente, com vítimas indeterminadas, mas motivos determinados.

terrorismo é um método de combate, tal qual a guerrilha – portanto sendo encarado como uma perspectiva essencialmente de guerra entre dois atores – ou o terrorismo se impõe enquanto um método diferenciado de enviar uma mensagem?¹⁰⁸ É possível um terrorismo sem o estado psicológico de “terror” - entendido, de maneira simplificada, enquanto uma forma extrema e constante de ansiedade – ou há a necessidade de perpetuar essa situação de maneira prolongada?¹⁰⁹ É necessário que o ato terrorista infrinja normas sociais – constitucionais, penais – ou é possível que a definição do fenômeno – enquanto fato não essencialmente criminalizado – considere infrações de caráter moral, distanciando-se de uma pretensa linguagem neutra, desconsiderada do autor que a utiliza?¹¹⁰ Tais questões estarão presentes na quase totalidade das tipificações de terrorismo atuais, pois sua solução comporta algumas das escolhas que cada Estado, ao legislar a matéria, teve de se posicionar dentro do contexto de debate mundial, bem como fazem parte das diversas tentativas de conceituação do terrorismo. Em especial, essas questões igualmente servem para delimitar a impossibilidade de atribuição do terrorismo à uma ou determinado número de condutas que certamente trariam sua incidência.

No mesmo sentido, o *Oxford Handbook of Terrorism* agrega as discussões em caráter internacional, todavia a partir de uma coletânea de artigos referentes a diversas questões do terrorismo em ambos âmbitos – tanto nacionais/locais quanto estritamente internacionais. Novamente, algumas delas são identificáveis de maneira mais destacada na delimitação feita por este trabalho dos pontos relevantes: a evolução do paradigma de pesquisa no campo do terrorismo, especialmente a partir do ponto de vista europeu¹¹¹; a

¹⁰⁸ SCHMID, Alex P.; JONGMAN, Albert J. **Political Terrorism**. (nota 3). pgs. 13-18. Em que pese haja a opção pela diferenciação entre combate de guerrilha e o terrorismo, o texto aponta de maneira mais indefinida o debate.

¹⁰⁹ SCHMID, Alex P.; JONGMAN, Albert J. **Political Terrorism**. (nota 3). pgs. 19-21. Aqui, conforme colocam os autores, não necessariamente o conceito “científico” estrito de terror seria o aplicável: parece inegável que o terrorismo possui um núcleo conceitual sólido consistente na produção de um estado de extremo medo da morte ou lesão e, posteriormente, na exploração dessa reação emocional para manipulação. Ainda, como exposto à pg. 19, “*Many extremists might often not be able to produce a prolonged terror effect by unexpected, dramatic acts of violence; however, the fact that the evocation of terror is their intente is suficiente to justify placing them in the same category as those who succeed*”.

¹¹⁰ SCHMID, Alex P.; JONGMAN, Albert J. **Political Terrorism**. (nota 3). pgs. 25-28. O termo moral não aparece especificamente trabalhado, entendendo-se, por contrassenso, utilizado como infrações desconectadas de uma pretensa legitimação legal. Trata-se, aqui, também do problema de qual será a “agência definidora” do conceito de terrorismo, e se conceitos contraditórios podem coexistir. Este último, em especial, é rechaçado pelos autores.

¹¹¹ Interessante destacar, nesse artigo, a contraposição dos autores à delimitação apontada à nota 4. Assim, “*Another position argues that because terrorism is a socio-historically contingent signifier that can acquire collective meaning only through a socially negotiated agreement, our research should focus on*

dificuldade de definição do terrorismo dentro do paradigma democrático, considerando como base as resoluções e julgamentos de tribunais internacionais¹¹²; se é possível a consideração de uma dimensão moral do terrorismo¹¹³; as análises do fenômeno do terrorismo a partir das perspectivas sociológica e criminológica¹¹⁴, cultural e antropológica¹¹⁵; histórica¹¹⁶; psicológica¹¹⁷ e crítica¹¹⁸; a delimitação de terrorismo enquanto determinação indireta dos inimigos¹¹⁹; das relações entre terrorismo e conflito religioso, destacadamente a relação com o “terrorismo islâmico”¹²⁰; a existência de um terrorismo de estado¹²¹; estudos voltados para o aperfeiçoamento da reação de

*representational practices and terrorism's symbolic performance rather than the phenomenon itself. We agree that this is an important research agenda and that terrorism is not a brute fact that allows for simple observation and cataloging. Yet, 'although the concepts and beliefs of actors engaged in any given social practice are integral to any understanding of that practice, they do not exhaust it' (Wight 2009, 100). That is so because although knowledge is socially constructed through language, "without a referent, the practices of discursive and linguistic articulation are meaningless" (Joseph 2009, 95). There must be something there in the first place to construct socially and attach a meaning to. Jackson himself, a key figure of critical terrorism studies, advocates a 'minimal foundationalism' as the ontological basis for pursuing a definition, where the main challenge is to chart a balance "between the extremes of ontological essentialism (whilst recognizing behavioral regularities) and radical contingency (whilst accepting the importance of context to the knowledge process)" (2011, 119)" (CHENOWETH, Erica; GOFAS, Andreas. The Study of Terrorism: achievements and challenges ahead. CHENOWETH, Erica, et al. (orgs.). **The Oxford Handbook of Terrorism.** (nota 301). pg. 4).*

¹¹² SAUL, Ben. Defining Terrorism: a conceptual minefield. CHENOWETH, Erica, et al. (orgs.). **The Oxford Handbook of Terrorism.** 1ª ed., Oxford: Oxford University Press, 2019. pgs. 34-49.

¹¹³ HELD, Virginia. The Moral Dimensions of Terrorism. CHENOWETH, Erica, et al. (orgs.). **The Oxford Handbook of Terrorism.** 1ª ed., Oxford: Oxford University Press, 2019. pgs. 69-84.

¹¹⁴ FISHER, Daren G.; DUGAN, Laura. Sociological and Criminological Explanations of Terrorism. CHENOWETH, Erica, et al. (orgs.). **The Oxford Handbook of Terrorism.** 1ª ed., Oxford: Oxford University Press, 2019. pgs. 163-175.

¹¹⁵ MALEŠEVIĆ, Siniša. Cultural and Anthropological Approaches to the Study of Terrorism. CHENOWETH, Erica, et al. (orgs.). **The Oxford Handbook of Terrorism.** 1ª ed., Oxford: Oxford University Press, 2019. pgs. 177-193.

¹¹⁶ LUTZ. Historical Approaches to Terrorism. CHENOWETH, Erica, et al. (orgs.). **The Oxford Handbook of Terrorism.** 1ª ed., Oxford: Oxford University Press, 2019. pgs. 194-206. Neste artigo o autor destaca a evolução histórica do conceito de terrorismo, podendo ser traçada em casos até à Roma antiga. Conclui, ainda, que não é possível determinar um aumento proporcional do emprego da violência ou de meios letais, mas sim um aumento na quantidade de vítimas.

¹¹⁷ HORGAN, John G. Psychological Approaches to the Study of Terrorism. CHENOWETH, Erica, et al. (orgs.). **The Oxford Handbook of Terrorism.** 1ª ed., Oxford: Oxford University Press, 2019. pgs. 207-223.

¹¹⁸ HEATH-KELLY. Critical Approaches to the Study of Terrorism. CHENOWETH, Erica, et al. (orgs.). **The Oxford Handbook of Terrorism.** 1ª ed., Oxford: Oxford University Press, 2019. pgs. 224-237. Assim, “*Critical approaches, in this case, are asking why it became common sense to call violence by one set of actors “terrorism” but not the violence of others (and their answer highlights the interconnection of power with language)*”. A abordagem trazida aqui, como a abordagem colocada por CHOMSKY (nota 4), também se inserem dentro da perspectiva crítica.

¹¹⁹ GOODWIN, Jeff. The Causes of Terrorism. CHENOWETH, Erica, et al. (orgs.). **The Oxford Handbook of Terrorism.** 1ª ed., Oxford: Oxford University Press, 2019. pgs. 253-267.

¹²⁰ HAYNES, Jeffrey. Religion and Terrorism. CHENOWETH, Erica, et al. (orgs.). **The Oxford Handbook of Terrorism.** 1ª ed., Oxford: Oxford University Press, 2019. 283-297; BRAHIMI, Alia. Ideology and Terrorism. CHENOWETH, Erica, et al. (orgs.). **The Oxford Handbook of Terrorism.** 1ª ed., Oxford: Oxford University Press, 2019. pgs. 298-315.

¹²¹ WILSON, Tim. State Terrorism. CHENOWETH, Erica, et al. (orgs.). **The Oxford Handbook of**

contraterrorismo nos paradigmas nacionais e internacionais¹²²; e, por fim, na delimitação de elementos comuns da definição de terrorismo à experiência latinoamericana¹²³.

Observados os elementos que compõe a discussão internacional, bem como delimitado o contexto de “guerra ao terror”, necessárias duas distinções: a princípio, a experiência latinoamericana com o terrorismo é diametricamente diferente da experiência americana e europeia no paradigma da “guerra ao terror”, uma vez que inexistente no contexto atual o similar interesse geopolítico na manutenção da vinculação latina a um bloco ocidental, tampouco o espaço brasileiro e latinoamericano são os principais alvos de ataques terroristas dentro dos novos parâmetros de combate; os países hegemônicos ocidentais que vivenciam a realidade dos confrontos de eliminação diretamente em seu território¹²⁴. Essa realidade reduz o interesse local imediato dos países latinoamericanos de se incluir efetivamente na “guerra ao terror”, como também distancia a percepção da problemática.

Por outro lado, o distanciamento dos países não apenas do enfoque fático dos atentados, como também de uma posição hegemônica nas relações com os centros em questão, ocasiona uma segunda problemática diretamente das tratativas, que é a parcial

Terrorism. 1ª ed., Oxford: Oxford University Press, 2019. pgs. 331-347.

¹²² BYMAN, Daniel. Counterterrorism Strategies. CHENOWETH, Erica, *et al.* (orgs.). **The Oxford Handbook of Terrorism.** 1ª ed., Oxford: Oxford University Press, 2019. pgs. 623-639; BIRD, Juliette. Terrorism and Counterterrorism: a policy perspective. CHENOWETH, Erica, *et al.* (orgs.). **The Oxford Handbook of Terrorism.** 1ª ed., Oxford: Oxford University Press, 2019. pgs. 640-658; BIANCHI, Andrea. Counterterrorism and International Law. CHENOWETH, Erica, *et al.* (orgs.). **The Oxford Handbook of Terrorism.** 1ª ed., Oxford: Oxford University Press, 2019. pgs. 659-676.

¹²³ HOLMES, Jennifer S. Terrorism in Latin America. CHENOWETH, Erica, *et al.* (orgs.). **The Oxford Handbook of Terrorism.** 1ª ed., Oxford: Oxford University Press, 2019. pgs. 559-568.

¹²⁴ CHOMSKY, Noam. **A nova guerra contra o terror.** (nota 4). pgs. 8-10. TOCARA, especificamente no tocante ao terrorismo, determina essa política criminal como “de emergência” nos Estados europeus, em correlação à política criminal “de exceção” já frequentemente verificada no contexto latinoamericano. Na margem, contudo, destaca que “*esa restricción del derecho penal garantista, al servicio de aquel derecho penal de excepción, ha tenido mucho más costos sociales en su aplicación en el nuevo continente que en el viejo. En principio, porque el viejo autoritarismo latinoamericano, que se ha expresado en la militarización de su vida política, ha llegado a invadir los sistemas penales, valiéndose del recurso inveterado del ‘Estado de sitio’ [...]*” (TOCORA, Fernando. **Política criminal contemporánea.** Santa Fe de Bogotá: Editorial Temis, 1997. pgs. 108-109). Ainda nesse tópico, relacionando os problemas do terrorismo e globalização, GARBIRAS expõe que “*Se puede leer lo que sucedió el 11 de septiembre (11-S), en EE.UU., como la expresión última de una forma de enfrentamiento que venía dándose desde hace 35 años, es decir, el terrorismo que operaba con objetivos específicos, ahora se presente con rasgos masivos, de esta manera pueden emplazar y enfrentar una potencia y figurativamente acrecer los ejércitos que no tienen, y combatir a quien consideran enemigo. Por lo tanto, la conflagración con las características que lo tenga, de guerra internacional o de guerra mundial, se va a enfrentar una modalidad que se refinó: el terrorismo globalizado*” (RAMÓN GARBIRAS, Alberto; CÁRDENAS MORÁN, John Jairo. **Terrorismo, Globalización y Estados Nación.** 1ª ed., Santiago de Cali: Universidad Libre, Seccional Cali, 2007. pg. 24).

ruptura do terrorismo ditado pelos acordos internacionais com uma percepção do conteúdo da expressão fundada a partir das questões não superadas da anterior definição de terrorismo. No Brasil, isso é representado pela dificuldade na superação do contexto de vinculação do terrorismo à faceta ideológica da doutrina de segurança nacional e do combate ao comunismo, existindo uma visível preocupação na garantia de uma excludente de ilicitude¹²⁵ que é o único ponto concreto a destoar, na tipificação do delito, do texto quase literal dos tratados e acordos internacionais.

Em tal contexto apresentado, portanto, o cenário atual demonstra uma incerteza teórica mesclada a uma certeza política pela necessidade de repressão ao terrorismo. E a Lei nº 13.260/16 limita-se a incorporar uma série de fatos definidos por estas instâncias internacionais sem delimitar um conteúdo compreensível a estes, em razão da abertura excessiva da finalidade específica prevista. Contudo, no contexto brasileiro, essa vinculação ao paradigma internacional apresenta rupturas próprias que não são explicadas diretamente pelo teor dos acordos internacionais, tampouco pela doutrina, mas são evidentes se considerado como reminiscências do conceito anterior de terrorismo, o qual independia da suficiência da descrição na legislação.

Nessa senda, difícil identificar a delimitação jurídica suficiente do alcance do tipo penal de terrorismo, bem como vinculá-lo a uma estrutura fática única ou a elementos com um certo grau de coesão que permitam sua apreensão anterior ao direito, não negando, contudo, que dentro dos contextos brasileiro e latinoamericano, é possível atribuir em certos pontos¹²⁶ um conteúdo local à definição do terrorismo ou vinculá-lo a uma repressão internacional a partir de uma percepção conjunta de tratados e acordos. Não obstante, parece impossível sustentar que esse referencial normativo – nacional e internacional –, e, principalmente, as ações institucionais dele decorrentes, em especial na investigação¹²⁷ de possíveis atos de terrorismo, ainda que iniciados apenas os atos

¹²⁵ Conforme se lê do artigo 2º, § 2º, da Lei nº 13.260/16, “O disposto neste artigo não se aplica à conduta individual ou coletiva de pessoas em manifestações políticas, movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou de categoria profissional, direcionados por propósitos sociais ou reivindicatórios, visando a contestar, criticar, protestar ou apoiar, com o objetivo de defender direitos, garantias e liberdades constitucionais, sem prejuízo da tipificação penal contida em lei”, disponível em «http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13260.htm», último acesso em 05 de julho de 2019

¹²⁶ *Supra*, nota 93.

¹²⁷ Interessante ressaltar que, conforme o artigo 16 da Lei nº 13.260/16 (nota 5), “Aplicam-se as disposições da Lei nº 12.850, de 2 agosto de 2013 – combate às organizações criminosas –, para a investigação, processo e julgamento dos crimes previstos nesta Lei”.

preparatórios¹²⁸, sejam insignificantes ou meramente formais.

2.3. Delimitação do Conceito de Terrorismo

Considerados os elementos verificados nos parágrafos anteriores, a delimitação possível do terrorismo, aliado aos paradigmas fáticos determinado pela Lei nº 13.260/16, parece corresponder exatamente a essa dupla e ambígua vinculação: em primeiro, a delimitação dada pelos acordos internacionais, de um lado, que configuram o modelo-base dos atos de terrorismo, e vem atrelada a diversas experiências e anseios internacionais de proteção, bem como ambientada em um atual contexto de “guerra ao terror”, na qual a política internacional norteamericana toma destaque especial; e uma vinculação discursiva e residual do conteúdo propriamente latinoamericano de terrorismo, muitas vezes atrelado ao “combate ao comunismo” promovido pela Ideologia de Segurança Nacional.

Algumas das questões destacadas no plano internacional não demonstram grande relevo para o trabalho, uma vez que ou dizem respeito à elementos fáticos que são essenciais em uma proposta de definição própria do terrorismo, mas não de uma delimitação do campo de discussão, porquanto inevitavelmente acabam abarcados ou superados; ou por tratarem de questões que, dentro do contexto latinoamericano, não são essencialmente relevantes para identificar o que é reconhecido como terrorismo, mas sim o que não deveria ser terrorismo. Nesse primeiro aspecto recaem os aspectos referentes à dimensão psicológica do terror/pânico, a diferenciação entre terrorismo de estado e terrorismo praticado por indivíduos ou organizações criminosas, à diferenciação do terrorismo enquanto método de prática de outros delitos/método de combate ou fenômeno único; à diferenciação da metodologia de combate empregada por organizações atribuídas terroristas – *v. g.* FARC, Sendero Luminoso.

No entanto, a motivação específica do ato é um fator de certo relevo, ainda que não necessariamente determinante, ao contrário do enfoque ressaltado nos trabalhos, especialmente naqueles dentro do contexto internacional. Isso se dá em razão do próprio

¹²⁸ Conforme o artigo 5º da Lei nº 13.260/16 (nota 5).

caráter da delimitação proposto nesse trabalho não pretende uma definição amplamente aplicável de terrorismo, mas sim uma que corresponda à prática analisada para compreender o fenômeno em um âmbito determinado.

Nesse âmbito, portanto, a delimitação alcançada é especificamente referente aos elementos fáticos expostos anteriormente, e não somente não é possível verificar a existência de um conjunto relevante de motivações, como, pelo contrário, são irrelevantes à vinculação específica do fato ao desvio conforme percebido, em especial, pelo Estado.

Assim, uma definição de terrorismo pode conviver com termos simples, como na Lei de Segurança Nacional, ou essencialmente abertos, como na Lei nº 13.260/16, e não ser o motivo de completa inaplicabilidade, uma vez que o discurso quanto à motivação aparente é menos relevante, para a construção da política criminal, do que a delimitação do inimigo a ser perseguido.

Cabe pontuar, ademais, que essa delimitação do terrorismo não abarca diretamente o chamado terrorismo de estado, em razão do enfoque de aprofundamento do trabalho, ainda que considere situações fáticas que, independentemente da conceituação teórica do tema, são semelhantes. Todavia, se trata de uma questão em que é necessária uma maior justificativa, o que é possível em ambos contextos analisados nos subcapítulos anteriores.

Para a Ideologia de Segurança Nacional tudo que o Estado pratica no combate ao inimigo não apenas é justificado, mas é necessário, em razão da necessidade de proteger os valores ocidentais em uma guerra de eliminação contra o Ocidente, e portanto o *contraterrorismo*, no contexto da prática contrarrevolucionária, é plenamente legitimado, não importando os meios empregados. Essa prática pode ser visivelmente exemplificada, na América Latina, a partir do exemplo argentino. O papel das Comissões da Verdade, contudo, e essa tensão política criada em especial por setores da sociedade face às inegáveis violações de direitos humanos ocorridas durante as ditaduras civis-militares, são elementos que compõe um conjunto de reações do Estado e da Sociedade em consequência aos desvios verificados, ainda que, na maioria dos casos, não tenha sido adentrado o plano da infração.

De outro modo, a delimitação dos atos de terrorismo por meio de acordos internacionais não inclui o terrorismo de estado por motivos similares: os países que compõe parte da hegemonia mundial estão ou estiveram envolvidos em conflitos internacionais os quais facilmente podem recair dentro desta nova definição; parte da

própria comunidade destes países, igualmente, apoia o emprego de táticas bélicas, ainda que possam ser consideradas desproporcionais. Desta mesma argumentação pode se levantar uma explicação da dificuldade em aprovar a tipificação do delito de agressão perante o Tribunal Penal Internacional¹²⁹.

Assim, embora aparente ser inegável o fato de que a definição, pelos Estados, de atos de terrorismo por ele diretamente praticados, ao menos no contexto brasileiro, não deve ser levada da discussão acadêmica e política para um campo mais concreto em um período próximo, e sua consideração dentro da delimitação proposta pelo trabalho é de difícil valoração pela dificuldade de analisar o fenômeno a partir de parâmetros objetivos ou consensuais, o contexto apresentado evidentemente diz respeito à experiência latinoamericana de terrorismo. Contudo, seria necessário um estudo próprio, além dos parâmetros propostos pelo trabalho, para delimitar elementos significativos e coerentes no que as ações nacionais e internacionais, dos períodos citados, poderiam configurar o efetivo emprego, pelo Estado, de atos terroristas, bem como um levantamento empírico muito mais abrangente. E não obstante não se pretenda, de forma similar, a definição própria de terrorismo, a diferença de premissas dificulta a própria delimitação fática.

Portanto, em que pese sejam considerados diversos fatos, especialmente vinculados à repressão estatal contraterrorista, como parte do contexto necessário à compreensão do fenômeno, não se inclui a sua vinculação especificamente como terrorismo na delimitação deste trabalho, pois essa construção dependeria, portanto, de uma própria definição do terrorismo de estado.

¹²⁹ Nesse sentido, AMBOS, Kai; SALCEDO, Ana María Garrocho (trad.). **La lucha antiterrorista tras el 11 de septiembre de 2001**. 1ª ed., Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Centro de Investigación en Filosofía y Derecho, 2007.

3. DA DELIMITAÇÃO DA POLÍTICA CRIMINAL

Delimitado o alcance do significado de terrorismo – e, por consequência, de “guerra ao terror” –, parte-se para a delimitação de Política Criminal.

Essa construção, contudo, ao contrário da delimitação do terrorismo, não pode ser feita diretamente por meio de uma análise do seu desenvolvimento fático, ainda que sob o enfoque brasileiro e latino-americano, ao longo dos períodos históricos, sob pena de verificar acriticamente as medidas de restrição de direitos e garantias, dentro de um espectro de guerra – no caso, a total – e afastar a crítica necessária. Não obstante, tampouco parece viável a adoção de uma elaboração teórica, com a sua posterior exposição, ou a simples digressão entre períodos históricos com o fito de apresentar uma “conclusão” historicamente fundada – beirando, assim, uma espécie de historicismo. Por fim, a dificuldade de enfrentamento direto, apontada na introdução¹³⁰, das definições de política criminal adotadas por diversos trabalhos, em especial brasileiros e latinos, e suas diferenças, se existentes, dos conceitos de criminologia, sociologia, ciência política, entre outras ciências, impede um trabalho que prescindia de uma primeira análise geral mais crua e aberta.

A proposição deste capítulo, portanto, é novamente uma delimitação – e não definição – do conteúdo do que abordar-se-á como Política Criminal, a partir da identificação **dos possível conceitos e objetivos** – aqui, a partir dos conceitos teóricos propostos pelas escolas comuns às ciências criminais, e dos objetivos, estes os quais, embora relacionados com os conceitos, se confundem e permitem tanto a complexidade da visualização da *real politik* quanto a crítica a essa –, **dos sujeitos** – os grupos que, dentro do contexto delimitado pela introdução e pelo capítulo anterior, tem atuação significativa e que moldam os conceitos anteriormente vistos – e **das especificidades locais** – a forma como, no Brasil e na América Latina, se desenvolveram os anteriores, em contrapartida as proposições teóricas que se fundamentam em realidades europeias e norteamericanas.

¹³⁰ *Supra*, nota 32.

3.1. Possíveis Conceitos de Política Criminal

As concepções de Política Criminal, assim como os de Criminologia e, de certo modo, da definição do Direito Penal enquanto ciência dogmática, possuem bases teóricas que se confundem a partir de uma reconstrução dos sistemas fundantes nos quais esses conceitos foram baseados, embora, por exemplo, a expressão política criminal seja atribuída, inicialmente, a Feuerbach¹³¹, e a Criminologia toma *corpus científico* a partir da antropologia criminal proposta por Lombroso e o positivismo científico¹³². Mesmo que não seja o escopo deste estudo um aprofundamento quanto às escolas das ciências criminais como um todo, necessário um panorama, ainda que breve, dos modelos propostos por estas.

Inicialmente, o direito penal clássico ou liberal, de cariz iluminista e encabeçado, em duas vertentes separadas, por Feuerbach e Beccaria, traz a função do direito penal como garantidor e limitador do poder punitivo estatal¹³³. Baliza, nessa senda, os princípios que devem ser respeitados quando da inculpação dos delinquentes: a legalidade estrita, fundada na definição anterior, clara e inequívoco do comando legal violado¹³⁴; a humanidade das penas, com a substituição das penas corporais pelas de prisão¹³⁵; a publicidade dos atos processuais, tanto da acusação quanto dos julgadores¹³⁶; a proporcionalidade das penas ao delito cometido¹³⁷; entre outros. Todas essas garantias derivam da ideologia burguesa da época, a partir do jusnaturalismo, de que os indivíduos possuem garantias inatas que necessariamente devem ser observadas pelo Estado, este apenas podendo limitar ou suspender essas garantias nos termos do “contrato social” e sob a justificativa de assegurar a segurança dos indivíduos que se

¹³¹ Conforme DELMAS-MARTY, Mireille; VIEIRA, Denise RADANOVIC (trad.). **Os Grandes sistemas de política criminal**. (nota 36), pg. 42.

¹³² ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, Laura. **Política criminal**. Madrid: Editorial Colex, 2001. pg. 79.

¹³³ BECCARIA, Cesare; CRETELLA JR., J. (trad.); CRETELLA, A. (trad.). **Dos Delitos e das Penas**. 2ª ed. rev. e 2ª tir. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997., pg. 28-29; ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, Laura. **Política criminal**. (nota 132) pgs. 71-72

¹³⁴ BECCARIA, Cesare; CRETELLA JR., J. (trad.); CRETELLA, A. (trad.). **Dos Delitos e das Penas**. (nota 133), pgs. 30-36; ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, Laura. **Política criminal**. (nota 132) pg. 72.

¹³⁵ BECCARIA, Cesare; CRETELLA JR., J. (trad.); CRETELLA, A. (trad.). **Dos Delitos e das Penas**. (nota 133), pgs. 61-66, 91-100; ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, Laura. **Política criminal**. (nota 132) op. cit.

¹³⁶ BECCARIA, Cesare; CRETELLA JR., J. (trad.); CRETELLA, A. (trad.). **Dos Delitos e das Penas**. (nota 133), pgs. 56-60; ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, Laura. **Política criminal**. (nota 132) op. cit.

¹³⁷ BECCARIA, Cesare; CRETELLA JR., J. (trad.); CRETELLA, A. (trad.). **Dos Delitos e das Penas**. (nota 133), pgs. 37-41; ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, Laura. **Política criminal**. (nota 132) op. cit.

submetiam a este Estado¹³⁸.

Os postulados delimitados por Beccaria, assim, direcionam a uma característica principal da política criminal clássica: a centralização do fenômeno criminal a partir do Estado, consubstanciado na figura da legislação. Na mesma linha Feuerbach ao afirmar que a Política Criminal é “o conjunto de procedimentos repressivos pelos quais o Estado reage contra o crime”¹³⁹. Essa reação estatal, nos limites do liberalismo burguês, respeitando as garantias individuais reconhecidas pelo iluminismo¹⁴⁰, não necessariamente desenvolve uma relação direta com o delinquente “real”, mas sim com um delinquente abstrato que adquire tal característica – ou rótulo – ao utilizar de seu livre arbítrio para ultrapassar o limite imposto pela garantia das liberdades dos demais indivíduos; esse, contudo, ocupa uma posição passiva na construção da reação estatal: ela é realizada dentro do Estado e por este, diretamente, a partir de uma interpretação das ações humanas potencialmente perigosas à manutenção da paz social – fim último do Estado e do contrato social¹⁴¹ –, delimitando estas ações a partir da promulgação das leis penais. Quando da condenação do delito, igualmente, a obrigação do Estado de cominação de uma pena proporcional e a proibição das penas desumanas são postulados desta política criminal de limitação.

A política criminal clássica, por fim, incorpora como fins da pena a retribuição¹⁴² – a partir da necessidade de se guardar proporcionalidade entre a pena e o delito – e a prevenção geral negativa¹⁴³ – a partir da necessidade de delimitação de leis claras e explícitas a fim de que os indivíduos tenham pleno conhecimento da ilegalidade da conduta. Essas características, novamente, demonstram uma abstração do reconhecimento do indivíduo delinquente que, apesar de justificada pela necessidade burguesa de, à época, retirar os privilégios da nobreza dominante, será duramente criticada pela corrente posterior, fundada no positivismo jurídico.

¹³⁸ ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, Laura. **Política criminal**. (nota 132) pg. 73.

¹³⁹ *Supra*, nota 131.

¹⁴⁰ Cumpre destacar que as garantias individuais do iluminismo, derivadas do pensamento liberal, não se preocupam diretamente com os delinquentes, apenas, indiretamente, com os fenômenos que levam a delinquência.

¹⁴¹ Nesse sentido, Feuerbach aponta que “*As lesões ao direito, de qualquer espécie, se opõem aos fins estatais (§ 8), e, com isso, é simplesmente necessário que não ocorram no Estado quaisquer lesões ao direito. O Estado, portanto, está autorizado e obrigado a criar instituições por meio das quais se tornem impossíveis, de modo geral, as lesões ao direito.*” (FEUERBACH, P. J. A.; ALFLEN, Pablo Rodrigo da Silva (trad.). **Lehrbuch des gemeinen in Deutschland gültigen Peinlichen Rechts**. pg. 37, § 9º.

¹⁴² BECCARIA, Cesare; CRETELLA JR., J. (trad.); CRETELLA, A. (trad.). **Dos Delitos e das Penas**. (nota 133), pgs. 37-41; ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, Laura. **Política criminal**. (nota 132) pg. 75.

¹⁴³ BECCARIA, Cesare; CRETELLA JR., J. (trad.); CRETELLA, A. (trad.). **Dos Delitos e das Penas**. (nota 133); pg. 52; ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, Laura. **Política criminal**. (nota 132) op. cit.

A estabilização do Estado liberal burguês, a crescente migração populacional para as cidades e, conseqüentemente, a marginalização de grande parte dos indivíduos, inseridos em condições de miserabilidade e trabalho extenuantes, ocasionaram o aumento da criminalidade e a identificação destas com certos grupos sociais. Ademais, a referida estabilização trouxe um novo paradigma ao Estado, dissociando o grupo que majoritariamente compunha os corpos legislativos e burocráticos do grupo marginalizado e propenso à criminalização – não que as classes mais pobres, como operários, camponeses migrantes e outros desviantes da época iluminista não fossem perseguidos, mas a retirada da burguesia agora estabelecida permitiu um giro de paradigma da política criminal, do Estado ao delinquente individualmente considerado, a pessoa perigosa¹⁴⁴. Esse giro, ainda, foi favorecido pela ascensão tecnicista do positivismo científico¹⁴⁵, fundado no pensamento cartesiano e no empiricismo¹⁴⁶. O conhecimento, portanto, adquirido através da observação, não mais se identificava com a proposição filosófica jusnaturalista dos iluministas, tampouco o delito é uma proposição abstrata deduzida a partir da demonstração dos valores – em especial porque estes, na legislação, já estavam assentados. O delito, assim, passa a ser o comportamento desviante diretamente observável que Cesare Lombroso, por meio do estudo empírico dos recolhidos em estabelecimentos penais, identificará¹⁴⁷.

Para o presente estudo da Política Criminal, contudo, o primeiro ponto de interesse da escola positivista se dá exatamente no giro do Estado para o delinquente, ou, da retribuição e prevenção geral para a prevenção especial, positiva ou negativa¹⁴⁸. Essa modificação altera drasticamente o panorama da relação ideal entre Estado e indivíduo – a qual, ao menos no que declarada, era uma relação pautada pelos limites da garantia – para uma relação entre um Estado/Sociedade *contra* o delinquente,

¹⁴⁴ BARATTA, A. **Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal**. Rio de Janeiro: Revan, 2002. pgs. 38-40; ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, Laura. **Política criminal**. (nota 132) pgs. 79-81.

¹⁴⁵ O positivismo científico enquanto método cartesiano de análise do mundo determinou diversas vertentes de análise das ciências que englobam o saber penal, em especial o positivismo criminológico e o positivismo jurídico. Esse trabalho, ao tratar o positivismo científico, refere-se diretamente ao criminológico neste momento, tendo em vista que o positivismo jurídico se centra no isolamento dogmático do Direito Penal e, portanto, prescinde de trabalhar, dentro de sua disciplina, os conhecimentos não vinculados à lei objetiva.

¹⁴⁶ BARATTA, A. **Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal**. (nota 144). op. cit.; ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, Laura. **Política criminal**. (nota 132) pg. 78

¹⁴⁷ Esses estudos compõem algumas obras célebres do autor italiano: O Homem Delinquente, A Mulher Delinquente, e Os Anarquistas.

¹⁴⁸ BARATTA, A. **Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal**. (nota 144); ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, Laura. **Política criminal**. (nota 132) pg. 81.

socialmente perigoso e passível de restrição e controle. Nesse sentido, a utilização e defesa das medidas de segurança – contenções de caráter médico e terapêutico, que poderiam ou não ter tempo determinado –, o etiquetamento de indivíduos a partir das características biopsicosociológicas¹⁴⁹, as quais incluíam diversas características comuns aos marginalizados da época¹⁵⁰, e a separação da forma e conteúdo da lei penal, por meio do positivismo jurídico, dos demais conhecimentos, a partir da especialização promovida pelo pensamento cartesiano, são determinantes a observar a política característica desse período.

Ainda nessa escola, todavia, a transição do Estado liberal burguês para um Estado de bem-estar social determinou a necessidade de uma política criminal que não se limitasse à neutralização dos indivíduos perigosos, mas também congregasse a realidade social, em especial a partir da preocupação da política social¹⁵¹.

Congregando a sistematização das ciências penais, com a delimitação de seus objetos de estudo empíricos, com uma perspectiva de fim do Direito Penal mais ligada com os valores pregados pelo Estado de bem-estar social, a obra de Franz von Liszt é o marco mais relevante da época, em especial a ciência conjunta do Direito Penal¹⁵², que, por sua vez, delimita e define os conceitos de Política Criminal dentro de uma perspectiva conglobada dos saberes penais não-jurídicos. Essa sistematização, a qual facilitou a incorporação das ideias em grande parte dos códigos penais; a criação de uma concepção própria da Política Criminal positivista¹⁵³, consubstanciada no Programa de Marburgo¹⁵⁴; e a disseminação das ideias de von Liszt internacionalmente¹⁵⁵ são pontos essenciais a compreensão da importância da sua teorização, especialmente para a realidade latinoamericana.

Assim, a Política Criminal, para von Liszt, é *“el contenido sistemático de principios – garantizados por la investigación científica de las causas del delito y de la*

¹⁴⁹ BARATTA, A. **Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal.** (nota 144). pg. 38; ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, Laura. **Política criminal.** (nota 132). op. cit.

¹⁵⁰ BARATTA, A. **Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal.** (nota 144). pg. 40; ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, Laura. **Política criminal.** (nota 132). pgs. 81-82.

¹⁵¹ ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, Laura. **Política criminal.** (nota 132) pg. 86.

¹⁵² ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, Laura. **Política criminal.** (nota 132). pgs. 87-88.

¹⁵³ ZÚÑIGA RODRIGUES coloca o positivismo de von Liszt como positivismo naturalista ou sociológico. Nesse sentido, ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, Laura. **Política criminal.** (nota 132). pg. 85. Ainda, dentro da perspectiva do positivismo naturalista ou sociológico, comparar LANGLE, Emilio. **La teoría de la política criminal.** Madrid: Editorial Reus, 1927, o qual adota o pensamento de Franz von Liszt em elaboração conjunta aos elementos do positivismo científico.

¹⁵⁴ ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, Laura. **Política criminal.** (nota 132). op. cit.

¹⁵⁵ ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, Laura. **Política criminal.** (nota 132). op. cit.

eficácia de la pena –, según los cuales el Estado dirige la lucha contra el delito, por medio de la pena y de sus formas de ejecución”¹⁵⁶. Não obstante, “*Ao passo que a política social toca suprimir ou limitar as condições sociais do crime, a política criminal só tem que ver com o delinqüente individualmente considerado*”¹⁵⁷. Há uma renovação na concepção dos sujeitos que realizam e compõe a política criminal: o Estado, o delinquente e a Sociedade como pontos centrais da realização da política. Nesse sentido, o Estado assume uma dupla posição, característica dos valores do Estado de bem-estar social, ao determinar o Direito Penal – a “Magna Carta do delinquente”, ou as garantias de limitação do poder punitivo frente aos indivíduos – e a Política Criminal – que, de certa forma, assume a manifestação do interesse punitivo da Sociedade no geral, caracterizado, também, pela realização do fim da aplicação do Direito Penal, que é a prevenção do cometimento de crimes e, por meio dela, a salvaguarda dos bens jurídicos socialmente relevantes. Ao delinquente, por sua vez, é dispensado tratamento com base no conhecimento da Criminologia: aos socialmente recuperáveis, a ressocialização; àqueles que necessitem de tratamento, ou os que sejam mentalmente incapazes, o tratamento; aos incorrigíveis, a neutralização¹⁵⁸.

Nessa senda, o discurso majoritário de pura neutralização do indivíduo criminoso foi substituído, paulatinamente, para uma visão humanitária do tratamento do indivíduo criminoso¹⁵⁹. A política criminal, assim, visaria à defesa da sociedade a partir de diversas estratégias – que, embora extrapenais, não submetiam o delinquente ao tratamento exclusivo das ciências naturais adotadas pelo positivismo criminológico¹⁶⁰.

¹⁵⁶ ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, Laura. **Política criminal**. (nota 132). pg. 85.

¹⁵⁷ VON LISZT, Franz; PEREIRA, José Hygino Duarte (trad.). **Tratado de direito penal alemão**. (nota 26). pg. 112.

¹⁵⁸ VON LISZT, Franz; PEREIRA, José Hygino Duarte (trad.). **Tratado de direito penal alemão** (nota 26)

¹⁵⁹ ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, Laura. **Política criminal**. (nota 132). pg. 95. Sobre a diferenciação entre o positivismo criminológico e a defesa social, Marc Ancel *apud* Rosa del Olmo, afirma que “*existem claras diferenças entre o positivismo e a defesa social: 1º a defesa social não é determinista; 2º desaprova a classificação rígida dos delinquentes tipos e sublinha a individualidade da personalidade humana; 3º crê na importância dos valores morais; 4º aprecia o dever da sociedade em relação ao delinquente e trata de estabelecer um equilíbrio entre este e a sociedade, negando-se a empregar medidas de segurança contra aquele como simples instrumentos administrativos; 5º embora utilize os recursos da ciência moderna, nega-se a ser dominada por esta, substituindo o cientificismo dos positivistas por um sistema moderno de política criminal*” (OLMO, R. DEL; PIZZOLANTE, F. E. (trad.); MORETZSOHN, S. (trad.). **A América Latina e sua criminologia**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2004. pg. 119). Ademais, sobre a política criminal de defesa social, comparar ANCEL, Marc. **A nova defesa social; um movimento de política criminal humanística**. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

¹⁶⁰ ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, Laura. **Política criminal**. (nota 132). pg. 95. Nesse sentido, aponta a autora que a preocupação da escola de defesa social consistia na articulação de uma eficaz proteção da sociedade através da coordenação entre Criminologia, Ciência Penitenciária e Direito Penal.

Não obstante, aproximam-se as definições liberais, positivista e de defesa social da criminologia e, em conjunto ou separadamente, da política criminal necessária a seu alcance, a partir do ponto de vista de defesa social – no sentido de que o objetivo do sistema penal é a punição das condutas ofensivas à sociedade, e a missão da ciência penal a sua “defesa”, ou conservação – e do paradigma etiológico puramente jurídico: o crime é definido pelo grupo legitimado pela sociedade para realizá-lo, e é uma concepção anterior aos estudos da criminologia e da política criminal. O estudo das ciências exógenas das Ciências Criminais é precedido pela definição dada pelo Direito Penal e Processual Penal, e essas definições estão assentadas de maneira que a crítica externa não permeia a crítica jurídica. E nessa linha, a política criminal decorrente é separada em dois âmbitos: sua *realidade jurídica*, expressa na interpretação oficializada da legislação penal – seja diretamente pelo legislador, seja por quem aplica diretamente o texto legal – e a *realidade jurídico-teórica* que, não obstante possa se sobrepor de maneira crítica à realidade jurídica, acaba por limitar a análise na relação de conflito entre Estado e sujeito criminoso, a partir dos elementos pautados diretamente pela construção legal do delito e pelas regras internas do direito, deixando, assim, de reconhecer as relações externas ao direito como diretamente relevantes.

Voltando à temática principal do terrorismo. A aplicabilidade da política criminal ao terrorismo pode ser analisada diretamente pelo enfoque jurídico, em uma sequência temporal: a aplicabilidade do tipo penal previsto no artigo 20 da Lei de Segurança Nacional, o desuso da lei, a reafirmação de uma política estatal de repressão ou contrariedade ao terrorismo pela Constituição de 1988, a edição do tipo penal de prática de atos de terrorismo. Dentro da aplicação da Lei pelo judiciário, a existência de poucos julgados que trabalhem diretamente a matéria, em especial criminais, a partir de análise jurisprudencial no *site* do Supremo Tribunal Federal brasileiro¹⁶¹, assim como a inexistência de julgados que não tratem de extradição após certo período de tempo.

Esse paradigma, analisado apenas dentro do âmbito jurídico, coloca a problemática apontada na introdução: a tipificação do terrorismo não traduz as fissuras reais que aparecem diante da análise das relações sociais que levaram a essa tipificação. A existência e suficiência – dentro de um ponto de vista jurídico –, à época, de um tipo penal, na Lei de Segurança Nacional, que apenas previa a expressão “terrorismo”, só pode ser compreendida a partir da relação estabelecida entre Estado e Sociedade dentro

¹⁶¹ <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>

da Ideologia de Segurança Nacional.

Essa concepção corresponde à mudança posterior do paradigma criminológico, a partir das contribuições sociológicas quanto ao aporte das teorias da anomia¹⁶², do desvio¹⁶³, das subculturas criminais, das da socialização e aprendizagem social, das do conflito, e do etiquetamento¹⁶⁴, alterando o objeto de estudo proposto para a ciência, apontando-a como disciplina que percebe o fenômeno criminal a partir da metodologia crítica, que questiona a anterior base tipológica do Direito Penal: O que é o crime, e o que a sua tipificação tem a nos dizer sobre a conduta e a reação da sociedade?¹⁶⁵ E essa alteração é essencial à definição da política criminal, na medida em que ela permite a melhor compreensão, crítica e reelaboração da política criminal dentro do paradigma oficial – legislação e sua interpretação, e a inserção direta das relações subjacentes ao contexto jurídico, evitando uma dissociação direta da perspectiva extralegal da crítica jurídica¹⁶⁶.

A teoria do etiquetamento, ou *labelling approach*, em específico, conforme destaca Alexandre Baratta, suscita a problemática de que a distinção entre um comportamento criminoso ou não “*depende menos de uma atitude intrinsecamente boa ou má, social ou anti-social, valorável positiva ou negativamente pelos indivíduos, do que da definição legal que, em um dado momento distingue, em determinada sociedade, o comportamento criminoso do comportamento lícito. Por debaixo do problema da legitimidade do sistema de valores recebido pelo sistema penal como critério de orientação para o comportamento socialmente adequado, e, portanto, de discriminação entre conformidade e desvio, aparece como determinante o problema da definição do*

¹⁶² BARATTA, A. **Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal.** (nota 144), pgs. 59-67.

¹⁶³ ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, Laura. **Política criminal.** (nota 132). pg. 102.

¹⁶⁴ BARATTA, A. **Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal.** (nota 144). pgs. 69-83; ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, Laura. **Política criminal.** (nota 132). pg. 102.

¹⁶⁵ ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, Laura. **Política criminal.** (nota 132). pgs. 103-104. Ainda, afirma que as concepções críticas compreendem cada categoria do delito a partir da maximização das garantias do indivíduo e dos direitos humanos. Nesse sentido, na pg. 103, a autoria determina a criminologia crítica a partir do “*eje de las nuevas concepciones en la criminología es pues el control social con carácter general, el estudio de los mecanismos de socialización formales e informales que determinam que unas personas realicen comportamientos desviados y por qué algunos de ellos son considerados insoportables, y por ello, susceptibles de etiquetarlos como delitos e imponerles la sanción más grave que dispone el Estado y la Sociedad*”. Assim, “*todo que pone em evidencia que la cuestión criminal es um problema político, porque es um proceso de definición de la criminalidad, de acuerdo com los intereses dominantes*”.

¹⁶⁶ E, nesse ponto, as críticas de áreas que não compõe diretamente o saber jurídico penal propriamente dito não precisam ser obrigatoriamente traduzidas para esse. Se trata de uma mudança, principalmente, de pressupostos de objeto – da definição legal para a relação social subjacente – e de metodologia.

*delito, com as implicações político-sociais que revela, quando este problema não seja tomado por dado, mas venha tematizado como centro de uma teoria da criminalidade”*¹⁶⁷.

Esse enfoque na relação social subjacente ao fato percebido como delito, em especial a partir do *labeling approach*, permite que o desenvolvimento de uma política criminal crítica, preocupada não essencialmente com o fim da pena, ou voltada. Ainda que indiretamente, à aplicação da pena *per si*, mas perceptível às diversas realidades subjacentes ao sistema de valores reconhecido pela sistemática criminal – e permite que esses valores sejam criticados a partir de uma visão que englobe os saberes não-jurídicos¹⁶⁸. E, nesse ínterim, a proposição de uma política criminal fundada em garantias legais ou constitucionais, de cariz liberal ou funcionalista¹⁶⁹, é insuficiente ao se debruçar exclusivamente quanto ao paradigma jurídico da questão, insuficiência essa que prepondera na realidade latinoamericana em razão exatamente do contexto de difícil concretização de garantias.

Concluindo o primeiro tópico da delimitação de possíveis conceitos, a necessidade de superação dos paradigmas liberais e de defesa social, dentro da política criminal, em favor especialmente de um paradigma voltado à análise da relação social subjacente não somente da elaboração da lei, mas do seu impacto, permite a construção de uma política criminal que não seja limitada, ao fim, à análise vinculada exclusivamente à legislação penal. E essa superação, por sua vez, permite a análise da política criminal, de modo sistemático, fora da relação entre Estado (lei/interpretação) e Delincente, mas também, como ver-se-á no próximo capítulo, a consideração total do Estado e Delincente, bem como das relações destes entre si e com a Sociedade. Ainda, permite que se integre de fato o contexto subjacente latinoamericano – e não de maneira exógena, subsidiária à crítica –, tanto específico à legislação antiterror quanto genérico a partir do neocolonialismo.

¹⁶⁷ BARATTA, A. **Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal**. (nota 144), pgs. 85-86.

¹⁶⁸ *Supra*, nota 29.

¹⁶⁹ Nesse sentido, como proposta em momentos distintos por Claus Roxin, *in* ROXIN, Claus; GRECO, Luís (trad.). **Política criminal e sistema jurídico-penal**. (nota 26), e ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, Laura. **Política criminal**. (nota 132).

3.2. Dos Sujeitos da Política Criminal

Verificadas algumas ideias centrais de fundamentação das ciências penais, e destacada a necessidade de adoção de um pensamento que entenda pela possibilidade de integração da pressuposição tipológica extrajurídica, o segundo capítulo analisará os sujeitos da política criminal. Estes são trazidos na concepção de Mireille Delmás-Marty, a qual aponta sua existência como elementos invariantes das definições de política criminal, e que, segundo a autora, compõe a estrutura da política criminal¹⁷⁰. A sua adoção pretende possibilitar ao trabalho a concepção de um modelo¹⁷¹ próprio de política criminal que seja capaz de adaptar-se à realidade brasileira e latinoamericana – pelo que, portanto, não pode ser uma transposição direta de um conceito abstrato completo de política criminal – e, ao mesmo tempo, passível de comparação com uma política criminal alemã e europeia.

Os primeiros elementos estruturais destacados pela autora são a infração e o desvio, vinculadas, respectivamente, à normatividade e à normalidade¹⁷²: a infração diz respeito à conduta desviante que é definida a partir da violação de comportamentos ideais, derivados de um “dever ser” determinado pela norma jurídica, que também pode depender, por sua vez, da interpretação de outras normas subjacentes; o desvio, de outro modo, diz respeito ao comportamento de normalidade esperado pela sociedade, o “esperado”, que corresponde, portanto, a uma norma ou orientação eminentemente não jurídica. A relação entre estes elementos, ainda, pode se dar de maneira interligada, na

¹⁷⁰ DELMAS-MARTY, Mireille; VIEIRA, Denise RADANOVIC (trad.). **Os Grandes sistemas de política criminal**. (nota 36). pg. 60.

¹⁷¹ Adota-se, também, o significado de modelo apontado por DELMAS-MARTY, como “*uma aproximação daquilo que é observado e há, necessariamente, uma distância do modelo da realidade (...) Assim, entendido como instrumento de pesquisa, todo modelo é refutável, e a utilidade da representação esquemática está precisamente nesta fraqueza e nesta fragilidade. Simplificador, o modelo permite totalizar a matéria tratada e evitar as reduções demasiado unilaterais; aproximativo, ele contém o germe de sua refutação e permite, assim, que o conhecimento avance; abstrato, ele questiona a vida em sua diversidade concreta e tenta descolá-la do automatismo de seu desenvolvimento cotidiano. Mas ele ainda precisa respeitar determinadas regras: de coerência lógica (validade interna) e de adequação à realidade (validade externa)*” (DELMAS-MARTY, Mireille; VIEIRA, Denise RADANOVIC (trad.). **Os Grandes sistemas de política criminal**. [nota 36]. pg. 82). Ainda, não apenas parece indissociável a consideração do modelo enquanto moldura necessariamente imprecisa da realidade com a afirmação de simples delimitação do conceito de política criminal, como essa imprecisão permite uma adoção integral da forma de construção, mesmo com pontuais adaptações, uma vez que as relações próprias da realidade marginal podem ser interpretadas dentro dos parâmetros abertos.

¹⁷² DELMAS-MARTY, Mireille; VIEIRA, Denise RADANOVIC (trad.). **Os Grandes sistemas de política criminal**. (nota 36). pgs. 61-64

medida em que a norma também é prescritiva e, nesse sentido, discurso de definição do desvio em si¹⁷³, ou opositiva, ocorrendo a desconexão entre ambas e a modificação, via de regra no plano normativo¹⁷⁴. Possível a confusão entre a anormalidade e a violação da normatividade, por fim, ocasionando tanto a imputação desvinculada da norma jurídica, como o exemplo nazista, quanto a imposição de medida de “tratamento” ao delinquente¹⁷⁵.

O Estado e a Sociedade civil compõem, por sua vez, os elementos invariantes das respostas do corpo social, visto que possíveis inúmeras formas de reação frente aos desvios e infrações¹⁷⁶. Assim, as respostas concentradas no Estado correspondem àquelas trazidas pelos meios institucionais, tais quais o judiciário, a polícia e a administração pública, ao passo que os demais órgãos organizacionais que também interferem na elaboração das políticas criminais, tais como organizações civis, classistas, religiosas, familiares, profissionais. E, não obstante a intervenção estatal seja muito mais evidente nos modelos de política criminal e, especial, fundados a partir do pensamento ocidental, nos quais as instituições civis, em algum nível, são mediadas pelo Estado, a invariável não desaparece, bem como sua presença abre a possibilidade de análise de sistemas de política criminal não diretamente vinculados ao modelo liberal ocidental¹⁷⁷.

Isoladas, portanto, estas quatro invariáveis, e medidas as interpretações a partir dos modelos de política, Estado e sociedade que são aplicados, é possível a delimitação de qualquer grande sistema de política criminal, porque a análise do sistema se dá a partir da análise das relações principais, e, posteriormente, das relações variadas a partir da derivação das respostas da sociedade e do Estado face às infrações e desvios.

¹⁷³ DELMAS-MARTY, Mireille; VIEIRA, Denise RADANOVIC (trad.). **Os Grandes sistemas de política criminal**. (nota 36). pg. 62.

¹⁷⁴ DELMAS-MARTY, Mireille; VIEIRA, Denise RADANOVIC (trad.). **Os Grandes sistemas de política criminal**. (nota 36). pg. 63. Nesse sentido, “*é fato que a normalidade social tende a influenciar a normatividade jurídica e que uma distância demasiado grande entre uma e outra (por exemplo quando a interdição jurídica atinge comportamentos suficientemente difundidos para serem considerados como conformes à normalidade social, ou, no sentido contrário, quando um comportamento fortemente reprovado e considerado como “anormal” não é sancionado juridicamente) pode provocar modificações da norma jurídica: por um movimento quer de despenalização (...) quer de penalização (...) a fim de obter a adoção ou a aplicação efetiva de uma lei penal*”.

¹⁷⁵ DELMAS-MARTY, Mireille; VIEIRA, Denise RADANOVIC (trad.). **Os Grandes sistemas de política criminal**. (nota 36). pgs. 63-64.

¹⁷⁶ DELMAS-MARTY, Mireille; VIEIRA, Denise RADANOVIC (trad.). **Os Grandes sistemas de política criminal**. (nota 36). pg. 64.

¹⁷⁷ DELMAS-MARTY, Mireille; VIEIRA, Denise RADANOVIC (trad.). **Os Grandes sistemas de política criminal**. (nota 36). pgs. 65-66.

Conforme destacado por DELMÁS-MARTY, “a escolha das variantes propostas (...) é o equivalente a uma fotografia que mostra não a realidade, mas uma realidade, a realidade captada pelo olhar do fotógrafo”¹⁷⁸.

As relações, em sua faceta primária ou *fundamental*, como define a autora¹⁷⁹, se dão nos eixos Infração-Resposta do Estado (I-Re), Infração-Resposta da Sociedade (I-Rs), Desvio-Resposta do Estado (D-Re) e Desvio-Resposta da Sociedade (D-Rs)¹⁸⁰. Dessas decorrem as relações secundárias ou *derivadas*¹⁸¹.

Inicialmente, as relações *derivadas em linha*, as quais desempenham uma função maior de explicação e decomposição das relações fundamentais, sendo substituíveis a essas¹⁸²:

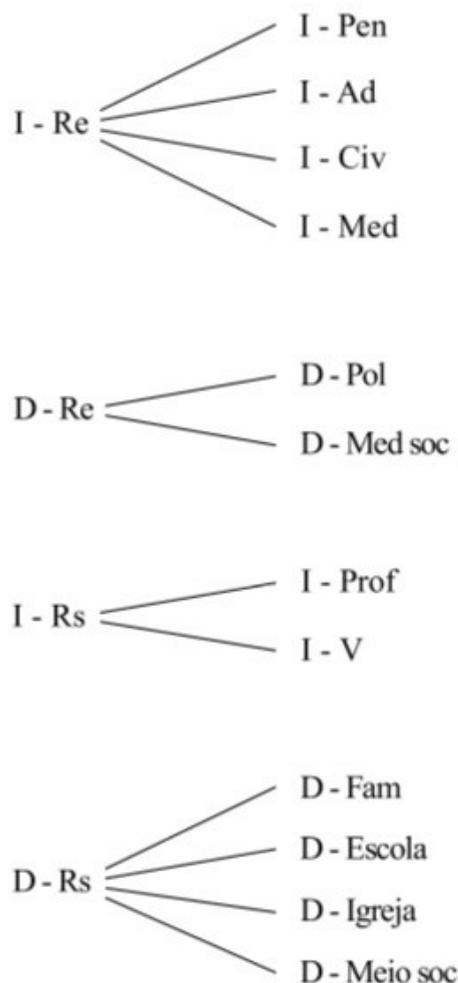
¹⁷⁸ DELMAS-MARTY, Mireille; VIEIRA, Denise RADANOVIC (trad.). **Os Grandes sistemas de política criminal**. (nota 36). pg. 66.

¹⁷⁹ DELMAS-MARTY, Mireille; VIEIRA, Denise RADANOVIC (trad.). **Os Grandes sistemas de política criminal**. (nota 36). pg. 67.

¹⁸⁰ Embora no caso do terrorismo pareça ser essencial a diferenciação da infração e desvio, a autora afirma que é possível a contração desses quando se confundem dentro do sistema social, como por exemplo o nazista.

¹⁸¹ DELMAS-MARTY, Mireille; VIEIRA, Denise RADANOVIC (trad.). **Os Grandes sistemas de política criminal**. (nota 36). pgs. 69-73.

¹⁸² DELMAS-MARTY, Mireille; VIEIRA, Denise RADANOVIC (trad.). **Os Grandes sistemas de política criminal**. (nota 36). pgs. 70-71.



Nesse sentido, conforme o gráfico apresentado:

- A relação entre Infração e Resposta do Estado (I-Re) deriva nas redes de sanção, ou seja, nas medidas penais (I-Pen) – à exceção das “redes de repressão”¹⁸³, administrativas (I-Ad), civis (I-Civ) e de mediação (I-Med);
- A relação entre Infração e Resposta da Sociedade (I-Rs) deriva nas redes de auto-regulação, ou seja, as relações entre a infração e a resposta das

¹⁸³ DELMAS-MARTY, Mireille; VIEIRA, Denise RADANOVIC (trad.). **Os Grandes sistemas de política criminal.** (nota 36). pg. 239. Em suma, essa subdivide-se, segundo a autora, em repressão *generalizada*, configurada por aquela que continua de qualquer desvio de conduta – afastamento da norma ou proveniente de um Estado excepcional; repressão *desdobrada*, na qual há a aparência de um sistema liberal, com a organização de um sistema penal excepcional (Pen); e repressão *com objetivo definido*, na qual essa é restrita à uma criminalidade ou forma de criminalidade específicas.

entidades profissionais (I-Prof) – o que parece ser perfeitamente aplicável ao contexto brasileiro¹⁸⁴ – e da vítima (I-V), na forma da autodefesa;

- A relação entre Desvio e Resposta do Estado (D-Re) deriva nas redes de segurança, ou seja, na atuação dos órgãos de segurança do Estado. Assim, dividem-se na relação do desvio com os órgãos de polícia (D-Pol), e os órgãos médico-sociais (D-Med soc), quando há a perspectiva de um tratamento aliada à coerção;
- A relação entre Desvio e Resposta da Sociedade (D-Rs) deriva nas redes de integração, ou seja, na introdução do indivíduo às normas do grupo, derivando nas relações entre o desvio e, na visão da autora, a família (D-Fam), a escola (D-Escola), a igreja (D-Igreja) e o meio profissional e social (D-Meio soc)¹⁸⁵;

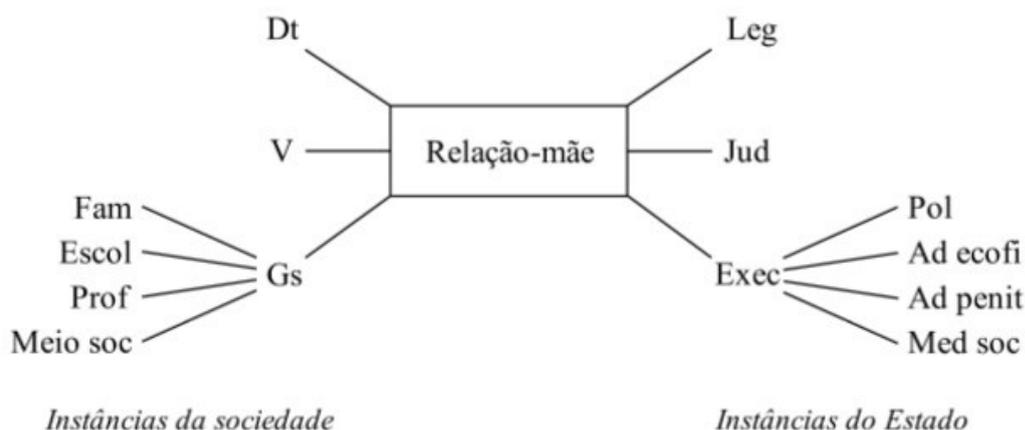
A partir das relações *derivadas em linha* – ou secundárias –, é possível a configuração de relações *derivadas em círculo*. Esse terceiro grupo de relações é complementar aos outros dois, uma vez que tem como objetivo verificar as implicações decorrentes da interação dos grupos com outras instâncias: *da sociedade*, a partir do desviante (Dt), da vítima (V), e do Grupo Social (Gs), subdividido este em família (Fam), escola, igreja e meio profissional ou social (Meio soc); e *do Estado*, a partir do Legislativo (Leg), do Judiciário (Jud) e do Executivo (Exec), subdividido este, por seu turno, na polícia (Pol), na administração econômica ou financeira (Ad ecofi) na administração penitenciária (Ad penit), nas instâncias médico-sociais (Med soc). Essas

¹⁸⁴ Por conseguinte, mesmo no contexto brasileiro, a resposta dada pelas entidades profissionais muitas vezes tem o contorno de uma reação da classe profissional, enquanto entidade organizada da sociedade civil. A existência de sanções próprias aos quadros da classe, na verdade, parece mais confirmar a sua integração à teoria da política criminal do que necessariamente confundir a resposta dada por esta de uma resposta administrativa do Estado, o que não impede que, em certas situações complexas, como as obrigações de *compliance*, tanto a sociedade civil quanto o Estado se voltem ao caso e, inclusive, percebam-na simultaneamente como infração e desvio.

¹⁸⁵ Importante o destaque que a autora ao pontuar que “*algumas medidas situam-se fora das relações descritas: medidas de prevenção geral integradas à política social (luta contra o desemprego, melhoria da habitação), que devem ser levadas em conta, às vezes sugeridas pela política criminal, mas que também constituem suas ‘fronteiras naturais’ (M. Ancel, 1975). Elas comandam, ainda que indiretamente, o sistema das respostas das sociedades ao desvio, já que com frequência determinam os processos de socialização na família, na escola ou no meio profissional ou social, e, mais comumente, elas facilitam, reforçam ou mesmo provocam a transformação dessas relações, como o aparecimento ou o desaparecimento de certas relações derivadas*” (DELMAS-MARTY, Mireille; VIEIRA, Denise RADANOVIC (trad.). **Os Grandes sistemas de política criminal**. [nota 36]. pgs. 68-69).

relações gravitam em torno da relação-mãe, adicionando a complexidade necessária para a compreensão do sistema-modelo em questão.

Assim, exemplificando¹⁸⁶:



Enfim, essas relações podem ser classificadas como fortes, dando-lhes um sinal positivo (+), o que significa que são dominantes, ou fracas, subsidiárias, até ausentes, sendo-lhes atribuído um sinal negativo (-). Essa classificação final permite a compreensão da resposta geral à uma situação: uma situação concreta de roubo costuma ter uma política criminal repressiva cujo domínio parte do Estado, que por meio do aparato penal responde à infração; e por meio da polícia atribui para si a investigação e repressão ao desvio. Essa relação, ainda, não impede que o desvio seja igualmente repreendido pela sociedade a partir das redes de integração (relação entre a infração e a resposta da sociedade), reafirmando por meio da educação familiar e escolar a contrariedade à conduta; tal relação, contudo, costuma ser fraca ou secundária, uma vez que o roubo tende a ser burocratizado por meio dos inquéritos policiais e dos boletins de ocorrência: a preponderância ainda é estatal. Não é impossível, contudo, que sejam constatadas situações destoantes do modelo decorrentes da prática – que não diretamente implicam na inexistência de uma relação de dominância – ou de modelos de transição¹⁸⁷.

¹⁸⁶ DELMAS-MARTY, Mireille; VIEIRA, Denise RADANOVIC (trad.). **Os Grandes sistemas de política criminal**. (nota 36). pg. 72.

¹⁸⁷ Inobstante seja interessante destacar a determinação da autora, de modo geral, dos elementos de uma

Esses vetores, portanto, constituem os elementos que moldam a configuração de um modelo de política criminal. Sua aplicabilidade às fundamentações teóricas apresentadas no primeiro capítulo – *liberal, positivista, defesa social e crítica* –, contudo, não é imediata, dado que essas concepções compõem uma proposição *parcial* do modelo: verificam-se dentro de suas composições.

Todavia, ainda que não seja possível utilizar a moldura retratada para verificar a validade da aplicação do modelo criminológico ao modelo político criminal – sob o qual apontou-se a necessidade de considerar a virada criminológica decorrente do *labeling approach* e, assim, afirmar na política criminal a dissociação da tipologia jurídica previamente considerada, ao menos como pressuposto absoluto –, a disposição dos sujeitos da política criminal permite a percepção e parcial confirmação de dois tópicos apresentados no subcapítulo anterior.

Em primeiro e no plano abstrato, os elementos de uma política criminal que agregue predominantemente os elementos da criminologia *liberal, positivista* ou de *defesa social* determinam a verificação da infração e do desvio, obrigatoriamente, dentro do sistema criminal estatal – adquirindo, assim, um cariz totalitário¹⁸⁸ –, visto que adotam o pressuposto da criminalidade a partir do legalmente disposto, variando, contudo, na relação derivada linear predominante e nas relações derivadas circulares quanto à legitimidade de instituições estatais, exclusivamente – *liberal* – ou estatais e societárias – *positivista* e de *defesa social*. Os elementos decorrentes de uma perspectiva *crítica* necessariamente determinam a separação do desvio e infração ao adotar o reconhecimento de um ponto de partida da relação social.

A complexidade da política criminal na análise da realidade, contudo, torna nebulosa a possibilidade de configuração dessa separação ideal de maneira abstrata. A existência de um modelo de *estado-sociedade liberal* – denominado pela autora quando há a preponderância da resposta do estado na infração e da sociedade no desvio – é compatível com o ideal *liberal* centrado na resposta penal – o qual não prescinde do

política criminal autoritária – onde os meios de resposta à infração e ao desvio são estatais, ainda que separados – e totalitária – onde há a confusão entre a infração e o delito, sendo ambos, contudo, igualmente respondidos predominantemente pelo Estado, tais definições não serão aprofundadas no presente trabalho, pois os modelos serão desnecessários à verificação da política criminal atual de terrorismo, na qual os elementos totalitários são predominantes dentro das relações derivadas circulares entre a resposta da sociedade e o limite político que toca a fronteira da política criminal. Nesse sentido, DELMAS-MARTY, Mireille; VIEIRA, Denise RADANOVIC (trad.). **Os Grandes sistemas de política criminal**. [nota 36]. pgs. 82-83.

¹⁸⁸ *Supra*, nota 187.

ideal de defesa social¹⁸⁹ –, pela delimitação de cariz oficial dos pressupostos de incriminação dentro de um sistema de garantias individuais, ao mesmo tempo que é focalizada a determinação do desvio a partir de critérios de necessidade e subsidiariedade. Igualmente, a concepção finalista do princípio da adequação social corresponde a estes critérios, e representa uma evidente dissociação entre a percepção estatal da infração e a inexistência de desvio de acordo com os parâmetros sociais¹⁹⁰. Todavia, parece que nesses casos a perspectiva da política criminal se funda não diretamente a partir dos mesmos pressupostos que os modelos criminológicos supracitados, mas sim a partir de uma ideologia política liberal, o que não impede dessas fissuras levantarem a possibilidade de dúvida entre a identificação da infração e do delito ou a ausência de importância da dimensão do desvio, pelo menos em primeiro momento, à perspectiva político-criminal anterior.

Nesse sentido, entretanto, adquire preponderância o segundo tópico: a consideração de um modelo que possa ser valorado, dentro da crítica à política criminal na realidade, e a necessidade de adequação destes mesmos modelos a ela. E, dentro do paradigma de realidade a ser colocado no próximo capítulo, se parece confirmar a impossibilidade de dissociar as perspectivas não críticas a elementos de resposta estatal totalitária.

¹⁸⁹ “Seja qual for a tese aceita, um fato é certo: tanto a Escola clássica quanto as escolas positivistas realizam um modelo de ciência penal integrada, ou seja, um modelo no qual ciência jurídica e concepção geral do homem e da sociedade estão estreitamente ligadas. Ainda que suas respectivas concepções do homem e da sociedade sejam profundamente diferentes, em ambos os casos nos encontramos, salvo exceções, em presença da afirmação de uma ideologia da defesa social, como nó teórico e político fundamental do sistema científico” (BARATTA, A. **Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal**. [nota 144], pg. 41).

¹⁹⁰ Sobre o modelo de estado-sociedade liberal, DELMAS-MARTY aponta que “Sua diversidade é tal – na maioria dos países do mundo ocidental – que cada um dos cinco modelos fundamentais [estado autoritário, sociedade autogestora, estado-sociedade médico-social, estado totalitário e sociedade libertária] encontra nele um lugar diferente, tanto no que diz respeito às escolhas oficiais quanto em relação ao que se subentende das práticas que se afastam dele.”. Assim, corresponde o modelo diretamente a ideologia liberal pela diferenciação entre infração e desvio e pela limitação do campo de intervenção do Estado à primeira (DELMAS-MARTY, Mireille; VIEIRA, Denise RADANOVIC (trad.). **Os Grandes sistemas de política criminal**. [nota 36]. pg. 99).

3.3. Da Delimitação de uma Política Criminal Brasileira e Latinoamericana

Trabalhadas as principais ideias sobre a Política Criminal e a ciência penal, de forma geral; definidos os sujeitos-atores que determinam e se relacionam com a política criminal e a política real aplicada ao fenômeno criminal, para assim ser possível a definição de um modelo específico da política criminal de combate ao terrorismo; necessária, por fim, a delimitação do que será entendido como política criminal para o trabalho. Essa compreensão, assim, depende da localização e aplicação dos conceitos anteriores expostos à realidade brasileira e latinoamericana, traduzindo-os à nossa paragem marginal¹⁹¹.

Inicialmente, o paradigma a ser adotado pelo trabalho adota como plano de fundo a perspectiva marginal, compreendido a partir do desenvolvimento do direito latinoamericano na fase superior do colonialismo – ou “pós-neocolonialista” –, sob a qual se debruça Eugenio Raul Zaffaroni¹⁹². Nessa perspectiva, a superação do paradigma, para Zaffaroni, guarda relação com o reconhecimento de uma possibilidade de análise conjunta das problemáticas latinoamericanas, decorrentes da inserção colonial europeia e, posteriormente, norteamericana, com a conseqüente negação do indivíduo latinoamericano face ao espírito introduzido por Hegel¹⁹³. Para o autor, a possibilidade (e talvez necessidade) de análise conjunta da América Latina decorre do fato de que *somos o resultado do dinamismo sincrético de expressões culturais marginalizadas pelas sucessivas hegemonias planetárias*¹⁹⁴. O processo do colonialismo na América Latina, por fim, nega a incorporação completa do indivíduo local a condições minimamente dignas de vida, ou a uma cidadania real¹⁹⁵.

¹⁹¹ *Supra*, nota 15.

¹⁹² ZAFFARONI, E. R. **El derecho latinoamericano en la fase superior del colonialismo**. 1o edición ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediciones Madres de Plaza de Mayo, 2015.

¹⁹³ “*De hecho, para Hegel los indios eran inferiores sin historia, los negros eran amorales, lo árabes, mestizos y aculturados eran musulmanes fanáticos, decadentes y sensuales, los judíos estaban sumergidos en el pensamiento del servicio riguroso, los latinos nunca habían alcanzado el alto período germánico y los asiáticos apenas estaban un poco más avanzados que los negros. Los latinoamericanos no teníamos historia, sino sólo futuro, porque el Geist (su espíritu) era el que nos había introducido en la historia*” (ZAFFARONI, E. R. **El derecho latinoamericano en la fase superior del colonialismo**. [nota 192] pg. 29).

¹⁹⁴ ZAFFARONI, E. R. **El derecho latinoamericano en la fase superior del colonialismo**. (nota 192) pg. 31. Tradução livre.

¹⁹⁵ ZAFFARONI, E. R. **El derecho latinoamericano en la fase superior del colonialismo**. (nota 192)

As etapas desse colonialismo, por sua vez, podem ser divididas em três grandes momentos, não necessariamente cronológicos em todos países. Primeiramente, a etapa inicial do colonialismo se dá a partir da ocupação territorial policial das potências globais em solo latinoamericano, todavia não alcança seu encerramento diretamente com os processos emancipatórios, realizados por diversos países a partir de exércitos populares – o que, no Brasil, não se verifica –, uma vez que estes, via de regra, tiveram seus processos “confiscados” por uma elite estabelecida; seu encerramento apenas se dá com o esgotamento do sistema de produção escravocrata, quando este se dissocia dos interesses hegemônicos britânicos¹⁹⁶.

A segunda etapa, já no *neocolonialismo*, representa o controle dos países a partir das minorias “possuidoras de terra” – ou seja, as que controlavam os produtos econômicos de exportação latinos –, subdividas no período oligárquico, onde há a consolidação do confisco dos processos de independização dos países latinoamericanos pelas elites oligárquicas locais, geralmente descendentes diretos ou indiretos dos primeiros colonizadores europeus já estabelecidos, os quais monopolizavam a produção primária e se identificavam com as elites europeias – o que, como será visto mais adiante, também permitiu a inserção acrítica do positivismo spenceriano a fim de justificar a perspectiva racista e discriminatória dessas elites¹⁹⁷; em um posterior período populista, de cariz esteticamente totalitário¹⁹⁸, que desempenhou um papel de

pg. 32.

¹⁹⁶ E novamente, como destaca Zaffaroni, a primeira etapa do colonialismo teve duração estendida no Brasil, encerrando-se apenas com os processos que culminaram na Lei Áurea, representando o abandono gradual do sistema escravocrata pela elite brasileira. Nesse sentido, ZAFFARONI, E. R. **El derecho latinoamericano en la fase superior del colonialismo**. (nota 192) pg. 35.

¹⁹⁷ Interessante destacar, em conexão com a questão abordada ao final do segundo subcapítulo (3.2), sobre a difícil delimitação do espaço do ideal criminológico liberal, o afirmado pelo autor ao pontuar o discurso legitimador das elites oligárquicas, o qual “*no abandono al liberalismo, sino que lo deformato en forma aberrante. Em general, adoptó la disparatada versión grosera de Spencer, que em su embrollo evolucionista de reduccionismo biológico permitía degenerarlo con el racismo. Por otra parte, el spencerianismo legitimaba precisamente la tutela de estas minorías, porque postergaba la efectiva realización del liberalismo para el momento futuro em que el pueblo estuviese educado bajo la tutoría de la oligarquía local, encargada de la piadosa tarea de mejorar biológicamente a una población radicalmente inferior*” (ZAFFARONI, E. R. **El derecho latinoamericano en la fase superior del colonialismo**. [nota 192] pg. 37).

¹⁹⁸ Zaffaroni destaca que o autoritarismo latinoamericano é esteticamente similar ao europeu, mas adquire um caráter diametricamente oposto quando analisados em suas bases, uma vez que não se funda em um mito imperial ou glorioso anterior, tampouco representa uma aliança de setores privilegiados para a contenção dos movimentos de aquisição da cidadania real – em verdade, é a contraposição a esses setores. Nesse sentido, ZAFFARONI, E. R. **El derecho latinoamericano en la fase superior del colonialismo**. (nota 192) pg. 40. Parece, de fato, que a negação histórica latinoamericana, conforme explicado pelo autor como cerne do neocolonialismo, subverte a lógica autoritária europeia exatamente nos termos em que apaga a identidade latinoamericana, uma vez que a exaltação do possível futuro dos países latinos é o propulsor da abdicação das garantias liberais as quais, no nosso contexto, não existem de fato para a

confronto à elite oligárquica por uma minoria “ilustrada com as luzes do centro”¹⁹⁹; por fim, o período final do neocolonialismo se dá a partir da doutra de segurança nacional, reforçada em contraposição ao avanço de proposições redistributivas dos governos autoritários, já analisada em detalhes no subcapítulo 2.1.

Esse desenvolvimento apresentado pelo autor pode ser confirmado, também, pela pesquisa empírica desenvolvida por Rosa del Olmo, seguindo o mesmo vértice apresentado na introdução ao capítulo 3, a reconstrução do desenvolvimento da política criminal pode ser observada a partir do desenvolvimento das escolas criminais. Nesse sentido, o estudo realizado pela autora²⁰⁰ fornece elementos essenciais a verificação do desenvolvimento da realidade político-criminal na América Latina.

A assimilação dos conteúdos trazidos, principalmente da Europa e dos Estados Unidos, pela América Latina, é uma absorção praticamente acrítica em seus primeiros momentos²⁰¹, inicialmente a partir do positivismo científico trazido da Itália. Essa importação do conteúdo, não obstante viesse de forma literal e não adaptada às especificidades locais, igualmente não demonstra uma imposição diretamente forçada: as elites latinoamericanas tinham a necessidade de encontrar possíveis soluções para os problemas que surgiam à medida que ocorria a expansão do capitalismo às periferias mundiais²⁰² e, com essa, incluíam-se no cenário internacional. Assim, essa importação “*Contava com a aceitação das classes dominantes de cada país, que sentiam a necessidade de encontrar na Europa e nos Estados Unidos a “solução” de seus problemas locais, especialmente por sua atitude de subordinação e seu comportamento mimético. Essas classes dominantes sabiam que deviam resolver seus problemas locais e que necessitavam da lei e da ordem para se incorporar ao sistema internacional, mas buscavam nos países industriais uma forma de obtê-lo*”²⁰³.

Essa assimilação, contudo, não se dá de forma perfeita, visto que não adaptada à

parcela não privilegiada da população. A possibilidade de aquisição de uma cidadania real – futuro identificado na prosperidade idealizada das potências hegemônicas – não advém, portanto, das afirmações das garantias liberais, mas sim da negação do pensamento elitista que se confunde no liberalismo latino.

¹⁹⁹ ZAFFARONI, E. R. **El derecho latinoamericano en la fase superior del colonialismo**. (nota 192) pg. 40.

²⁰⁰ OLMO, R. DEL; PIZZOLANTE, F. E. (trad.); MORETZSOHN, S. (trad.). **A América Latina e sua criminologia**. (nota 159).

²⁰¹ OLMO, R. DEL; PIZZOLANTE, F. E. (trad.); MORETZSOHN, S. (trad.). **A América Latina e sua criminologia**. (nota 159). pg. 157.

²⁰² OLMO, R. DEL; PIZZOLANTE, F. E. (trad.); MORETZSOHN, S. (trad.). **A América Latina e sua criminologia**. (nota 159). pgs. 158-161.

²⁰³ OLMO, R. DEL; PIZZOLANTE, F. E. (trad.); MORETZSOHN, S. (trad.). **A América Latina e sua criminologia**. (nota 159). pg. 159.

visão de mundo latinoamericana, consolidando a negação das próprias origens nacionais²⁰⁴ em favor de uma superestrutura colonialista, que favorecia as elites caudilhas na manutenção da dominação do poder, através da superioridade racial verificada por meio da “cientificidade” adotada²⁰⁵. Para além da justificativa da manutenção das relações de superioridade, a estrutura positivista reforçava o discurso de imposição da ordem às classes subordinadas, que facilitou a fase de acumulação primitiva do capital por meio dessas elites ilustradas.

Logo, a criminologia positivista-científica determina, nessa época, uma política criminal correspondente de ordem e progresso, a qual, contudo, não se desenvolve nos mesmos moldes que a sua correlata europeia, sofrendo deformidades quando da importação, adotando-se um modelo legislativo liberal e uma técnica de tratamento positivista: ainda que se adotassem as leis penais de inspiração espanhola e alemã, no caso brasileiro especificamente, cumpria-se as penas em estabelecimentos correcionais de modelo anglo-saxão, ou pelas penas de desterro²⁰⁶. Essa dominância manteve-se entre o século XIX até meados de 1945, estando próximas a proposição de isolamento do delinquente do tratamento da política criminal dos Estados latino-americanos: a partir da antropologia criminal, verificava o sujeito delinquente, identificado, de forma racista, contra os negros e as populações originárias, determinados não diretamente pelo método empírico aplicado às prisões, mas principalmente na interpretação dos resultados majoritariamente obtidos pelas obras italianas, aliada às percepções de realidade das elites caudilhas e da necessidade de controle dos grupos sociais devido ao desenvolvimento turbulento da formação dos Estados no início do século XIX²⁰⁷. Posteriormente, depois do fracasso da imigração de europeus a fim de promover a miscigenação e a superioridade das populações latinoamericanas²⁰⁸, a transição para a

²⁰⁴ OLMO, R. DEL; PIZZOLANTE, F. E. (trad.); MORETZSOHN, S. (trad.). **A América Latina e sua criminologia**. (nota 159). pgs. 161-162.

²⁰⁵ OLMO, R. DEL; PIZZOLANTE, F. E. (trad.); MORETZSOHN, S. (trad.). **A América Latina e sua criminologia**. (nota 159). pgs. 162-163.

²⁰⁶ OLMO, R. DEL; PIZZOLANTE, F. E. (trad.); MORETZSOHN, S. (trad.). **A América Latina e sua criminologia**. (nota 159). pg. 170.

²⁰⁷ OLMO, R. DEL; PIZZOLANTE, F. E. (trad.); MORETZSOHN, S. (trad.). **A América Latina e sua criminologia**. (nota 159). pgs. 171-179.

²⁰⁸ OLMO, R. DEL; PIZZOLANTE, F. E. (trad.); MORETZSOHN, S. (trad.). **A América Latina e sua criminologia**. (nota 159). pgs. 179-182. A verificação do “estado de periculosidade”, embora adote uma posição intermediária entre o sujeito irrecuperável e o “meramente degenerado”, ainda não corresponde, ao menos em primeira vista, a uma concepção, mesmo deformada, do pensamento de Franz von Liszt, o qual dispensa técnica de tratamento similar aos delinquentes. Falta, nesse ponto, o gérmen da adoção de um Estado de bem-estar social. Todavia, interessante considerar que essa diferenciação racista presente desde o século XIX na política criminal latinoamericana é extremamente adaptável à futura proposição

verificação do estado de periculosidade do delinquente não eliminou o fator racial, apenas inserindo uma categoria intermediária: além do negro e o índio, inerentemente perigosos, *até mesmo o indivíduo branco europeu ou miscigenado* que demonstrasse a disposição contrária à ordem necessitava da intervenção penal, ainda que em caráter temporário a título de recuperação. Incluíam-se neste grupo os revolucionários e anarquistas, e a manifestação deste controle, por meio institucional, dava-se a partir dos gabinetes de identificação, os quais, aos poucos, apontavam também uma transição do paradigma de tratamento europeu – criminológico positivista – para a concepção de defesa social americana²⁰⁹. E, no desenvolvimento da antropologia criminal, com especial destaque até pelos menos meados dos anos 40 e 50, os institutos de criminologia – os quais englobavam áreas de conhecimento vinculadas em especial à antropologia e à medicina legal²¹⁰ – mantiveram o estudo do delinquente e da periculosidade em caráter dominante, com reflexos na determinação da área até hoje²¹¹. Na perspectiva da participação latinoamericana na construção das teorias em caráter internacionais, ainda, verificada pela autora por meio da promoção e participação em congressos em outros eventos de caráter internacional, o desenvolvimento local permanece deslocado ou subserviente à influência internacional, desta vez norteamericana²¹².

A transição posterior à Segunda Guerra Mundial, por sua vez, consolidou a implementação do modelo terapêutico de defesa social, bem como a dominância norteamericana na região, traduzindo-se em diversos congressos de caráter eminentemente prático, a fim de organizar as estruturas policiais do continente²¹³. De

das ciências conjuntas do direito penal, em especial pelo histórico de manutenção da adoção de legislação clássica e neoclássica – com um viés progressista – à prática criminal seletiva. Nesse ponto, Rosa del Olmo assevera que *“Já não funcionava a tese da raça como explicação devido aos problemas provocados pelos imigrantes. A partir desse momento, pode-se vislumbrar com maior clareza o fato de que a criminalidade, e muito particularmente a definição que dela faz o Estado, tem vínculo estrito com as relações de classe de uma sociedade determinada”* (OLMO, R. DEL; PIZZOLANTE, F. E. (trad.); MORETZSOHN, S. (trad.). **A América Latina e sua criminologia**. [nota 159]. pg. 181).

²⁰⁹ OLMO, R. DEL; PIZZOLANTE, F. E. (trad.); MORETZSOHN, S. (trad.). **A América Latina e sua criminologia**. (nota 159). pgs. 182-186.

²¹⁰ OLMO, R. DEL; PIZZOLANTE, F. E. (trad.); MORETZSOHN, S. (trad.). **A América Latina e sua criminologia**. (nota 159). pgs. 186-194.

²¹¹ OLMO, R. DEL; PIZZOLANTE, F. E. (trad.); MORETZSOHN, S. (trad.). **A América Latina e sua criminologia**. (nota 159). pg. 194.

²¹² OLMO, R. DEL; PIZZOLANTE, F. E. (trad.); MORETZSOHN, S. (trad.). **A América Latina e sua criminologia**. (nota 159). pgs. 195-196.

²¹³ OLMO, R. DEL; PIZZOLANTE, F. E. (trad.); MORETZSOHN, S. (trad.). **A América Latina e sua criminologia**. (nota 159). pgs. 217-237. Importante pontuação da autora é, à pg. 222, a de que *“Os representantes das ciências penais, assim como os respectivos governos, estavam interessados em*

forma similar, a participação e interesse de diversos organismos internacionais em realizar congressos e consultas em solo latinoamericano, sua desconexão com a realidade local dificultou a aproximação, vinculada, ainda, há imposição dos paradigmas europeus de reação à criminalidade²¹⁴.

Retornando à perspectiva apresentada por Zaffaroni, se a primeira etapa do colonialismo configurava a presença efetiva das colônias europeias em solo latinoamericano, e o neocolonialismo se deu pela superposição das elites locais oligárquicas, suplantadas temporariamente pelos governos populistas, de caráter autoritário, e posteriormente pelos governos militares direcionados pela ideologia de segurança nacional, a atual fase do colonialismo, ou a *fase superior*, diz respeito à hegemonia das corporações sob a política estatal – na qual também se incluem os organismos internacionais financeiros comandados pelos países hegemônicos.

Essa derradeira fase, na qual nos encontramos, é determinada pela impulsão de um liberalismo extremado, estritamente contrário a qualquer medida de redistribuição de renda²¹⁵, organizando-se nos centros hegemônicos e periféricos em submissão aos interesses do sistema capitalista internacional e reafirmação das relações de dependência²¹⁶. E, no sistema de política criminal e social, essa problemática implica na

difundir a nova ideologia da defesa social, mas o Instituto Interamericano deixaria de existir pouco tempo depois de sua criação, particularmente pela inércia de seus promotores e por sua desvinculação dos verdadeiros problemas sociais locais. Não se deve esquecer a situação sociopolítica dos países que integravam o instituto. Se a defesa social significava a proteção da sociedade, o que no fundo se estava protegendo eram os regimes militares do continente”.

²¹⁴ OLMO, R. DEL; PIZZOLANTE, F. E. (trad.); MORETZSOHN, S. (trad.). **A América Latina e sua criminologia.** (nota 159). pgs. 262-263

²¹⁵ ZAFFARONI, E. R. **El derecho latinoamericano en la fase superior del colonialismo.** (nota 192) pgs. 43-44. Ainda, ao tratar da dinâmica das relações internacionais brasileiras em 2004, o exemplo trazido por RICUPERO é extremamente oportuno, não desconhecendo a evidente diferença de premissa ideológica. Nesse sentido, preconiza o autor que “*A nós, que seríamos marginalizados em qualquer das hipóteses (submissão ou resistência unilateral à política externa estadunidense pós 11 de setembro), não convém nem a primeira fórmula nem seu reverso. O caminho para o Brasil é o que vem sendo seguido pela diplomacia brasileira em Evian (reunião do G-8) e Cancún (conferência da OMC), isto é, a articulação oportuna e flexível, com outros países em desenvolvimento de porte médio ou grande e peso específico razoável, de ações, iniciativas e alianças de geometria variável, a fim de promover maior equilíbrio, justiça e oportunidades na maneira como o sistema mundial está organizado. As prioridades centrais deveriam ser para nós a reforma da arquitetura financeira internacional e do sistema multilateral de comércio, tarefas que nos afetam de modo vital e para as quais não se poderá infelizmente contar com o apoio de “multilateralistas” como a França ou a Alemanha. Para tais fins, será preciso mobilizar nações com interesses semelhantes nessas questões, como a Índia, a África do Sul, a Argentina, a China – talvez em alguma medida, pois sua situação difere da dos demais em comércio e finanças –, a Tailândia, a Malásia, o Paquistão, o Egito, outros países latino-americanos, africanos, asiáticos, explorando ao máximo os espaços abertos pelas limitações e dependências do poder norte-americano e dos outros países industrializados” (RICUPERO, Rubens. **O mundo após o 11 de setembro: a perda da inocência.** [nota 97] pgs. 26-27).*

²¹⁶ ZAFFARONI, E. R. **El derecho latinoamericano en la fase superior del colonialismo.** (nota 192)

consolidação de políticas criminais de caráter excludente e que, em uma medida final, obstam o *direito ao desenvolvimento humano*²¹⁷. Seu desenvolvimento, portanto, qualifica uma política social calcada em um paradigma de neutralização dos valores intrínsecos ao caráter de pessoa pela delimitação do binômio inclusão/exclusão²¹⁸.

Quais as consequências, contudo, da percepção deste paradigma determinado pela *fase superior do colonialismo* dentro do contexto da política criminal de terrorismo? A perspectiva da importância da intervenção internacional no presente caso coloca em destaque a dinâmica da relação decorrente da interposição das instâncias estatais com a relação entre o desvio/infração terrorista – e, de uma perspectiva geral, com o desvio/infração de maneira generalizada – e o Estado no seu papel de administrador da sanção penal e dos sistemas de vigilância.

Em segundo, dado o especial enfoque do trabalho, a realidade fática suporta a relação de submissão apontada pelo autor, como foi explorado no subcapítulo 2.2 e será melhor exemplificado adiante, na demonstração da submissão das delimitações do terrorismo aqueles verificados e combatidos nos países hegemônicos – com a neutralização da avaliação da necessidade da tipificação a partir da pressão internacional e o enfoque, acima de tudo, na repressão ao financiamento do terrorismo.

Portanto, a política criminal latinoamericana é marcada por dois principais fatores: a ausência de apropriação das teorias de interpretação da política criminal na realidade, o que dificulta a compreensão correta da relação entre a infração e o

pgs. 44-46. Ainda, Zaffaroni afirma que a influência dos grupos econômicos colonialistas também se dá nos países hegemônicos, ainda que de maneira diferente, com a submissão da política interna à percepção econômica e discriminatória que já é verificada nos países colonizados. Assim, “*En los centros hegemónicos hoy, las corporaciones ponen sitio o se apoderan y controlan al poder político sin ninguna necesidad de vencer a un ejército ni pasar una línea Maginot, porque extreman la modalidad de valerse de colaboracionistas (el mariscal valetudinario es reemplazado por jóvenes brillantes) para que por cuenta de los ocupantes se encarguen de cuidar el territorio ocupado. Allí también, políticos dóciles distraen a sus pueblos con la islamofobia racista, para desviar la tensión que provoca el desempleo de más de la mitad de sus jóvenes y otras consecuencias de la teocracia de mercado, entre las que se cuentan las astronómicas estafas de sus bancos, que se desencadenan crisis que pagan sus contribuyentes*” (ZAFFARONI, E. R. **El derecho latinoamericano en la fase superior del colonialismo**. (nota 192) pg. 48). Sobre a evolução dos processos de endividamento dos países subdesenvolvidos, que acarretou na configuração da submissão atualmente destacada, ZAFFARONI, E. R. **Criminología: Aproximación desde um margen**. (nota 15) pgs. 33-37. E Retornando ao terrorismo, partindo a fala de dentro do contexto norteamericano, o qual sem dúvida se encaixa na definição de país hegemônico, Dworkin suscita o problema da justificação moral da retirada dos direitos de outros considerando o caráter evidentemente discriminatório da questão, mas vincula esse caráter à exclusão do caráter de *pessoa* dos outros indivíduos, que não são identificados com a maioria (DWORKIN, Ronald. **O terror e o ataque às liberdades civis**. (nota 98). pg. 175.

²¹⁷ ZAFFARONI, E. R. **El derecho latinoamericano en la fase superior del colonialismo**. (nota 192) pg. 51.

²¹⁸ ZAFFARONI, E. R. **El derecho latinoamericano en la fase superior del colonialismo**. (nota 192) pgs. 46-51.

Estado/Sociedade; e a interferência externa constante na política criminal, a qual determina as opções tomadas. Essa interferência é dada no continente a partir do paradigma do colonialismo, tanto em momento anterior – inclusive inicial, considerando o marco temporal adotado no trabalho na consideração do terrorismo – quanto atual, este já dentro do paradigma da *fase superior do colonialismo*, considerada a interferência direta de grupos individuais econômicos nas relações estatais.

E a política criminal brasileira, nesse ínterim, deve adotar elementos dessa política criminal latinoamericana para melhor compreender as limitações dos modelos importados de forma acrítica, mas também a dissociação entre a realidade apresentada nestes e a realidade da sua margem. Essa implementação é, sem dúvida, realizada a partir de uma perspectiva crítica da política criminal delimitada, de forma a expor essas rupturas.

Assim, a delimitação da política criminal depende (a) da determinação da relações entre Estado, infração/delito e sociedade, considerando, em especial, as relações derivadas em círculo com as instâncias estatais, influenciadas pelos grupos identificados, e (b) do isolamento, se possível, dos fatores externos verificados no subcapítulo 2.2, a fim de compreender a relação direta (e, mais precisamente, a sua existência) do terrorismo no Brasil e na América Latina. Esses primeiros elementos permitirão a compreensão da situação fática configurada da política criminal. Posteriormente, contudo, a delimitação desta depende da submissão das conclusões (c) à margem específica brasileira, reconhecendo as individualidades da situação do país, e (d) à crítica, em especial fundamentada com a consideração do marco teórico do colonialismo nos países hegemônicos, a partir da análise comparada a fim de determinar, após o isolamento dos fatores, a percepção valorativa. E, integrados estes três estágios à perspectiva de contexto – no caso, brasileiro e latinoamericano –, é possível a visualização da política criminal a partir de uma perspectiva marginal, não essencialmente vinculada ao modelos puros expostos no início do capítulo, uma vez que a demonstração concreta da relação e a posterior submissão desta às críticas que englobam os paradigmas verificados nos pontos 3.1 e 3.3 expõe uma moldura mais realista.

4. POLÍTICA CRIMINAL BRASILEIRA DE “GUERRA AO TERROR”

Verificadas a delimitação do conceito de terrorismo a partir da sua vinculação aos elementos internacionais e à experiência anterior, em especial da Ideologia de Segurança Nacional, e dos fatores que possibilitam a construção de uma política criminal com enfoque latinoamericano e brasileiro, possível a análise da política criminal brasileira de guerra ao terror a partir da edição da Lei nº 13.260/16.

Essa análise pressupõe, inicialmente, algumas questões: em primeiro, o contexto relacionado ao período anterior à Lei nº 13.260/16, ou seja, com relação à Ideologia de Segurança Nacional, à desconstrução do conceito de terrorismo anteriormente vinculado e à fixação internacional do paradigma de “guerra ao terror” foram abordados no segundo capítulo, de modo que a análise seguinte é enfocada nos seus desdobramentos na legislação brasileira posterior e na possibilidade de delimitação a uma política criminal brasileira de combate ao terrorismo, dentro dos paradigmas latinoamericanos – e que também, portanto, apresenta um modelo de possível aplicação além do contexto brasileiro. Assim, a primeiras duas etapas deste capítulo dizem respeito aos períodos em especial destacados pelo subcapítulo 2.2., ou seja, na fase de *desconstrução e reconstrução* dos paradigmas do terrorismo.

Em seguida, tomando como ponto de partida a delimitação legal dada a partir desses comandos normativos, pretende-se verificar os desdobramentos institucionais do Estado e da Sociedade na delimitação do desvio e na persecução de atentados terroristas verificados. Nesse subcapítulo, ainda, também é verificada a atuação da Comissão da Verdade no tocante a fatos que remetem à discussão do terrorismo de estado durante as ditaduras civis-militares, ainda que esse não seja considerado pelo trabalho como tal, conforme já discutido acima²¹⁹. A consideração da Comissão da Verdade enquanto desdobramento estatal – e não societário – se dá eminentemente pelo papel que esta toma na delimitação dos conflitos decorrentes do período ditatorial brasileiro, bem como em razão da declaração, pelo Supremo Tribunal Federal, da recepção da Lei de Anistia – Lei nº 6.683/79 –, que extinguiu a punibilidade “*a todos quantos, no período compreendido entre 02 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979, cometeram crimes*

²¹⁹ *Supra*, pgs. 38-39.

*políticos ou conexo com estes, crimes eleitorais, aos que tiveram seus direitos políticos suspensos e aos servidores da Administração Direta e Indireta, de fundações vinculadas ao poder público, aos Servidores dos Poderes Legislativo e Judiciário, aos Militares e aos dirigentes e representantes sindicais, punidos com fundamento em Atos Institucionais e Complementares”*²²⁰. Essa delimitação, contudo, não é aplicável a todos os países latinoamericanos, visto que as comissões da verdade não necessariamente se deram a partir da institucionalidade estatal.

Após o exame dos desdobramentos institucionais, dentro da construção do modelo, volta-se o trabalho para o papel da relação entre desvio e infração e a Sociedade, que, dentro do paradigma latinoamericano, já aponta fortes indícios de ser subsidiária ou até inexistente. Destaca-se, para tanto, que o terrorismo possui pouquíssimos exemplos de ocorrência no Brasil, bem como que sua relação se dá a partir dos paradigmas internacionais que regem a percepção latina sobre o tema. Contudo, a análise do capítulo pretende verificar a existência de uma confirmação ou percepção social, muito mais vinculada à uma relação derivada circular, ou se é possível confirmar uma relação direta, com especial enfoque aos resquícios históricos dos processos decorrentes do período ditatorial civil-militar.

E, por fim, conjugados os elementos trazidos, o último subcapítulo pretende finalizar a resposta ao objetivo do trabalho: a existência e os parâmetros da política criminal latinoamericana de “guerra ao terror”.

4.1. Legislação antiterrorista nacional e internacional anterior à Lei nº

13.260/16

Conforme já apontado em momentos anteriores, a citação inicial²²¹ do

²²⁰ Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6683.htm>, último acesso em 08 de janeiro de 2020.

²²¹ Afora a legislação estritamente penal, a primeira menção ao terrorismo na legislação brasileira em geral se deu igualmente no contexto das leis de Segurança Nacional, todavia em época anterior. Conforme aponta PEIXOTO, “*A primeira aparição da palavra terrorismo na legislação nacional brasileira está no Decreto-lei nº 394, de 1938, que regula a extradição. Editada no contexto do regime autoritário do Estado Novo, a alusão a ‘terrorismo’ está no Art. 2º, §2º, que diante da proibição à extradição por crime*

terrorismo na legislação penal pátria se deu a partir das Leis de Segurança Nacional²²², em especial a partir de 1953. Esses dispositivos legais podem ser considerados a partir do exemplo do disposto no artigo 20 da Lei nº 7.170/83: “*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.*”²²³.

Como as legislações anteriores em muito pouco ou nada diferem da disposição da Lei de Segurança Nacional de 1983, bem como a análise do contexto em torno dessa disposição legal específica – e do porquê parece correto afirmar que, à época, havia uma delimitação de terrorismo, ainda que não diretamente pautada pelo apresentado na legislação – se deu no subcapítulo 2.1., não é necessária uma nova incursão no contexto. Imperioso reiterar, entretanto, que o papel formalístico dessa menção ao terrorismo no delito tipificado é diretamente demonstrado pela interpretação de terrorismo dada no contexto da ideologia de segurança nacional.

Assim, a análise desse capítulo dá a partir dos acordos internacionais e legislação nacional posteriores ao contexto da ideologia de segurança nacional. Esses, consoante anteriormente destacados²²⁴ compõe o marco da reconstrução fática dos elementos do terrorismo a partir da perspectiva internacional, e estão presentes na delimitação das condutas específicas que podem caracterizar atos de terrorismo nos termos do parágrafo 1º do artigo 2º da Lei nº 13.260/16.

Inicialmente, a legislação nacional anterior à Lei 13.260/16 é extremamente concisa no que diz respeito ao terrorismo, limitando-se muitas vezes à simples citação

político contida no inciso II deste artigo, ressalva como não sendo considerados crimes políticos: ‘os atentados contra chefes de Estado ou qualquer pessoa que exerça autoridade, nem os atos de anarquismo, terrorismo e sabotagem, ou que importem em propaganda de guerra ou de processos violentos par subverter a ordem política ou social’” (PEIXOTO, Rodrigo Luz. **Terrorismo na América Latina efeitos das transições democráticas sobre o conceito de terrorismo em uma perspectiva comparada entre Brasil, Argentina e Peru.** Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2014. pg. 29).

²²² Nesse sentido, comparar Lei nº 1.802/53, disponível em «http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1802.htm», último acesso em 08 de janeiro de 2020; Decreto-Lei nº 314/67, disponível em «http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0314impresao.htm», último acesso em 08 de janeiro de 2020; Decreto-Lei nº 898/69, disponível em «http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0898.htmimpresao.htm», último acesso em 08 de janeiro de 2020; e Lei nº 6.620/78, disponível em «http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1970-1979/L6620impresao.htm», último acesso em 08 de janeiro de 2020.

²²³ *Supra*, nota 16.

²²⁴ *Supra*, nota 7.

do termo sem sequer esboçar uma definição própria. É o caso, como já verificado, da própria Constituição da República²²⁵. É também o da Lei nº 8.072/90, que definia o terrorismo como crime equiparado à hediondo²²⁶, submetendo o cumprimento da pena desse aos gravames similares determinados em lei antes sequer da existência do tipo penal de atos de terrorismo; como o do artigo 1º, inciso II, da Lei nº 9.613/98, com redação dada pela Lei nº 10.701/03 e anterior à Lei nº 12.683/12²²⁷.

A outra menção expressiva neste período se encontra no artigo 1º, § 2º, inciso II, da Lei nº 12.850/13, a qual afirmava a aplicabilidade da legislação “às organizações terroristas internacionais, reconhecidas segundo as normas de direito internacional, por foro do qual o Brasil faça parte, cujos atos de suporte ao terrorismo, bem como os atos preparatórios ou de execução de atos terroristas, ocorram ou possam ocorrer em território nacional”²²⁸.

Assim, o dispositivo permite, inclusive a partir das delimitações internacionais quanto ao tema, a aplicação dos métodos de investigação próprios da lei de organizações criminosas. Ainda que não seja o intuito do tema aprofundar o debate no tocante às problemáticas dos métodos empregados, é possível afirmar esses importam restrições às garantias individuais, justificadas a partir da alegada complexidade e dificuldade de investigação dessas organizações criminosas.

Ainda dentro do escopo do trabalho, e considerando a posterior relação entre o desvio terrorismo e o Estado, em especial os órgãos de segurança, essa delimitação evidencia uma abordagem de construção de elementos legislativos a justificar e legitimar o trabalho policial de investigação de forma mais invasiva. Sem adentrar

²²⁵ *Supra*, nota 9.

²²⁶ Nesse sentido, consoante se lê do artigo 2º da aludida lei: “Art. 2º Os crimes hediondos, a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e o terrorismo são insuscetíveis de: (...) I - anistia, graça e indulto; (...) II - fiança. (...) § 1º A pena por crime previsto neste artigo será cumprida inicialmente em regime fechado. (...) § 2º A progressão de regime, no caso dos condenados aos crimes previstos neste artigo, dar-se-á após o cumprimento de 2/5 (dois quintos) da pena, se o apenado for primário, e de 3/5 (três quintos), se reincidente. (...) § 3º Em caso de sentença condenatória, o juiz decidirá fundamentadamente se o réu poderá apelar em liberdade. (...) § 4º A prisão temporária, sobre a qual dispõe a Lei no 7.960, de 21 de dezembro de 1989, nos crimes previstos neste artigo, terá o prazo de 30 (trinta) dias, prorrogável por igual período em caso de extrema e comprovada necessidade.”. Lei nº 8.072, com redação dada pela Lei nº 11.464/07, disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18072.htm>, último acesso em 08 de janeiro de 2020.

²²⁷ “Art. 1º Ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de crime: (...) II – de terrorismo e seu financiamento;” disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19613.htm>, último acesso em 08 de janeiro de 2020.

²²⁸ Nesse sentido, Lei nº 12.850/13, com redação anterior à Lei nº 13.260/16, disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/lei/112850.htm>, último acesso em 08 de janeiro de 2020.

demais na temática posterior, contudo, a definição do terrorismo por meio dos instrumentos internacionais não se mostrou suficiente para a delimitação de um tipo penal de terrorismo²²⁹, como, por exemplo, novamente se retorna ao exemplo da decisão do Supremo Tribunal Federal na Questão de Ordem na Prisão Preventiva para Extradicação nº 730/DF²³⁰, julgada cerca de um ano após a edição da referida legislação.

No tocante aos acordos internacionais ratificados pelo Brasil, esses apontam um interessante paralelo entre a ausência de definição direta do terrorismo, mas a delimitação de diversos elementos que, embora esparsos, podem ser considerados como a construção de um modelo de terrorismo internacional.

Parte das convenções mais antigas sequer mencionam o termo terrorismo, ainda que seus ilícitos sejam base para a futura delimitação legal. Nesse sentido são a Convenção para a Repressão ao Apoderamento Ilícito de Aeronaves, assinada em Haia, em 16 de dezembro de 1970, adotada pelo Brasil por meio do Decreto Legislativo nº 71 de 1971; o Protocolo para a Repressão de Atos Ilícitos de Violência em Aeroportos que Prestem Serviços à Aviação Civil Internacional, assinado em Montreal, em 24 de fevereiro de 1988, o qual complementa a Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil, feita em Montreal em 23 de setembro de 1971, adotadas por meio do Decreto nº 2.611 de 1988; e a Convenção sobre a Prevenção e Punição de Crimes Contra Pessoas que Gozam de Proteção Internacional, inclusive Agentes Diplomáticos, concluída em Nova Iorque em 14 de dezembro de 1973 e adotada por meio do Decreto nº 3.167 de 1999.

Situação similar, ainda, é a da Convenção Internacional Contra a Tomada de Reféns, concluída em Nova Iorque em 18 de dezembro de 1979 e adotada por meio do Decreto nº 3.517 de 2000, na qual, conquanto o terrorismo internacional seja mencionado no preâmbulo, os demais elementos não indicam qualquer correlação com os elementos verificados em outras tratativas internacionais.

²²⁹ Nesse sentido, Jorge Mascarenhas Lasmar afirma a impossibilidade de se considerar organizações terroristas além daquelas reconhecidas pelo Brasil por meio dos Decretos que ratificam as resoluções obrigatórias do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, o que dificultaria no processo de reconhecimento de outras organizações locais de mesmo cunho ou mesmo de atentados referentes aos “Lone Wolfs”, ou lobo solitários, que não necessariamente integrariam uma organização criminosa. Ademais, assevera a dificuldade da instrumentalização dos meios investigativos como medida preventiva, e não propriamente investigatória (LASMAR, Jorge Mascarenhas. **A legislação brasileira de combate e prevenção do terrorismo quatorze anos após 11 de Setembro: limites, falhas e reflexões para o futuro**. Revista de Sociologia e Política, v. 23, n. 53, p. 47-70, mar. 2015. Disponível em: «<http://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/40236>», último acesso em 08 de janeiro de 2020, pgs. 55-62).

²³⁰ *Supra*, nota 83.

Ademais, caso específico é o do Protocolo da Convenção de Segurança Nuclear, assinado em Viena, em 20 de setembro de 1994 e adotado por meio do Decreto nº 2.648 de 1998, o qual, embora igualmente não cite o terrorismo na sua elaboração, pode ser considerado complementado pelo conteúdo da Convenção Internacional para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear, firmada pelo Brasil em 14 de setembro de 2005 e adotada recentemente por meio do Decreto nº 9.967 de 2019²³¹, que será analisada em seguida.

Entretanto, não há necessariamente um paralelo, dentro das tratativas internacionais, entre os períodos temporais e a menção específica aos delitos de terrorismo. Esse é o caso da “exceção” aos anteriores, uma vez que a Convenção para Prevenir e Punir os Atos de Terrorismo Configurados em Delitos Contra as Pessoas e a Extorsão Conexa, Quando Tiverem Eles Transcendência Internacional, foi concluída em Washington, em 2 de fevereiro de 1971. Sua adoção oficial pelo Brasil, contudo, apenas se deu em abril de 1999, por meio do Decreto nº 3.018, com a aprovação do texto por meio do Decreto Legislativo nº 87 de 1988.

O conteúdo da referida convenção, contudo, é bastante peculiar, uma vez que seu escopo visivelmente se dá na classificação do delito de terrorismo contra pessoas especialmente protegidas pelo direito internacional enquanto “delitos comuns”²³², relegando, ao fim e ao cabo, a delimitação do próprio conceito de terrorismo aos Estados membros, sem apontar sequer parâmetros mínimos dessa delimitação²³³.

Por sua vez, a Convenção Internacional sobre a Supressão de Atentados Terroristas com Bombas, firmada em Nova York, em 15 de dezembro de 1997, e adotada, com ressalvas, pelo Brasil por meio do Decreto nº 4.394 de 2002, constitui outro paralelo interessante ao limitar-se nas menções referentes ao terrorismo em seu preâmbulo, não incluindo-o no artigo que determina as condutas internacionalmente consideradas²³⁴.

²³¹ Decreto nº 9.967/2019, disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Decreto/D9967.htm>, último acesso em 08 de janeiro de 2020.

²³² Nesse sentido, o artigo 2 da referida convenção assenta que, “*Para os fins desta Convenção, consideram-se delitos comuns de transcendência internacional, qualquer que seja o seu móvel, o seqüestro, o homicídio e outros atentados contra a vida e a integridade das pessoas a quem o Estado tem o dever de proporcionar proteção especial conforme o direito internacional, bem como a extorsão conexa com tais delitos*” (Decreto nº 3.018/99, nota 7).

²³³ Esse é o teor expresso do artigo 3, o qual dispõe que “*Em todos os casos compete exclusivamente ao Estado sob cuja jurisdição ou proteção se encontrarem tais pessoas qualificar a natureza dos atos e determinar se lhes são aplicáveis as normas desta Convenção*” (Decreto nº 3.018/99, nota 7).

²³⁴ Com efeito, as motivações apontadas pela referida convenção limitam-se a destacar, nas alíneas de seu

Merece destaque, contudo, a determinação de seu artigo 5, segundo o qual “Cada Estado Parte adotará as medidas necessárias, inclusive, quando for o caso, a adoção de legislação interna, para garantir que atos criminosos compreendidos no âmbito desta Convenção, em especial os que pretendam ou tenham o propósito de criar um estado de terror na população em geral, em um grupo de pessoas ou em determinadas pessoas, não se possam, em nenhuma circunstância, justificar por considerações de natureza política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa ou de qualquer natureza semelhante e sejam apenados de forma consistente com sua gravidade”.

Novamente, a convenção deixa de limitar seu âmbito de atuação ao terrorismo, apenas grifando uma possível motivação específica, mas visivelmente já aponta para uma delimitação do terrorismo e a intencionalidade da criação de um *animus* de terror além das vítimas consideradas, bem como reafirma a impossibilidade de consideração do terrorista enquanto pessoa internacionalmente protegida como dissidente e a remissão da convenção a delitos estabelecidos em tratativas anteriores.

Estas primeiras tratativas internacionais analisadas, todas adotadas pelo Brasil e outros países latinoamericanos²³⁵ determinam um suporte fático à posterior definição de terrorismo constante na Lei nº 13.260/16. Não obstante, as tratativas internacionais mais recentes aportam de maneira mais aprofundada o conteúdo do terrorismo internacionalmente considerado e assentam, de maneira mais firme, a vinculação deste paradigma do terrorismo com a intimidação e coação vagamente desenhados na Convenção Internacional sobre a Supressão de Atentados Terroristas com Bombas.

Os acordos provenientes da Assembleia Geral das Nações Unidas traduzem um entendimento aparentemente uniforme dos elementos essenciais do terrorismo internacionalmente considerado²³⁶. Nessa linha é a Convenção Internacional para

artigo 1, as intenções de “Com a intenção de causar morte ou grave lesão corporal” ou “Com a intenção de causar destruição significativa desse lugar, instalação ou rede que ocasione ou possa ocasionar um grande prejuízo econômico” (Decreto nº 4.394/02, nota 7).

²³⁵ Nesse sentido, verificar a comparação feita por BÖHM, et al., dos acordos internacionais de combate ao terrorismo ratificados pela Argentina, pela Colômbia e pelo Chile (BÖHM, M.L.; GONZÁLEZ-FUENTE, R.A.; TARAPUÉS, D.F. **Terrorism and anti-terrorism in South America with a special consideration of Argentina, Chile and Colômbia.** [nota 18] pgs. 65).

²³⁶ Nesse sentido, SAUL destaca que “At the international level, there is certainly a basic legal consensus that terrorism is criminal violence intended to intimidate a population or coerce a government or international organization; some national laws add an ulterior intention to pursue a political, religious, or ideological cause. There remain intense moral and political disagreements, however, on whether there should be exceptions for just causes (such as liberation violence and rebellion), armed conflicts, and state violence” (SAUL, Ben. Defining Terrorism: a conceptual minefield. CHENOWETH, Erica, et al. (orgs.).

Supressão do Financiamento do Terrorismo, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 9 de dezembro de 1999 e pelo Brasil por meio do Decreto nº 5.640 de 2005, estabelece novamente a remissão do financiamento à práticas estabelecidas nas tratativas em anexo, todavia abre uma clausula genérica nos termos do artigo 2, 1., alínea b, da delimitação do delito como “*Qualquer outro ato com intenção de causar a morte de ou lesões corporais graves a um civil, ou a qualquer outra pessoa que não participe ativamente das hostilidades em situação de conflito armado, quando o propósito do referido ato, por sua natureza e contexto, for intimidar uma população, ou compelir um governo ou uma organização internacional a agir ou abster-se de agir*”. No mesmo sentido é a Convenção Internacional para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear, ao estabelecer a utilização de material radioativo com propósito específico²³⁷ e com relação à diferenciação entre a prática do terrorismo e a insurgência²³⁸; da Convenção sobre a Proteção Física do Material Nuclear, concluída em Viena e Nova Iorque, em 3 de março de 1980, e adotada por meio do Decreto nº 95 de 1991²³⁹; da Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima²⁴⁰; e do Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança de

The Oxford Handbook of Terrorism. [nota 112]. pg. 36). Os acordos, inclusive, são uniformes no preâmbulo dos seus respectivos textos, a citação à “*Resolução nº 49/60, de 09 de dezembro de 1994 e seu anexo referente à Declaração sobre Medidas para Eliminar o Terrorismo Internacional, na qual os Estados Membros das Nações Unidas solenemente reafirmaram sua inequívoca condenação de todos os atos, métodos e práticas terroristas, os quais consideram criminosos e injustificáveis, independente de onde e por quem cometidos, inclusive aqueles que comprometem as relações de amizade entre Estados e povos e ameaçam a integridade territorial e a segurança dos Estados*”, usado como exemplo o constante no Decreto nº 5.640/05, nota 7).

²³⁷ Consoante o artigo 2º, 1, iii): “*b) utilizar de alguma maneira material radioativo ou um dispositivo, ou utilizar ou danificar instalação nuclear de forma tal que provoque a emissão ou traga risco de provocar a emissão de material radioativo: (...) iii) com o propósito de obrigar pessoa física ou jurídica, organização internacional ou Estado a realizar ou abster-se de realizar uma ação*” (Decreto nº 9.967/2019, nota 7).

²³⁸ Consoante o artigo 6º: “*Cada Estado Parte deve adotar as medidas necessárias, incluindo, quando apropriado, a adoção de legislação interna, que assegurem que os atos criminosos compreendidos nesta Convenção, em particular aqueles planejados ou concebidos para provocar estado de terror na população em geral, em um grupo de pessoas ou em determinadas pessoas, não possam ser em nenhuma circunstância justificados por considerações de natureza política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa ou outra similar e sejam reprimidos com penas compatíveis com sua gravidade.*” (Decreto nº 9.967/2019, nota 7).

²³⁹ “*1. O fato de cometer intencionalmente quaisquer dos seguintes atos: (...) deverá ser considerada por cada Estado Parte como delito sujeito às penas de lei, em virtude de sua legislação nacional. (...) ii) de cometer um dos delitos previstos na alínea b) a fim de compelir uma pessoa física ou jurídica, uma organização internacional ou um Estado a cometer um ato qualquer ou de abster-se de fazê-lo*” (Artigo VII, 1., ii), da Convenção sobre a Proteção Física do Material Nuclear. Decreto nº 95/91, nota 7).

²⁴⁰ “*2. Qualquer pessoa também comete delito se: (...) (c) ameaçar, com ou sem condição, conforme disposto na lei nacional, com o objetivo de compelir pessoa física ou jurídica a praticar ou deixar de praticar qualquer ato, cometer qualquer dos delitos previstos no parágrafo 1, letras (b), (c) e (e), se essa ameaça for capaz de pôr em perigo a navegação segura do navio em questão.*” (Artigo 3º, 2., alínea c, da

Plataformas Fixas Localizadas na Plataforma Continental²⁴¹, estes últimos concluídos em Roma em 10 de março de 2018 e adotados, com ressalvas, por meio do Decreto nº 6.136/07, no tocante à vinculação da prática terrorista a um objetivo de coação ou ameaça.

A Convenção Interamericana contra o Terrorismo, por fim, não é destoante das demais na maior amplitude de seus pontos, ao reafirmar no seu artigo 2 a compreensão de um delito de terrorismo internacionalmente considerado a partir dos acordos internacionais já citados, bem como a necessidade de adoção dos acordos internacionais de delimitação destes fatos e de medidas para combater o financiamento ao terrorismo, em seus artigos 3 e 4; e a inaplicabilidade da exceção do delito político, como disposto no artigo 11. Sua singularidade, contudo, advém da consideração de uma dimensão de interpretação da convenção a partir da não discriminação e do respeito aos direitos humanos, conforme os artigos 14²⁴² e 15²⁴³, algo inédito nas convenções internacionais aqui tratadas e que é reproduzido no teor da tipificação brasileira.

Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima. Decreto nº 6.136/07, nota 7).

²⁴¹ “2. *Qualquer pessoa também comete delito se: (...) (c)ameaçar, com ou sem condição, conforme disposto em lei nacional, com o objetivo de compelir pessoa física ou jurídica a praticar ou deixar de praticar qualquer ato, cometer qualquer dos delitos previstos no parágrafo 1, letras (b) e (c), se essa ameaça for capaz de pôr em perigo a segurança da plataforma fixa.*” (Artigo 2º, 2., alínea c, do Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança de Plataformas Fixas Localizadas na Plataforma Continental. Decreto nº 6.136/07, nota 7).

²⁴² “*Nenhuma das disposições desta Convenção será interpretada como imposição da obrigação de prestar assistência judiciária mútua se o Estado Parte requerido tiver razões fundadas para crer que o pedido foi feito com o fim de processar ou punir uma pessoa por motivos de raça, religião, nacionalidade, origem étnica ou opinião política, ou se o cumprimento do pedido for prejudicial à situação dessa pessoa por qualquer destas razões*” (Artigo 14 da Convenção Interamericana contra o Terrorismo. Decreto nº 5.639, nota 7).

²⁴³ “1. *As medidas adotadas pelos Estados Partes em decorrência desta Convenção serão levadas a cabo com pleno respeito ao Estado de Direito, aos direitos humanos e às liberdades fundamentais. (...) 2. Nada do disposto nesta Convenção será interpretado no sentido de desconsiderar outros direitos e obrigações dos Estados e das pessoas, nos termos do direito internacional, em particular a Carta das Nações Unidas, a Carta da Organização dos Estados Americanos, o direito internacional humanitário, o direito internacional dos direitos humanos e o direito internacional dos refugiados. (...) 3. A toda pessoa que estiver detida ou com relação à qual se adote quaisquer medidas ou que estiver sendo processada nos termos desta Convenção será garantido um tratamento justo, inclusive o gozo de todos os direitos e garantias em conformidade com a legislação do Estado em cujo território se encontre e com as disposições pertinentes do direito internacional.*” (Artigo 15 da Convenção Interamericana contra o Terrorismo. Decreto nº 5.639, nota 7).

4.2. Lei 13.260/16 e a tipificação das infrações referentes ao terrorismo

A Lei nº 13.260/16, por sua vez, é o marco legal da tipificação do terrorismo e a consolidação parcial dos elementos construídos nos acordos internacionais citados acima. Sua redação é a do texto final do Projeto de Lei 2016/2015, nos termos em que deliberados pela Câmara dos Deputados em 13 de agosto de 2015²⁴⁴, mantido na íntegra após a apresentação de projeto substitutivo pelo Senado Federal²⁴⁵ e parcialmente vetado pela Presidente da República à época, Dilma Vana Rousseff²⁴⁶, cujos vetos foram mantidos pelos órgãos legislativos. Nesse capítulo, focado no processo legislativo do terrorismo, serão analisadas a tramitação do projeto, as questões levantadas em debates e em emendas pelos parlamentares, bem como, por fim, os vetos e a delimitação final das questões apresentadas no texto legal.

A princípio, a proposta inicial de delimitação legal do Projeto de Lei 2016/2015, de autoria do Poder Executivo da época, subscrita pelos Ministros da Fazenda Joaquim Ferreira Vieira Levy e da Justiça José Eduardo Martins Cardozo, se dava com a alteração das disposições do artigo 1º, § 2º, inciso II, da Lei nº 12.850/13²⁴⁷, delimitando o significado de “organizações terroristas”, tipificando as condutas de apologia, aliciamento e financiamento às referidas organizações – destacando, neste específico, a necessidade de cumprimento de resoluções do Grupo de Ação Financeira (GAFI) – e delimitando um aumento de pena em razão da prática de qualquer outro delito comum,

²⁴⁴ As informações com relação ao processo deliberativo legislativo podem ser consultadas nos *sites* da Câmara dos Deputados, disponível em [«https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1514014»](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1514014), último acesso em 08 de janeiro de 2020; e do Senado Federal, no qual tramitou sob o nome de Projeto de Lei da Câmara nº 101, de 2015, disponível em [«https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122772»](https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122772), último acesso em 08 de janeiro de 2020.

²⁴⁵ O inteiro teor do projeto substitutivo pode ser consultado em [«https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1408214&filename=Tramitacao-PL+2016/2015»](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1408214&filename=Tramitacao-PL+2016/2015), último acesso em 08 de janeiro de 2020.

²⁴⁶ O inteiro teor do veto, com as justificativas apresentadas, pode ser consultado em [«http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2016/Msg/VEP-85.htm»](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2016/Msg/VEP-85.htm), último acesso em 08 de janeiro de 2020.

²⁴⁷ *Supra*, nota 236. No projeto de lei original, a nova redação do referido inciso se daria da seguinte maneira: “às organizações terroristas, cujos atos preparatórios ou executórios ocorram por razões de ideologia, política, xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou gênero e que tenham por finalidade provocar o terror, expondo a perigo a pessoa, o patrimônio, a incolumidade pública ou a paz pública ou coagir autoridades a fazer ou deixar de fazer algo” (Disponível em [«https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1350712&filename=PL+2016/2015»](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1350712&filename=PL+2016/2015), último acesso em 08 de janeiro de 2020.

cometido por indivíduo não associado, mas com o fim especial de agir próprio das organizações terroristas. Ressalta, no mais, a aplicação dos meios investigatórios previstos na Lei 12.850/13 e a competência da Polícia Federal para a investigação dos delitos de terrorismo.

A proposição, de fato, vinculava-se de maneira quase completa aos textos dos acordos internacionais ao destacar a dimensão de interpretação do terrorismo a partir da discriminação e a vinculação da motivação tanto ao “terror”, de forma genérica, quanto à conduta concreta de ameaça ou coação, ainda que limitada apenas às “autoridades públicas”. Interessante notar, ainda, que desde o início da proposição a questão referente à criminalização das “*manifestações políticas, movimentos sociais ou sindicais*”²⁴⁸. A justificativa da proposta, de maneira geral, também demonstra esse alinhamento aos acordos internacionais firmados pelo Brasil.

Essa proposta foi objeto de 35 emendas de plenário (alterações oferecidas pelos deputados a partir do texto da proposta), no período de sua tramitação na Câmara Federal, e a Subemenda Substitutiva de Plenário nº 1, de autoria do Deputado Arthur Oliveira Maia²⁴⁹, que condensou as alterações trazidas pelas emendas de plenário de nºs 08, 12, 15, 19, 20, 30 e 32, posteriormente adotadas também àquelas das de nº 29 e 34 na Emenda Aglutinativa de Plenário nº 4²⁵⁰, conduzindo a alteração do texto para uma proposta de lei ordinária separada, mais próxima dos moldes da lei aprovada. Esse foi, enfim, o texto final aprovado nas sessões deliberativas da Câmara dos Deputados de 12 e 13 de agosto de 2015 e posteriormente reafirmado após a devolução do projeto pelo Senado.

O texto final da tramitação, de maneira evidente, ampliou o escopo da delimitação do terrorismo, agregando não apenas a tipificação de um delito próprio de atos de terrorismo, além das condutas de integrar organização terrorista, de realizar apologia ou aliciamento a estas ou de financiamento ao terrorismo. O projeto também

²⁴⁸ No projeto de lei original (nota 239), essa equivaleria ao § 3º do artigo 1º da Lei nº 13.260/16, *in verbis*: “§ 3º O inciso II do § 2º não se aplica à conduta individual ou coletiva de pessoas em manifestações políticas, movimentos sociais ou sindicais movidos por propósitos sociais ou reivindicatórios, visando a contestar, criticar, protestar ou apoiar, com o objetivo de defender ou buscar direitos, garantias e liberdades constitucionais.”.

²⁴⁹ O inteiro teor da proposta pode ser consultada em «https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1369650&filename=SSP+1+%3D%3E+PL+2016/2015», último acesso em 08 de janeiro de 2020.

²⁵⁰ O inteiro teor da proposta pode ser consultada em «https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1370544&filename=EMA+4/2015+%3D%3E+PL+2016/2015», último acesso em 08 de janeiro de 2020.

inovou na tipificação dos atos preparatórios antecedentes ao delito²⁵¹; no aumento de pena referente à ocorrência de lesão corporal, morte ou crime ambiental; na determinação de cumprimento da pena em “*estabelecimento penal de segurança máxima*” e nas medidas assecuratórias e de administração dos bens retidos por suposta vinculação à prática dos atos terroristas. Retiradas da proposta inicial, todavia, foi a vinculação da motivação dos atos terroristas à ameaça ou coação de órgãos institucionais, limitando a finalidade especial de agir ao “*terror social ou generalizado*”, verificada hoje na Lei nº 13.260/16; e a motivação terrorista enquanto causa de aumento de pena genérico a determinados crimes.

Embora essa tenha sido a proposta ao final vencedora, interessante analisar também o projeto substitutivo apresentado pelo Senado Federal, que importava em alterações significativas à emenda substitutiva no que diz respeito ao tipo penal de prática de atos de terrorismo. Esse dispunha o delito de terrorismo nos seguintes termos:

“Art. 2º Atentar contra pessoa, mediante violência ou grave ameaça, motivado por extremismo político, intolerância religiosa, preconceito racial, étnico ou de gênero ou xenofobia, com objetivo de provocar pânico generalizado: Pena – reclusão, de 16 (dezesesseis) a 24 (vinte e quatro) anos.

§ 1º Considera-se terrorismo por extremismo político, para efeitos desta Lei, o ato que atentar gravemente contra a estabilidade do Estado Democrático, com o fim de subverter o funcionamento de suas instituições.

§ 2º Equipara-se a ato terrorista a prática de qualquer das seguintes condutas, observada a disposição do caput:

I – causar explosão, incêndio, inundação, desabamento ou desmoronamento ou usar gás tóxico, veneno ou agente químico, biológico, radiológico ou nuclear em prédio ou local de aglomeração ou circulação de pessoas;

II – destruir, danificar ou apoderar-se de aeronave, embarcação ou trem de transporte de passageiros ou de carga, instalação de sistema de telecomunicações, de geração ou de distribuição de energia elétrica, porto, aeroporto, ferrovia, rodovia, estação ferroviária, metroviária ou rodoviária,

²⁵¹ A tipificação dos atos preparatórios é, sem dúvidas, uma das questões mais controversas do projeto em termos da dogmática penal, posto que adiantar o espectro de punição do delito a um ponto anterior ao início da prática do fato significa uma ruptura do fundamento causalista do Direito Penal. As condutas previstas nos parágrafos, contudo, de receber ou fornecer treinamento com o propósito de praticar atos de terrorismo e de realizar viagem com esse fim, parecem casos separados – e inclusive aplicadas por outros países – do adiantamento generalizado das esferas de punição. Curiosamente, ainda, o projeto não apenas tipificou os atos preparatórios, mas referiu expressamente que este não afasta a desistência voluntária prevista pelo Código Penal, condição que, s. m. j., se mostra redundante com a própria tipificação da conduta.

hospital, casa de saúde, escola, estádio esportivo, instalação onde funcione serviço público essencial, instalação militar ou edifício público ou privado;
III – interromper ou embaraçar o funcionamento de serviço telegráfico, telefônico, informático, telemático ou de informação de utilidade pública.”²⁵²

A definição trazida pelo projeto substitutivo foi mais objetiva em delimitar o alcance da norma e sua adequação aos acordos internacionais: o pânico é cientificamente mais adequado²⁵³ às decorrências de atos vinculados como terroristas e menos abstrato do que sua contrapartida no projeto apresentado pela Câmara; e os elementos aportados no *caput* são mais adequados à equiparação dos atos praticados por indivíduos sem apoio de organização terrorista, os chamados “lobos solitários”. Todavia, o extremismo político, apesar de parecer como uma generalização do elemento de coação e ameaça presente nos acordos internacionais²⁵⁴, tal elemento igualmente demonstra uma abertura excessiva e termos tão complicados quanto identificados com as problemáticas da ideologia de segurança nacional²⁵⁵; Ainda, a proposta excluía a tipificação dos atos preparatórios; por outro lado, também suprimia a excludente de ilicitude referente às manifestações políticas e sociais. As mudanças, todavia, foram rejeitadas pela Câmara, sendo mantido o texto anterior.

Em retorno aos resultados do processo legislativo, as últimas – e decisivas – alterações que resultaram no texto final da Lei nº 13.260/16 foram os vetos da Presidente Dilma Rousseff. Esses foram direcionados à parte das condutas descritas nos incisos II e III do § 1º do art. 2º²⁵⁶; à extensão das condutas que compunham o delito de auxílio à indivíduos envolvidos na prática de atos terroristas, descritas nos §§ 1º e 2º do artigo 3º; ao delito de apologia ao terrorismo, na sua integralidade; à majorante em razão do delito resultar dano ambiental; à obrigatoriedade do cumprimento da pena em estabelecimento penal de segurança máxima²⁵⁷; e ao parágrafo único do artigo 11. Em

²⁵² *Supra*, nota 249.

²⁵³ *Supra*, nota 109.

²⁵⁴ Não se ignora, contudo, que o seu alcance é evidentemente mais amplo e maleável do que o apresentado nos referidos acordos e que esta definição, por sua vez, poderia resultar em uma aplicabilidade ainda mais discricionária com relação a organizações de manifestação política, exemplificados no § 2º do artigo 2º da Lei nº 13.260/16.

²⁵⁵ *Supra*, nota 50.

²⁵⁶ Cabe destacar o veto em uma descrição bastante peculiar do legislador, ao descrever no inciso II as condutas de “incendiar, depredar, saquear, destruir ou explodir meios de transporte ou qualquer bem público ou privado”, em extensão, ao fim e ao cabo, da possibilidade de configuração do delito de terrorismo em qualquer conduta que, anteriormente, poderia configurar dano.

²⁵⁷ As razões do veto vão ao encontro de jurisprudência já consolidada do Supremo Tribunal Federal brasileiro quanto à impossibilidade de fixação de cumprimento de regime integralmente fechado, por

exceção ao último dispositivo, vetado em razão da invasão de competência constitucional exclusiva do Presidente da República, os demais dispositivos apresentam uniformidade nas razões de veto ao pontuar a violação de princípios constitucionais – destacadamente a proporcionalidade e a individualização da pena – e, principalmente, devido à amplitude e imprecisão excessivas.

Desse modo, a redação final da Lei nº 13.260/16 apresenta algumas significativas mudanças da indefinição anterior, mas, em análise mais aprofundada, não muitas se considerados os elementos de delimitação do “terrorismo internacional” que são extraídos do conteúdo dos acordos internacionais. A tipificação própria limita-se a inovar nos mesmos pontos que destoou da proposta inicial do Poder Executivo, pontos esses que, entretanto, não são todos os principais pontos a serem destacados na política criminal.

Assim, três elementos do processo legislativo parecem ser de suma importância para a construção do modelo ao final do capítulo: a excludente de ilicitude referente aos movimentos sociais, a delimitação da competência exclusiva da Polícia Federal na investigação e a fixação específica dos métodos de investigação fixados na Lei nº 12.850/13.

Em primeiro, a excludente de ilicitude prevista no § 2º do artigo 2º dispõe que

§ 2º O disposto neste artigo não se aplica à conduta individual ou coletiva de pessoas em manifestações políticas, movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou de categoria profissional, direcionados por propósitos sociais ou reivindicatórios, visando a contestar, criticar, protestar ou apoiar, com o objetivo de defender direitos, garantias e liberdades constitucionais, sem prejuízo da tipificação penal contida em lei.²⁵⁸

A necessidade de diferenciação do delito de terrorismo da conduta individual ou coletiva de pessoas em manifestações políticas e outros movimentos sociais é o

violação à progressividade da execução da pena, que inclusive culminou na declaração de inconstitucionalidade de parte do artigo 2º da Lei nº 8.072/90.

²⁵⁸ *Supra*, nota 125. Ainda, os elementos aqui colocados não se confundem com a vinculação que a Organização das Nações Unidas por vezes dá entre o terrorismo e a violação de direitos humanos, o que pode ser verificado no relatório elaborado pela Ms. Kalliopi K. Koufa, uma vez que essa relação, conforme se verifica do teor do relatório, é entre a efetiva punição do terrorismo como mecanismo de asseguramento de direitos humanos (KOUFA. Kalliopi K. **Terrorism and human rights**. Relatório de Progresso apresentado à Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas. Disponível em http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SHS/pdf/exp_koufa_en.pdf), último acesso em 08 de janeiro de 2020.).

elemento mais destacadamente latinoamericano do projeto, visto que se justifica diretamente a partir da manutenção do contexto de contraterrorismo revolucionário – ou terrorismo de estado – praticado durante o período de vigência da ideologia de segurança nacional. A problemática referente à “guerra ao terror”, em uma perspectiva internacional, se identifica muito mais como paradigma referente aos atos terroristas identificados com motivos religiosos. A experiência latinoamericana, contudo, diz respeito muito mais ao chamado terrorismo revolucionário. Além das situações referentes ao período da ditadura civil-militar, situações recentes como a criminalização de ocupações do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra²⁵⁹ e de manifestações informais de membros do governo brasileiro²⁶⁰, demonstram que essa identificação temática ainda é uma vertente existente no contexto atual brasileiro e que não se identifica com os paradigmas internacionais.

Essa diferenciação, portanto, é uma marca local bastante peculiar das tipificações do delito de terrorismo, inclusive nos demais países latinoamericanos, e a manutenção da excludente parece demonstra uma preocupação política na delimitação do terrorismo quase que exclusivamente aos elementos internacionalmente considerados, inobstante sua aplicação a outros movimentos sociais nacionais seja uma preocupação constante destes desde a tipificação do delito.

No tocante à vinculação à Polícia Federal e aos procedimentos investigativos da Lei nº 12.850/13, por sua vez, são elementos interligados e que dizem respeito à uma vinculação que deve ser analisada melhor nos desdobramentos institucionais da

²⁵⁹ Nesse sentido, o relato trazido por CARVALHO, et al., do processo criminal referente à ocupação da Fazenda Coqueiros pelo referido movimento expõe um exemplo de aplicação atual, ainda que rara, do artigo 20 da Lei de Segurança Nacional para criminalização de práticas do movimento social identificadas com atos de terrorismo (D'ÁVILA, Fábio Roberto; TANGERINO, Davi de Paiva Costa; CARVALHO, Salo de. **O direito penal “na luta contra o terrorismo”: Delineamentos teóricos a partir da criminalização dos movimentos sociais – o caso do movimento dos trabalhadores rurais sem terra.** Revista Sistema Penal & Violência, Porto Alegre, v. 4, nº. 1, p. 1-21, jan./jun. 2012.). Cumpre destacar, ainda, que em consulta à movimentação processual da Ação Penal nº 2007.71.18.000178-3 (RS), essa foi julgada improcedente, absolvendo os acusados, com trânsito em julgado em 10 de setembro de 2014. A consulta à sentença e a demais documentos do processo é possível por meio do *site* «https://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_pesquisa». A vinculação entre os termos da denúncia e o contexto de segurança nacional, em especial a partir da subversão à ordem política e social, também é abordada em PEIXOTO, Rodrigo Luz. **Terrorismo na América Latina efeitos das transições democráticas sobre o conceito de terrorismo em uma perspectiva comparada entre Brasil, Argentina e Peru.** nota 221. pgs. 30-31.

²⁶⁰ O atual presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, já declarou em mais de uma oportunidade considerar o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra como terrorista, inclusive em comparação com o grupo Hezbollah. Nesse sentido, e como exemplo, é a notícia do jornal O Globo, disponível em «<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/08/20/bolsonaro-diz-que-governo-pretende-considerar-oficialmente-o-hezbollah-como-grupo-terrorista.ghtml>», último acesso em 08 de janeiro de 2020.

legislação antiterror: a extensão da relação entre Estado e Desvio, nesse caso, parece refletir uma preocupação exacerbada dos órgãos de segurança que refletem os processos de *securitização* tratados na delimitação do terrorismo²⁶¹. Esses elementos, assim, aparecem apontados na Lei nº 13.260/16 como verdadeira expressão dos processos de política criminal de “guerra ao terror”: a necessidade de criação de procedimentos excepcionais de investigação e adiantamento das condutas perseguidas – aqui podendo ser incluída a tipificação dos atos preparatórios – a fim de justificar atitudes policiais justificadas a partir de um discurso de prevenção de delitos, os quais, nesse caso, sequer foram iniciados.

4.3. Desdobramentos Institucionais – O Estado como Protagonista do Combate ao Terrorismo

Nos subcapítulos anteriores foram analisados os elementos decorrentes da delimitação da infração – ou infrações, no caso – que compõe a relação destas com o Estado. O papel de predominância estatal, nesse ponto, é evidente, seja diretamente por meio da tipificação do delito, seja indiretamente por meio da adoção da política internacional.

Essa, contudo, é uma análise parcial e incompleta do tema, até porque, se dogmaticamente é dificultoso sustentar que a finalidade específica trazida pelo artigo 2º da Lei nº13.260/16, “*provocar terror social ou generalizado*”²⁶², configura de alguma forma um preceito de acordo com o princípio da legalidade, em especial estrita, mais ainda é sustentar a utilidade prática do referido dispositivo para a condenação de indivíduos supostamente envolvidos com a prática de atos de terrorismo.

No tocante à relação entre Estado e infração, essa aponta dois âmbitos distintos. No tocante às sanções penais, a única condenação, até o momento, de indivíduos pela prática de atos previstos na Lei nº 13.260/16, proveniente da Operação *Hashtag*, se deu

²⁶¹ *Supra*, nota 96.

²⁶² *Supra*, nota 6.

pela promoção de organização terrorista²⁶³, Estado Islâmico, que foi assim considerada pelo Brasil diretamente por meio de adoção de Resolução do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas.

A proposta diferencial de análise do presente trabalho, contudo, diz respeito à perspectiva além da estritamente legal. E, considerando que o modelo estatal latinoamericano também tende à predominância do papel do Estado na elaboração da política criminal²⁶⁴, figura em grande importância a determinação da relação entre esse e o Desvio “terrorismo”.

Nesse específico se apresenta a primeira especificidade do trabalho aos modelos apresentados por DELMÁS-MARTY²⁶⁵, pois a classificação da atuação da Comissão da Verdade no Brasil se dá em um parâmetro equivalente aquele dos órgãos de segurança, portanto, determinando uma relação *derivada linear*.

Esse paralelo, ainda, parece aplicável também à perspectiva latinoamericana. O processo de reparação dos indivíduos²⁶⁶ que sofreram sérias violações de direitos

²⁶³ Nesse sentido, importante destacar que é atribuída a própria elaboração da Lei antiterrorista à realização de diversos eventos de grande porte no país. Já antes da própria edição da lei, FILHO e FIGUEIREDO alertavam que, “*À luz dessa exposição brasileira mais portentosa nos planos regional e internacional é impossível ignorar que o país seja visto como potencial alvo de ameaças terroristas – sobretudo porque que já estariam presentes no país as características que costumam conferir ‘audiência’ para a eventuais ataques terroristas. Para reforçar esta proposição, importa lembrar que o Brasil, em breve, sediará alguns importantes eventos mundiais, quais sejam a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), em 2012, a Copa do Mundo, em 2014, e os Jogos Olímpicos, em 2016, estando definitivamente no centro das atenções globais nos próximos cinco anos.*” (FILHO, Marçílio Toscano Franca; FIGUEIREDO, Celso Henrique Cadete de. **Tendências do terrorismo internacional e o “lugar” brasileiro: O panorama internacional, os desafios e as respostas brasileiras.** Revista Sistema Penal & Violência, Porto Alegre, v. 4, nº. 1, p. 22-33, jan./jun. 2012.). Na mesma linha, comparar ROCHA, P. D.; SARAIVA, J. V. M.; SANTOS, M. D. S.; SOUZA, M. de A. C.; e LACERDA, T. S. **A Securitização do Terrorismo Transnacional e os Megaeventos no Brasil.** Fronteira: Revista de iniciação científica em Relações Internacionais, v. 11, n. 22, 2016, pgs. 96-119. Especificamente quanto ao processo de securitização no caso dos megaeventos brasileiros e a relação de risco e custo, bem como as medidas tomadas pelas agências de segurança brasileira nos eventos relacionados.

²⁶⁴ *Supra*, nota 181.

²⁶⁵ *Supra*, nota 186.

²⁶⁶ Nesse sentido, ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo D. As dimensões da Justiça de Transição no Brasil, a eficácia da Lei de Anistia e as alternativas para a verdade e a justiça. in PAYNE, L. A. et al. (Eds.). **A anistia na era da responsabilização: o Brasil em perspectiva internacional e comparada.** Brasília: Oxford: Comissão de Anistia, Ministério da Justiça; Oxford University, Latin American Centre, 2011. pgs. 212-248. Conforme expõem os autores às pgs. 217-218, a procedimentalização do processo de reparação pelos fatos ocorridos durante o período ditatorial se deu por meio de duas comissões: a Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos, disposta pela Lei nº 9.140/95 e destinada ao reconhecimento da responsabilidade do Estado pelas mortes e desaparecimentos, bem como a localização dos restos mortais; e a Comissão de Anistia, voltada à reparação dos atos de exceção. Essa reparação,

humanos à época das ditaduras, a partir da Lei da Anistia e das Comissões da Verdade, no contexto analisado, corresponde à uma dimensão estatal direta com o desvio, e não a infração; essas violações correspondem a delitos perpetrados por agentes estatais à época, mas seu tratamento não é correspondente a uma penalização civil ou administrativa do indivíduo, como no caso das próprias infrações administrativas e dos conselhos de ética. Para o direito, inexistente um próprio delito em si, apenas a conduta que determina uma obrigação de reparação do Estado, mesmo que, por vezes, essa fosse legal ou aceita à época.

E, ainda quando não gera o direito à indenização das vítimas, o processo de reconstrução da memória impõe ao Estado um reconhecimento destas violações, a partir da integração social dessas perspectivas da disputa política que até hoje permanece²⁶⁷. Essa dinâmica, no caso do terrorismo, expõe uma faceta da relação, que determinou elementos característicos como as disposições presentes no artigo 14 da Convenção Interamericana contra o Terrorismo²⁶⁸ e no § 2º do artigo 2º da Lei nº 13.260/16.

Não se defende uma perspectiva ingênua deste reconhecimento, inclusive classificado como tardio²⁶⁹ e determinado a partir de uma política de superação dos conflitos anteriores fundada no esquecimento, mas aparenta ser evidente a sua relevância para a compreensão do processo de construção da política criminal de terrorismo além do conteúdo puramente dogmático ou a partir de uma perspectiva excessivamente voltada à dimensão securitária.

Assim, uma definição conceitual de terrorismo, dentro de uma perspectiva latinoamericana, muito dificilmente poderá ignorar essa dicotomia, representada

além da dimensão econômica, também previa “a declaração de anistiado político, a contagem de tempo para fins de aposentadoria, a garantia de retorno à curso em escola pública, o registro de diplomas universitários obtidos no exterior, a localização dos restos mortais dos desaparecidos políticos e outros”. O trabalho também enumera as diversas medidas tomadas a partir dos governos da redemocratizam para efetivar a reparação individual e coletiva.

²⁶⁷ Nesse sentido, BAGGIO ressalta a importância do reconhecimento do processo de reparação como integração social, a partir das categoriais utilizadas pela teoria do reconhecimento, em especial destacando a disputa valorativa envolvendo o reconhecimento da legitimidade das ações dos perseguidos políticos face ao processo de transição por esquecimento imposto, de certa forma, pela lei de anistia (BAGGIO, Roberta Carmineiro. Anistia e Reconhecimento: o processo de (des)integração social da transição política brasileira. in PAYNE, L. A. et al. (Eds.). **A anistia na era da responsabilização: o Brasil em perspectiva internacional e comparada**. Brasília: Oxford: Comissão de Anistia, Ministério da Justiça; Oxford University, Latin American Centre, 2011. pgs. 250-277).

²⁶⁸ *Supra*, nota 242.

²⁶⁹ ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo D. As dimensões da Justiça de Transição no Brasil, a eficácia da Lei de Anistia e as alternativas para a verdade e a justiça. in PAYNE, L. A. et al. (Eds.). **A anistia na era da responsabilização: o Brasil em perspectiva internacional e comparada**. (nota. 266). pgs. 215 e 228.

diretamente no embate político ou indiretamente na crítica e posterior aplicação. É uma vinculação de contexto. Todavia, no âmbito da política criminal, essas relações se refletem em momentos posteriores – são do tipo derivadas em círculo²⁷⁰, ou seja, são subsidiárias à relação principal entre Estado e Desvio²⁷¹. A relação principal, contudo, se dá na integração do contexto subjacente à prática estatal de reconhecimento da validade daquelas condutas como resistência a um regime autoritário – e, portanto, fora do âmbito do terrorismo, nas quais eram classificadas na época do referido regime – e na adoção do contexto das situações enfrentadas no contexto da ideologia de segurança nacional como justificativa para representar um delimitador fático, quando da infração, do próprio terrorismo.

Situação diversa, contudo, é a da relação entre o Desvio e o Estado quando analisada a partir da percepção da função dos órgãos de segurança: ela não deixa de reconhecer o contexto anterior, mas ele é irrelevante face à nova perspectiva de “guerra ao terror”²⁷² e a necessidade de elevar a segurança contra os possíveis ataques terroristas. Nesse sentido, portanto, essa relação é marcada por um processo de

²⁷⁰ *Supra*, nota 186.

²⁷¹ No ponto, ABRÃO e TORELLY reputam a lei de anistia como fruto de um processo de reivindicação popular, sendo essa “*amplamente reivindicada por meio de manifestações sociais significativas e históricas, pois se referia originalmente ao perdão dos crimes de resistência cometidos pelos perseguidos políticos, que foram banidos, exilados e presos. A luta pela anistia foi tamanha que, mesmo sem a aprovação no Congresso Nacional do projeto de lei de anistia demandado pela sociedade civil, que propunha uma anistia “ampla, geral e irrestrita” para os perseguidos políticos, e diante da aprovação do projeto de anistia restrito originário do Poder Executivo militar, a cidadania brasileira reivindica-o legitimamente como conquista sua e para si e, até a atualidade, reverbera a memória de seu vitorioso processo de conquista nas ruas em torno dos trabalhos realizados pelos Comitês Brasileiros pela Anistia e também por meio de pressões internacionais*” (ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo D. As dimensões da Justiça de Transição no Brasil, a eficácia da Lei de Anistia e as alternativas para a verdade e a justiça. in PAYNE, L. A. et al. (Eds.). **A anistia na era da responsabilização: o Brasil em perspectiva internacional e comparada.** (nota 266). pg. 216). Essa ponderação pode levar a um segundo questionamento quanto à relevância do papel da Sociedade na definição do desvio “terrorismo” dentro do contexto latinoamericano. Parecem, contudo, que essa possibilidade não é confirmada. Conforme já destacado em *supra*, nota 187, a dimensão da disputa política, dentro da política criminal; ou constitui uma relação limítrofe a esta: pode estar tanto interligada com os motivos que impulsionam a reação da sociedade frente ao desvio e à infração, ou podem estar diretamente conectadas com as relações derivadas em círculo por meio da sociedade. A movimentação política de construção da lei de anistia, contudo, no tocante à política criminal, parece estar vinculada à segunda hipótese quando da edição da legislação, sendo uma influência direta na relação entre Estado e Infração e Estado e Desvio – a depender do caso analisado. Isso se trata, contudo, de um contexto específico do momento de geração das Comissões Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos e de Anistia, visto que o processo de justiça de transição brasileiro, pelos mesmos autores, é igualmente considerado de “*baixa amplitude das demandas*” devido ao baixo número de vítimas fatais em comparação a outros Estados e a fragmentação das pautas da sociedade civil após a promulgação da Constituição da República de 1988.

²⁷² A problemática latinoamericana, com enfoque no Brasil, costuma ser tratada em casos isolados a partir das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) e de outras organizações criminosas nacionais. Nesse sentido, WOLOSZYN, André Luís. **Terrorismo global: aspectos gerais e criminais.** Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2010.

securitização.

Essa relação é identificada, inicialmente, em alguns trabalhos acadêmicos alinhados a essa posição, os quais, tanto anteriores²⁷³ quanto posteriores²⁷⁴ à alteração legislativa brasileira destacam a alegada vulnerabilidade do país face a um possível atentado terrorista – embora muitas vezes reconheçam que o Brasil ou não é alvo direto de organizações terroristas²⁷⁵ ou sequer possui um histórico atual relevante de situações identificadas com terrorismo. Assim, a vinculação da necessidade de existência da tipificação criminal de terrorismo se dá para a instrumentalização dos mecanismos a serem aplicados pelos órgãos de controle para a possibilidade de adoção de medidas preventivas – inclusive aquelas que não se coadunam com uma perspectiva clássica das garantias criminais²⁷⁶.

As situações fáticas destacadas pelos trabalhos de *securitização* anteriores à Lei nº 13.260/16 variam, mas tendem a se concentrar na possibilidade ou concretização da infiltração de grupos extremistas do Oriente Médio na zona da Tríplice Fronteira – fronteira geográfica entre Brasil, Argentina e Paraguai, com destaque à cidade de Foz do

²⁷³ Nesse sentido, JACINI, Wantuir Francisco Brasil. **Terrorismo: atuação da Polícia Federal**. Revista CEJ, Brasília, n. 18, jul/set. 2002, p.gs 74-82; WOLOSZYN, André Luís. **Terrorismo global: aspectos gerais e criminais**. nota 272; BUZANELLI, Márcio Paulo. **Porque é Necessário Tipificar o Crime de Terrorismo no Brasil**. Revista Brasileira de Inteligência, Brasília, nº 8, pgs. 21-28, setembro de 2013. Disponível em «<http://www.abin.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/rbi-no-8/>», último acesso em 08 de janeiro de 2020; PANIAGO, Paulo de Tarso Resende. **Lições para o Brasil sobre os Atentados de Boston – Realização de Grandes Eventos no País**. Revista Brasileira de Inteligência, Brasília, nº 8, pgs. 21-28, setembro de 2013. Disponível em «<http://www.abin.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/rbi-no-8/>», último acesso em 08 de janeiro de 2020; LASMAR, Jorge Mascarenhas. **A legislação brasileira de combate e prevenção do terrorismo quatorze anos após 11 de Setembro: limites, falhas e reflexões para o futuro**. nota 229, pg. 47.

²⁷⁴ O., Thiago; O., Augusto; S., Allan. **O Processo de Radicalização e a Ameaça Terrorista no Contexto Brasileiro a partir da Operação Hashtag**. Revista Brasileira de Inteligência, Brasília, nº 12, pgs. 7-20, dezembro de 2017. Disponível em «<http://www.abin.gov.br/revista-brasileira-de-inteligencia/rbi-no-12/>», último acesso em 08 de janeiro de 2020; CHUY, José Fernando Moraes. **As redes sociais e a promoção de organizações terroristas: A resposta contraterrorista brasileira**. Dissertação (Mestrado em Ciências Policiais, especialização em Criminologia e Investigação Criminal). Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI), Lisboa, 2018.

²⁷⁵ LASMAR, Jorge Mascarenhas. **A legislação brasileira de combate e prevenção do terrorismo quatorze anos após 11 de Setembro: limites, falhas e reflexões para o futuro**. nota 229, pg. 48. Em sentido contrário, contudo, o autor também indica uma gama de ações da Polícia Federal que teriam levado à prisão de indivíduos vinculados a grupos terroristas, ainda que por outros delitos em razão da inexistência de legislação específica à época, diferenciando o risco real de uso do Brasil como alvo de ações terroristas e o uso como base para a prática dessas ações em outros países, a exemplo do atentado à embaixada israelense na Argentina em 1994 (LASMAR, Jorge Mascarenhas. **A legislação brasileira de combate e prevenção do terrorismo quatorze anos após 11 de Setembro: limites, falhas e reflexões para o futuro**. nota 229, pgs. 49-53).

²⁷⁶ LASMAR, Jorge Mascarenhas. **A legislação brasileira de combate e prevenção do terrorismo quatorze anos após 11 de Setembro: limites, falhas e reflexões para o futuro**. nota 229, pg. 56.

Iguaçu, no Estado do Paraná²⁷⁷.

A relação institucional, por sua vez, da Polícia Federal e da Agência Brasileira de Inteligência no combate ao terrorismo, reforça essa vinculação acadêmica na realidade prática. Com efeito, Lasmar²⁷⁸ aponta que o início da atividade da Polícia Federal, a partir do Comando de Operações Táticas (COT) remonta a meados de 1980, em atividade até hoje. Inexiste, contudo, um programa específico de combate ao terrorismo no âmbito da Polícia Federal, sendo as ações ou permeadas nos outros âmbitos de atuação preventiva ou compartimentalizadas na imigração e inteligência²⁷⁹. E essas ações de inteligência, especificamente, são coordenadas pela Divisão Antiterrorismo (DAT), vinculada à Diretoria de Inteligência da Polícia Federal, que, de acordo com a Instrução Normativa nº 26/2010, tem as seguintes atribuições:

²⁷⁷ Nesse sentido, COUTINHO, Leonardo. **Turning the Tables: How Brazil Defeated an ISIS Threat**. Center for a Secure Free Society: Global Dispatch, setembro de 2017. Disponível em: [«https://www.securefreesociety.org/wp-content/uploads/2017/09/SFS-Global-Dispatch-Issue-5-1.pdf»](https://www.securefreesociety.org/wp-content/uploads/2017/09/SFS-Global-Dispatch-Issue-5-1.pdf), último acesso em 08 de janeiro de 2020, assevera à página 2 que “*For several decades, Brazil has been criticized for serving as a haven for Islamist extremists in South America. Foz da Iguaçu, a southwestern Brazilian city within the Tri-Border Area, at the crossroads of Argentina, Paraguay, and Brazil, was used as a logistical base to carry out the 1994 terrorist attack on the Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) in Buenos Aires.*”. Woloszyn, por sua vez, também destaca que “*As triplices fronteiras – Brasil-Colômbia-Venezuela e Brasil-Colômbia-Peru são motivo de especial atenção pelos constants deslocamentos do grupo conhecido como Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc), que poderá utilizar-se de território brasileiro (região da floresta amazônica) para montagem de bases de guerrilha contra o Exército colombiano e Forças Militares dos EUA, envolvidas no Plano Colômbia*” (André Luís. **Terrorismo global: aspectos gerais e criminais**. nota 266. pg 75).

²⁷⁸ LASMAR, Jorge Mascarenhas. **A legislação brasileira de combate e prevenção do terrorismo quatorze anos após 11 de Setembro: limites, falhas e reflexões para o futuro**. nota 229, pg. 49.

²⁷⁹ Nessa senda, a Coordenadora Geral de Inteligência da Polícia Federal, Christiane Corrêa Machado, elucidou a sistemática de atuação do órgão de segurança quando da Audiência Pública da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado realizada em 26 de outubro de 2016, cujas notas taquigráficas estão disponíveis em [«https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=1314/16»](https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=1314/16), último acesso em 08 de janeiro de 2020. *Verbis*: “*é fato que o tema terrorismo permeia não só a Polícia Federal, mas diversos órgãos. Se nós o entendermos num sentido muito amplo, tudo está relacionado, ou pode estar relacionado, ao tema terrorismo, mas nós temos, dentro da Polícia Federal, uma atuação que dizemos ser tridimensional. Nós atuamos, em primeiro lugar, na polícia administrativa, como foi citado aqui, que é a polícia de imigração. Ela funciona como um primeiro filtro, como o é para outros crimes que não só o terrorismo. É o caso do crime de tráfico de drogas e do crime de tráfico de seres humanos. Então, em sentido amplo, poderemos dizer que, sim, que o tema terrorismo permeia todas as atividades da Polícia Federal. Por isso, a atuação de polícia administrativa na prevenção. Mas, mais especificamente - e não é por outra razão que os colegas da ABIN estão aqui -, nós entendemos o tema terrorismo como um tema que permeia mais especificamente a seara de inteligência, e, no nosso caso, por óbvio, por existir um crime específico, uma lei específica, a atuação de repressão, no âmbito da Polícia Judiciária. Então, em razão disso, e pela troca constante de informações com outras polícias, através das suas inteligências policiais e através dos órgãos que operam aqui no SISBIN, o tratamento do tema terrorismo está estruturado, na Polícia Federal, dentro da Diretoria de Inteligência Policial. Então, a Divisão Antiterrorismo está dentro da Diretoria de Inteligência Policial.*”. Interessante destacar que a Coordenadora-Geral aponta algumas mudanças de organização interna da divisão, não implementadas ainda, tendo relevância especial a edição de nova normativa regulando a atuação da DAT. Não foi possível localizar, contudo, em consulta aos sites da Polícia Federal e do Ministério da Justiça e Segurança Pública, normativa mais atualizada que a de nº 26/2010.

- I – planejar e executar a busca, coleta e análise de dados sobre atividades terroristas em território nacional;
- II – efetuar registro, análise e difusão de conhecimentos relativos à atividade terrorista em âmbito nacional e internacional, bem como representar o DPF em eventos sobre o tema terrorismo;
- III – manter contatos com organizações congêneres nacionais e internacionais, objetivando promover o intercâmbio de informações sobre atuação de organizações terroristas internacionais;
- IV – planejar e executar operações Antiterrorismo”²⁸⁰

A alteração legislativa, ainda, não parece ter alterado substancialmente a estrutura organizacional da Polícia Federal, como é possível verificar de seu regimento interno, datado de 2018²⁸¹, em que há apenas a manutenção da Divisão Antiterrorismo em moldes idênticos àqueles anteriores à Lei nº 13.260/16. A tipificação e confirmação da possibilidade de atuação da Polícia Federal e dos meios investigativos da Lei nº 12.850/13²⁸², contudo, respondem a anseios antigos dos órgãos de investigação²⁸³, que destacavam a procedimentalização necessária à persecução do delito e a possibilidade de tratar do problema a partir do enfoque específico do terrorismo, sem a necessidade de existência de um crime conexo que justificasse a atuação investigativa da Polícia Federal²⁸⁴.

²⁸⁰ BRASIL. Ministério da Justiça. Polícia Federal. **Instrução Normativa nº 26/2010, de 23 de março de 2010**. Brasília, 2004. *apud* CHUY, José Fernando Moraes. **As redes sociais e a promoção de organizações terroristas: A resposta contraterrorista brasileira**. (nota 274). pg. 22. Não foi localizada, nos sites da Polícia Federal e do Ministério da Justiça e Segurança Pública, a íntegra da normativa referida.

²⁸¹ Portaria nº 155, de 27 de setembro de 2018. Disponível em <http://www.pf.gov.br/institucional/acessoainformacao/institucional/regimento-interno-da-policia-federal-2018>», último acesso em 08 de janeiro de 2018.

²⁸² *Supra*, nota 261.

²⁸³ “Contudo, independentemente de concordarmos ou não com os argumentos apresentados, a inexistência de um aparato legal específico também traz sérios problemas. A princípio, pode-se argumentar que esse silêncio não é problemático. Afinal, domesticamente, qualquer ataque terrorista recairá sobre um ou mais crimes já existentes em nosso direito penal. É difícil imaginar um ataque terrorista que não possa ser enquadrado em tipos penais tais como assassinato, lesão corporal, destruição de bens públicos, incêndio criminoso, sequestro etc. Não obstante, conforme discutido acima, a atividade terrorista não consiste apenas nos atentados. E mais, conforme discutiremos abaixo, os grupos e indivíduos ligados ao terrorismo internacional possuem características e um *modus operandi* que o distinguem de práticas criminais comuns e trazem sérios desafios ao Direito Penal existente. Apesar de entendermos que não é necessária a substituição ou abandono do Direito Penal para lidar com esses casos, é absolutamente necessário repensar alguns de seus institutos à luz de uma legislação específica para esse seja capaz de lidar com esse fenômeno de maneira eficiente” (LASMAR, Jorge Mascarenhas. **A legislação brasileira de combate e prevenção do terrorismo quatorze anos após 11 de Setembro: limites, falhas e reflexões para o futuro**. nota 229, pg. 56).

²⁸⁴ Essa problemática é explicitada pelo Chefe da Divisão Antiterrorismo do Departamento de Polícia Federal, Dennis Cali, quando da Audiência Pública da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado realizada em 26 de outubro de 2016 (*Supra*, nota 279): “Com relação à atuação de polícia judiciária, a Polícia Federal já trabalha há mais de 20 anos no enfrentamento ao terrorismo, apesar de não existir, até então, uma lei que definisse um crime específico de terrorismo. Mas, desde que existe o serviço, trabalha-se com crimes conexos: com contrabando, tráfico de drogas, lavagem de

Essa configuração, portanto, demonstra a vinculação da problemática, dentro de uma perspectiva estatal, muito mais ligada ao problema de “inteligência” – ou seja, prevenção – do que efetivamente um combate a situações reais de terrorismo. Nesse segundo panorama se encontra explícita uma importância dada por esses órgãos que não se identifica, necessariamente, com a simples suficiência ou possibilidade prática de aplicação da Lei nº 13.260/16. O paradigma de “combate ao terrorismo”, assim, é vinculado muito mais à conformação investigativa – e a possibilidade de intercâmbio de informações com outros órgãos internacionais – do que à aplicabilidade jurídica posterior.

4.4. A Sociedade e a Delimitação do Conteúdo – Relação fraca ou inexistente?

Analisadas as relações decorrentes do Estado com a Infração e o Desvio, as relações diretas entre estes com a Sociedade não ostentam o mesmo patamar de importância no contexto brasileiro, seja pela inequívoca identificação da questão como um problema criminal e, nesse sentido, de competência do Estado; seja pela dificuldade de identificação entre os elementos constitutivos do terrorismo na “guerra ao terror” e a realidade brasileira. O âmbito das relações entre Sociedade e terrorismo, portanto, gravita ao redor das relações entre Estado e terrorismo, em ambos âmbitos, constituindo, na classificação do modelo de política criminal proposto, relações derivadas em círculo. Esse tipo de relação é definitivamente verificável e possivelmente de extrema relevância quando considerada a comunidade internacional como parte desse processo para além do âmbito diplomático estatal.

dinheiro, crime financeiro, tráfico de pessoas, todos os crimes que podem estar conexos com a nossa atividade. Só para se ter uma pequena referência, de 2015 a 2016 - nós temos mais operações para o passado, mas vou falar apenas desses últimos 2 anos -, tivemos seis operações da Polícia Judiciária, algumas ainda sob segredo de Justiça, todas com base em crimes conexos: lavagem de dinheiro, falsificação de documento, associação criminosa, vários outros crimes cometidos por pessoas muitas vezes com passado e condenação com terrorismo, mas que no Brasil praticavam outros crimes. Este ano de 2016 nós já tivemos cinco operações da Polícia Judiciária. Quatro dessas operações já foram feitas com base na nova lei - Lei nº 13.260, de março de 2016.”

Considerando apenas as relações *fundamentais* e, decompostas dessas, as *derivadas em linha*, contudo, podem ser apontadas como completamente inexistente? No âmbito da Infração, sim, com poucas dúvidas a serem levantadas. Os processos por órgãos profissionais são sequer mencionados na problemática. Os de autodefesa da vítima, por sua vez, quando a sociedade não é diretamente considerada como tal apenas através do próprio Estado – e da perspectiva de vinculação do terrorismo com a ameaça/coação –, é indiretamente este a partir da perspectiva da segurança e da tutela dos interesses coletivos. Ainda que não pareça ser uma relação impossível no campo teórico, a ausência de situações concretas de grupos ou indivíduos brasileiros alvo de organizações identificadas como terroristas permite concluir que não é uma relação aqui considerável.

Quanto à relação entre Sociedade e Desvio, por sua vez, se trata de uma diferenciação mais delicada, visto que, reiterando, poucos ou quase inexistentes os reais atentados sofridos no Brasil. A relação nesse caso, contudo, é fraca e não inexistente, uma vez que, na vinculação ao paradigma anterior da ideologia de segurança nacional, é possível considerar a existência de uma mobilização social em torno da anistia e a dicotomia política presente nas narrativas do período, que são verificáveis também a partir deste movimento. Esse contexto, contudo, seja pela sua posterior pulverização²⁸⁵ ou pela alteração do paradigma para a “guerra ao terror”, de cariz eminentemente internacional, é uma questão que é central nas discussões políticas quanto ao tema, mas subsidiária na efetiva aplicação da política criminal estratégica pelos órgão de segurança.

Assim, dois pontos já analisados devem ser novamente considerados quando da avaliação da relação: as movimentações sociais em torno da anistia e a vinculação da definição de terrorismo oficial ao paradigma internacional. O primeiro, abordado acima²⁸⁶, merece novo destaque ao demonstrar um exemplo de relação limítrofe entre a efetiva política criminal e outras questões políticas que, se não determinam diretamente a relação da sociedade em face do desvio, servem de fundamento para essa; o segundo, por sua vez, na caracterização da política de “guerra ao terror”²⁸⁷ e na intrínseca relação entre a delimitação do terrorismo, no âmbito legal, e os acordos internacionais.

²⁸⁵ *Supra*, nota 284.

²⁸⁶ *Supra*, nota 284.

²⁸⁷ *Supra*, nota 94.

4.5. Existe, portanto, uma Política Criminal Brasileira de “Guerra ao Terror”?

Pelo analisado dos elementos que compõe as relações entre Infração, Desvio, Estado e Sociedade no presente caso, a resposta à problemática do trabalho é certa: sim, é verificável uma política criminal brasileira de “guerra ao terror” para além da dificuldade de aplicação do tipo penal de terrorismo aduzida na introdução. Cabe agora sintetizar os elementos do modelo e submetê-lo à crítica no contexto marginal.

A infração de prática de “atos de terrorismo”, tipificada pelo artigo 2º da Lei nº 13.260/16, dispõe seu discurso manifestamente vinculado ao paradigma internacional e aos fatos delimitados pelos acordos internacionais. Nesse tópico, o discurso referente ao terrorismo latino-americano identificado quando da ideologia de segurança nacional é subjacente, uma vez que não se encontra diretamente expresso da disposição legal ou das discussões que a envolviam, e subsidiário, pois limita-se apenas a dispor uma hipótese de não-configuração do delito, e não a experiência anterior como elemento constitutivo de uma percepção local do terrorismo, não obstante tenha sido elevado a ponto referencial da discussão política em razão da criminalização de movimentos sociais²⁸⁸.

O desvio relacionado ao “terrorismo”, contudo, agrega de forma muito mais destacada a perspectiva anterior da ideologia de segurança nacional, ao reconhecer a importância política do conceito e a disputa de legitimidade dos atos realizados em resistência ao regime ditatorial civil-militar. Não deixa, todavia, de também agregar maior valor à questão referente à segurança e à prevenção do terrorismo enquanto fenômeno internacional, no mesmo paradigma da “guerra ao terror”.

E essa dupla relação dos elementos constitutivos do terrorismo na realidade

²⁸⁸ *Supra*, nota 259. Ademais, dentro da própria definição é reconhecida a problemática a partir da desnecessidade de legitimidade da manifestação social, conforme apontam CALLEGARI, et. al., ao analisar a excludente de ilicitude prevista no artigo 2º, § 2º, da Lei nº 13.260/16 (CALLEGARI, André Luís, et. al. **O crime de terrorismo: reflexões críticas e comentários à Lei de Terrorismo: de acordo com a Lei n. 13.260/2016**. Porto Alegre: Liv. do Advogado, 2016. pgs. 96-97), o que demonstra ainda mais a subsidiariedade da discussão na definição da infração terrorismo, seja porque de difícil conciliação política ou por sua desconsideração como elemento essencial da definição do terrorismo.

criminal brasileira e latinoamericana que delimitam as suas relações diretas com o Estado.

De um lado, a reafirmação da perspectiva internacional verificada condiz na aplicação quase inexistente da medida penal, mantendo o panorama anterior à legislação; e na reafirmação do sistema de combate ao financiamento do terrorismo a partir de sanções administrativas, que já era implementado, pelo COAF, em grande medida a partir das resoluções administrativas e internacionais anteriores. Dessa relação, de maneira “subsidiária” – como ver-se-á mais adiante – é possível destacar a relação derivada em círculo do Grupo Social – por falta de termo mais adequado, talvez – que representa a “comunidade internacional”, consubstanciada nas relações de pressão dos Estados e na sistemática da guerra ao terror. No tocante às relações derivadas em círculo com os órgãos institucionais do Estado – Executivo, Legislativo e Judiciário –, vê-se uma evidente dificuldade de análise objetiva em razão da relativa novidade da legislação. Contudo, com relação ao Judiciário, a aplicação da Lei nº 13.260/16 na Operação *Hashtag* se deu em uma perspectiva diretamente relacionada com o contexto internacional e o seu reconhecimento pelo Estado brasileiro²⁸⁹, de modo que não houve uma significativa consideração acerca da legalidade ou suficiência da delimitação do terrorismo.

De outro, a resposta do estado ao desvio apresenta-se dicotomizada nos mesmo pontos adotados na delimitação do desvio, visto que presentes um processo de reconhecimento de práticas de violação de direitos humanos e desconstrução da vinculação dos movimentos de resistência ao regime militar, por meio das Comissões decorrentes da Lei de Anistia; e uma vinculação da Lei nº 13.260/16 como uma possibilidade de facilitar a investigação dos delitos de terrorismo diretamente pelos órgãos da Polícia Federal sem a necessidade de se verificar outros tipos de crimes conexos. Aqui seria possível destacar a mesma linha de relações derivadas em círculo que foi apresentada no parágrafo anterior, no correspondente à inclusão da comunidade internacional como delimitadora do conteúdo do Desvio. Quanto às relações subsidiárias com os demais órgãos institucionais, apenas o Poder Executivo tem algum destaque nesse ínterim, ao influenciar tanto na delimitação das organizações criminosas,

²⁸⁹ Nesse sentido, CHUY, José Fernando Moraes. **As redes sociais e a promoção de organizações terroristas: A resposta contraterrorista brasileira.** (nota 274). pgs. 23-32.

reconhecendo as resoluções do Conselho de Segurança (Res) ²⁹⁰, quanto no processo de reparação do regime ditatorial (Rep) ²⁹¹.

Por fim, as relações da Infração e do Desvio com a Sociedade são muito menos destacadas, tanto em face da tendência latinoamericana de protagonismo estatal na delimitação do delito quanto da perspectiva predominantemente internacional que o terrorismo adquire após a redemocratização. E, nesse sentido, parece inexistir propriamente uma relação fundamental entre Sociedade e Infração no caso do terrorismo. Todavia, já no tocante às relações entre Sociedade e Desvio, a vinculação dada a partir do contexto de mobilização social em torno da anistia, como já destacado acima²⁹², ausente, ao que tudo indica, relações derivadas em círculo de maior significância.

Essas são, em suma, as conclusões quanto aos sujeitos e inter-relações da política criminal brasileira de “guerra ao terror”, destacadas nos capítulos anteriores.

A limitação ao modelo básico, contudo, apresenta duas problemáticas que devem ser dirimidas: o modelo apresentado a partir das relações fundamentais e derivadas lineares não representa a relevância do contexto internacional sobre o contexto nacional e local, que parece ser evidentemente preponderante; segundo, o caráter da influência da “guerra ao terror” sobre a infração e o desvio, quando considerada como as relações diretamente derivadas do Estado, define um contexto de Infração/Desvio confusos entre si, o que poderia dar ensejo à seguinte conclusão: o contexto internacional atua de maneira similar ao modelo de política criminal de um Estado totalitário, dentro dos modelos-base apontados por DELMÁS-MARTY.

A primeira problemática é resolvida com a definição das relações preponderantes no modelo de análise da política criminal brasileira dentro do contexto latinoamericano.

Nesse sentido, seguindo-se os modelos básicos de análise destacados quando do subcapítulo 3.2, certamente as relações da resposta estatal, em ambos âmbitos – infração e desvio – são preponderantes às relações de resposta da sociedade, pelo que, na sua forma reduzida, temos a seguinte:

²⁹⁰ *Supra*, nota 236

²⁹¹ *Supra*, notas 266-267, 269.

²⁹² *Supra*, nota 271.

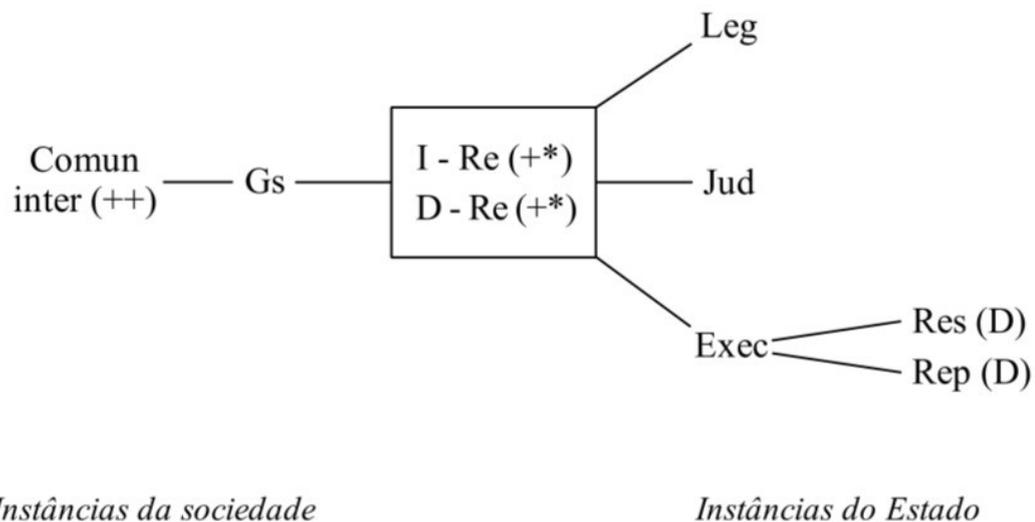
I - Re (+)

I - Rs (-)

D - Re (+)

D - Rs (-)

Essa relação, contudo, como já exposto na primeira problemática, não traduz a subsidiariedade do Estado face às delimitações realizadas pelo contexto internacional, tanto na definição da infração quanto no desvio. Dessa forma, a representação correta do modelo é de que, embora a relação com a resposta estatal seja preponderante àquela da resposta societária, a relação derivada em círculo do Grupo Social apontado como a “Comunidade Internacional” (Comum inter) é preponderante inclusive à relação que o define. Assim:



Esse modelo, portanto, traduz melhor a correlação de delimitação da política criminal brasileira de “guerra ao terror”. Nesse norte, sua forma reduzida serve de base para a análise de diversas relações decorrentes.

As demais relações, destacadas anteriormente, podem ser separadas em modelos próprios, separados da base, visto que não são parte direta das relações de

preponderância, mas sim relações subsidiárias próprias que delimitam a complexidade do sistema. Essa forma, por sua vez, pode ser definida como concreta, e se trata de uma percepção delimitada no tempo desse trabalho.

A segunda problemática, por sua vez, incorpora-se à crítica ao modelo apresentado. Contudo, não parece correta a vinculação entre a delimitação internacional com um modelo totalitário de política criminal – talvez, sim, um molde totalitário, uma vez que retira do contexto social a identificação com o delito sem, contudo, determinar uma verdadeira delimitação da infração por meio deste: as convenções internacionais apenas destacam elementos e, por sua vez, permitem um amplo âmbito de delimitação nacional do contexto (ainda que dificilmente para menos). A inclusão referida da excludente de ilicitude igualmente traz um contexto, conquanto bastante limitado, do conteúdo latinoamericano do terrorismo. Não é possível, assim, identificar diretamente uma confusão total de desvio e infração, mas sim uma confusão que parece ser pontual da realidade brasileira, desidentificada, em termos macrossociais, da internacional. Assim, a sua representação no modelo evidencia a relação de subordinação da política criminal brasileira, esvaziada, à internacional, atualmente evidenciada, e por isso que parece ser correta classificar a política como de “guerra ao terror”, já que a sua vinculação é como parte desta última.

Nessa senda, a contribuição do contexto latinoamericano de subordinação, por meio da análise apresentada por OLMO²⁹³, demonstrada também a partir da perspectiva da ideologia de segurança nacional, e os elementos destacados, em especial, por ZAFFARONI²⁹⁴, a respeito da *fase superior do colonialismo*, colocam esse paradigma em destaque como explicação direta da problemática. Novamente, contudo, a problemática do terrorismo também é visualizada a partir do contexto da globalização²⁹⁵, o qual, não obstante também esteja incluso na teorização do autor argentino, não desobriga o presente trabalho de justificar o porquê da delimitação do terrorismo não ser apenas um reflexo da globalização, pelo que considerado não a partir da perspectiva de subordinação à política externa dos países hegemônicos, mas sim de integração a conceitos internacionalizados do terrorismo enquanto ameaça global à segurança.

Essa parece ser uma posição que, ao menos, desconsidera a configuração das

²⁹³ OLMO, R. DEL; PIZZOLANTE, F. E. (trad.); MORETZSOHN, S. (trad.). **A América Latina e sua criminologia**. (nota 159).

²⁹⁴ ZAFFARONI, E. R. **El derecho latinoamericano en la fase superior del colonialismo**. (nota 192).

²⁹⁵ *Supra*, nota 198.

relações de poder que são explicitadas no terceiro capítulo, uma vez que a globalização, enquanto processo, não ocorre de maneira igual em todos os contextos mundiais, sendo a exportação e propagação das culturas hegemônicas muito mais destacada do que o inverso²⁹⁶.

Os exemplos trazidos no trabalho, ademais, evidenciam que a questão referente ao terrorismo se trata majoritariamente da delimitação do terrorismo enquanto uma questão de subordinação ao contexto hegemônico: não houve solução objetiva aos casos locais e às problemáticas que são destacadas no Brasil, tampouco uma efetiva localização dos conteúdos legais e delimitação das problemáticas aqui apresentadas, sendo que as infrações são definidas de modo a pouco importar se fosse a definição de terrorismo a prática de fatos, com determinada motivação, punidos pelo direito internacional. Mesmo no tocante à investigação e à inteligência – portanto, parte da relação entre o desvio e a resposta do Estado –, a inovação legislativa em pouco ou nada mudou o trabalho já desenvolvido pelos órgãos de segurança, apenas se apresentou como um novo, talvez mais seguro, embasamento legal ao que era realizado anteriormente.

Essa relação da política criminal, portanto, não se dá diretamente de acordo com a inserção do Brasil no contexto globalizado de “guerra ao terror”, mas sim da inserção do contexto de “guerra ao terror”, talvez já delimitado desde pouco tempo depois dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, no contexto brasileiro. Uma relação de subordinação a esta política, ao que parece, em razão da adoção de diversos elementos e questões não apenas não vinculadas a realidade marginal local, mas principalmente em idêntica linha de desconsideração e esquecimento da relação entre terrorismo e contraterrorismo anterior sem a resolução do conflito, o que perpetua a dicotomia da questão: a insurgência e a desobediência civil precisam ser separadas do terrorismo revolucionário – se é possível delimitá-lo nesses termos –, assim como a resposta estatal de “contraterrorismo” não pode ser pautada na perseguição política e na vinculação ideológica dos grupos analisados. E essas duas questões, vinculadas diretamente à concepção de terrorismo e contraterrorismo difundidas por meio da ideologia de segurança nacional não apenas influenciam o debate atual, mas constantemente repercutem na dificuldade de delimitar as organizações terroristas. O problema de definição do terrorismo é insuperável no contexto latinoamericano sem ultrapassar, primeiro, o problema histórico de memória e verdade do contexto da ditadura

²⁹⁶ *Supra*, nota 198.

civil-militar.

Ainda dentro da crítica apresentada, cabe destacar também que a adoção dos acordos internacionais não é de longe algo equivocado ou condenado pelo trabalho, em especial na cooperação brasileira com outros países na investigação e persecução de indivíduos e grupos que possam utilizar o território brasileiro como refúgio ou base após a prática de atentados; todavia, ela não é uma problemática que corresponde aos elementos nacionais e regionais do terrorismo, mas sim a anseios internacionais. E a utilização dessas como soluções, por meio de um processo de transcrição dos elementos dos acordos aliado à uma definição completamente aberta da intencionalidade, recai em dois âmbitos equivalentemente ou uma completa inutilização da tipificação, dentro da sua aplicação, porque não consegue corresponder aos elementos fáticos vivenciados na realidade transcrita; ou um incremento excessivo do âmbito de discricionariedade da aplicação da legislação pelo Estado, seja durante a investigação, seja durante o julgamento pelo Judiciário.

Como visto no trabalho, até o momento, a maior utilização da nova legislação se dá especificamente com a investigação e inteligência por parte dos órgãos de Estado. Ademais, não há um processo de equivalência entre essa insuficiência da legislação e a ausência de aplicação dela; muito pelo contrário, ela é um instrumento de intensificação dos meios investigativos, nos quais não há um nível idêntico de controle ao judicial, tampouco de exposição dos dados em razão da sigilosidade que alguns, por certo, merecem. Não deixa de ser essa relação, contudo, uma exemplificação de procedimento que recai em diversos âmbitos de discricionariedade e seletividade próprios da atividade policial e que define, em grande parte, o conteúdo dos delitos verificados na realidade.

Nessa linha, a ausência de superação da dicotomia do contexto da ideologia de segurança nacional não leva apenas à impossibilidade de definição de um conceito de terrorismo que abarque as questões latino-americanas; ela também abre espaço para a utilização da investigação e inteligência policial em grupos que poderiam, em futuro processo judicial, ser classificados dentro da excludente de ilicitude do artigo 2º, § 2º, da Lei nº 13.260/16²⁹⁷, uma vez que a invalidade da classificação do grupo ou dos indivíduos enquanto terroristas não isenta a “tipificação penal prevista em lei”²⁹⁸. E, em

²⁹⁷ *Supra*, nota 125.

²⁹⁸ E, nesse ponto, não se desconhece a posição defendida por CALLEGARI, et. al., à nota 288. Apenas se

que pese considerar se o emprego ou não dos meios investigativos permitidos pela legislação antiterrorismo hoje seja um processo puramente especulativo – não existem ainda dados empíricos suficientes para colocar a possibilidade à prova da realidade –, não é impossível a hipótese, inclusive de acordo com a realidade histórica, ainda não devidamente enfrentada, quando não negada, pelos órgãos de Estado. Nesses termos, é possível uma real preocupação do uso indevido dos meios investigativos da Lei nº 13.260/16, mesmo que dentro da investigação sobre o terrorismo.

considera a impossibilidade real de averiguação dos meios de investigação empregados e sua validade se, durante o inquérito policial, se reconhecer que a organização não era terrorista, apesar de fundados – ou não – indícios. Há dificuldade de delimitação desse contexto. Ademais, a ausência de configuração dos delitos previstos na Lei nº 13.260/16 não impede que, posteriormente, se encontrem elementos para sustentar uma validação dessa organização como criminosa.

5. PERSPECTIVA COMPARADA

Se é possível a verificação de uma política criminal brasileira de “guerra ao terror”, e se seus elementos definidores, em grande parte, traduzem uma percepção do fenômeno extrínseca à nossa realidade, o último tópico do trabalho diz respeito à confirmação do modelo – e de sua aplicabilidade nas especificidades do contexto brasileiro – a partir da análise comparada com uma perspectiva hegemônica, no caso, a europeia, no plano internacional, e alemã, no plano nacional.

A comparação é oportuna e se justifica por alguns fatores.

Em primeiro, se a delimitação dos fatores se dá em caráter internacional, os elementos confirmadores dessa delimitação podem ser identificados em mais países. Assim, mesmo que esses países adotem especificidades ao contexto nacional ou local, alguns elementos, provenientes dos acordos internacionais de órgãos como a Organização das Nações Unidas ou mesmo resoluções provenientes do Conselho de Segurança dessa devem ter efeito similar. Se não, igualmente interessante verificar o porquê dessa escolha.

De outro lado, a adoção do contexto nacional ou local à legislação de outros países também é uma perspectiva interessante de adoção. Nessa senda, adquire especial interesse a verificação de quais os parâmetros anteriores aos atentados de 11 de setembro de 2001, e se esses tiveram um impacto significativo, com a modificação de legislação penal e da definição do delito de terrorismo. As modificações no contexto de investigação e inteligência, quando possíveis, serão analisadas, em razão da limitação da análise integral do sistema jurídico estrangeiro. Assim, os contextos anteriores e exteriores à “guerra ao terror” compõem o segundo fator de análise.

Ainda, interessante destacar se a tipificação do delito de terrorismo, dentro do contexto alemão, auxilia na confirmação da diferenciação entre o processo de tipificação do terrorismo a partir da perspectiva internacional, mas de uma posição hegemônica, e dessa tipificação a partir de uma posição de subordinação. Para tanto, o papel de destaque da Alemanha na União Europeia igualmente se propõe à diferenciação dos contextos. Esse terceiro fator é analisado a partir do contexto de colocação da Alemanha em eventuais mudanças posteriores ao paradigma de “guerra ao terror” e na sua interpretação.

A metodologia desta análise dar-se-á de maneira similar àquela realizada no trabalho, apenas com considerável diferença de profundidade em razão de não se tratar diretamente do escopo desse: inicialmente se destacam elementos e experiências relevantes, a fim de integrar o contexto; após a análise da legislação específica de combate ao terrorismo, bem como os demais artigos relevantes a essa questão; e, por fim, a comparação e o destaque a questões relevantes.

Ademais, para os efeitos dessa comparação também são aplicáveis as questões referentes ao terrorismo internacional destacadas quando da delimitação do conceito, todavia não se considerando a delimitação resultante, que é especificamente latinoamericano.

Por fim, a comparação proposta pelo trabalho não se dá na mesma profundidade que o trabalho em si, visto que essa apenas vem à complementação do trabalho até agora desenvolvido e não à elaboração e comparação direta entre dois modelos de política criminal. Como se verá nos subcapítulos posteriores, e que desde já é possível destacar, a própria diferença de realidade fática, em termos quantitativos e qualitativos, do fenômeno e da legislação referente ao terrorismo, demonstram um abismo difícil de transpassar em um trabalho que não seja exclusivamente dedicado a ambas as realidades, o que não parece possível, inclusive, pelo estado do desenvolvimento da temática na América Latina.

Por outro lado, a diferença no desenvolvimento institucional é outro fator que dificulta uma análise comparativa aprofundada sem recair em conclusões simplistas, como por exemplo, a simples superioridade do sistema europeu, ou sua própria proximidade do nosso sistema legislativo como indicativo de um estado avançado da questão em nossa margem.

Essa comparação, enfim, não tem como condão ser aprofundada o suficiente para descrever a fundo os sistemas de política criminal europeu e alemão no combate ao terrorismo, tampouco realizar um elenco de considerações, mas sim, a partir da perspectiva de uma posição hegemônica face à margem latinoamericana, compreender este fenômeno de maneira mais aproximada da integral e confirmar, se possível, a delimitação da política criminal verificada na conclusão do objeto deste trabalho.

5.1. União Europeia

A ocorrência de atentados terroristas é um fato de evidente relevância, em especial no período atual, mas que já é verificado na região a considerável tempo, sendo frequentemente destacado como um dos primeiros marcos do combate ao terrorismo na atualidade o atentado ocorrido durante as Olimpíadas de Munique, em 1972²⁹⁹. De qualquer modo, não há necessidade de uma enunciação da sequencialidade temporal dos atentados, mas o destaque é o elevado número de situações de ocorrência, ainda que não seja contabilizado grande número de vítimas fatais³⁰⁰. O terrorismo, portanto, dentro do contexto europeu, não é algo isolado ou pouco conhecido, mas sim um risco real e constante.

As definições comuns do crime de terrorismo no contexto europeu – abarcando, portanto, a União Europeia –, por sua vez, remontam à período bem anterior ao da brasileira³⁰¹, em 1977, quando ainda era o Conselho da Europa o órgão internacional em vigor. Assim, é contemporânea aos primeiros tratados internacionais assinados pelo Brasil.

A Convenção Europeia para a Repressão do Terrorismo, em seu artigo 1º – conforme texto em português – dispõe que:

“Artigo 1.º

Para efeitos de extradição entre os Estados Contratantes, nenhuma das

²⁹⁹ Como exemplo, CHENOWETH e GOFAS destacam que “*Prior to the 1970s research on terrorism was subsumed under counter-insurgency studies (Stampnitzky 2013). The rise of revolutionary terrorism in (p. 2) Europe and the 1972 attack on the Munich Olympics marked a major transition for the study of terrorism on both sides of the Atlantic. Substantively, “Munich” was perceived as launching an era of internationalization of the terrorist threat (Stampnitzky 2013). [...] Following the Munich events, terrorism began to emerge as an autonomous, albeit marginalized, field of study.*” (CHENOWETH, Erica; GOFAS, Andreas. *The Study of Terrorism: achievements and challenges ahead*. CHENOWETH, Erica, et al. (orgs.). **The Oxford Handbook of Terrorism**. 1ª ed., Oxford: Oxford University Press, 2019. pgs. 1-8; pgs. 1-2). Assim, os autores destacam três grandes marcos temporais do terrorismo: os atentados de Munique, o final da Guerra Fria e os atentados de 11 de setembro de 2001. Contudo, os marcos apontados nos parecem mais corretamente aplicados quando localizados dentro de um contexto europeu.

³⁰⁰ Segundo o Relatório da EUROPOL, em 2018 foram 13 as vítimas fatais de atentados terroristas nos países membros da União Europeia. EUROPOL. **European Union Terrorism Situation and Trend Report**. 2019. Disponível em <<https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/fight-against-terrorism/>>, último acesso em 08 de janeiro de 2020. pg. 6. Ainda, conforme demonstrado na página 11 do documento, foram 129 ataques terroristas registrados – contabilizados tanto os concluídos quanto os tentados ou impedidos –, e um total de 1.056 prisões de supostos envolvidos.

³⁰¹ Nesse caso, tratamos da definição como concreta, visto que, de maneira abstrata, o terrorismo é citado na legislação penal desde 1952 no Brasil. *Supra*, nota 50.

infracções a seguir mencionadas será considerada como uma infracção política, como uma infracção conexa a uma infracção política ou como uma infracção inspirada por móbil político:

- a) As infracções compreendidas no campo da aplicação da Convenção para a Repressão da Captura Ilícita de Aeronaves, assinada na Haia em 16 de Dezembro de 1970;
- b) As infracções compreendidas no campo da aplicação da Convenção para a Repressão de Actos Ilícitos Dirigidos contra a Segurança da Aviação Civil, assinada em Montreal em 23 de Setembro de 1971;
- c) As infracções graves constituídas por um ataque contra a vida, a integridade física ou a liberdade das pessoas que gozem de protecção internacional, inclusive os agentes diplomáticos;
- d) As infracções comportando o rapto, a detenção de reféns ou o sequestro arbitrário;
- e) As infracções comportando a utilização de bombas, granadas, foguetões, armas de fogo automáticas ou cartas ou embrulhos armadilhados, na medida em que essa utilização apresente perigo para quaisquer pessoas;
- f) A tentativa de cometer uma das infracções acima citadas ou a participação como co-autor ou cúmplice de uma pessoa que comete ou tenta cometer uma tal infracção.”³⁰²

AMBOS³⁰³ elabora um detalhado panorama da evolução do direito europeu na luta contra o terrorismo. Ainda dentro do âmbito do direito europeu originário, o autor destaca o teor dos artigos 29.2 e 31, alínea *e*, do Tratado da União Europeia, segundo os quais o combate ao terrorismo é uma política criminal comunitária, inclusive sendo objeto de persecução e investigação pelos órgãos europeus competentes³⁰⁴, o que não exime a obrigação dos Estados membros de tipificar o terrorismo, inclusive de acordo com as disposições mínimas determinadas pela Lei marco³⁰⁵.

No tocante ao direito europeu derivado, a edição de medidas de combate ao terrorismo remonta a período ainda anterior, com ampla produção de resoluções e determinações novamente muito antes dos atentados de 11 de setembro, ainda que o

³⁰² Texto constante no *site* do Ministério Público de Portugal, sem alterações. Disponível em «http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/convencao_europeia_represao_terrorismo.pdf», último acesso em 08 de janeiro de 2020.

³⁰³ AMBOS, Kai; SALCEDO, Ana María Garrocho (trad.). **La lucha antiterrorista tras el 11 de septiembre de 2001**. (nota 129) pgs. 24-37.

³⁰⁴ AMBOS, Kai; SALCEDO, Ana María Garrocho (trad.). **La lucha antiterrorista tras el 11 de septiembre de 2001**. (nota 129) pg. 25.

³⁰⁵ *Ibidem*.

autor destaque o aumento considerável de determinações tomadas em reuniões extraordinárias³⁰⁶. Os atentados, ainda, propulsionaram o Conselho da Europa a elaborar um plano de ações para a implementação de medidas comunitárias de combate ao terrorismo, as quais foram ampliadas e, essas anteriores, adiantado o prazo de implementação pelos Estados-membros, quando dos atentados em Madrid em 2005³⁰⁷. São pilares dessa ação conjunta, ainda, as posições comuns adotada pelo Conselho da União Europeia, em 27 de dezembro de 2001³⁰⁸, são os primeiros institutos antiterroristas diretamente dirigidos contra pessoas, físicas ou jurídicas. Na posição comum nº 2001/934, há a primeira definição de terrorismo adotada no contexto internacional, onde restaram definidos os seguintes conceitos de terrorismo e, separadamente, grupos ou entidades relacionadas com atos terroristas³⁰⁹:

“Por «pessoas, grupos e entidades relacionadas com actos terroristas» entende-se todos aqueles contra os quais se provou, com base em informações precisas, terem cometido, que tentam cometer ou facilitam a preparação de actos terroristas.

Por «acto terrorista» entende-se um acto intencional susceptível de prejudicar gravemente um país ou organização internacional, através de intimidação da sua população, impondo todo o tipo de imponderáveis, desestabilizando ou

³⁰⁶ AMBOS, Kai; SALCEDO, Ana María Garrocho (trad.). **La lucha antiterrorista tras el 11 de septiembre de 2001**. (nota 129). pgs. 26-27.

³⁰⁷ AMBOS, Kai; SALCEDO, Ana María Garrocho (trad.). **La lucha antiterrorista tras el 11 de septiembre de 2001**. (nota 129). pg. 27. De acordo com o *site* oficial do Conselho da União Europeia, a Estratégia Antiterrorista da União Europeia parte do compromisso estratégico de “*combater o terrorismo em todo o mundo, no pleno respeito dos direitos humanos, e tornar a Europa mais segura, para que os seus cidadãos possam viver num espaço de liberdade, segurança e justiça*”, e é fundamentado em 4 pilares: prevenir, proteger, perseguir e responder. A atuação europeia, contudo, apresenta pequenos elementos textuais nos quais é possível perceber a sua posição hegemônica e força de intervenção: dos quatro pilares citados, ao início do texto, apenas prevenir e perseguir são destacados como pilares a serem perseguidos na Europa e no resto do mundo; a proteção é destinada aos membros da comunidade e às fronteiras, e a resposta às necessidades das vítimas; não obstante, há um constante destaque à primazia dos Estados-membros na tomada das medidas definidas na estratégia e à cooperação com os Estados Unidos, órgãos internacionais, em especial a Organização das Nações Unidas, e, “*Tendo em conta que a actual ameaça terrorista internacional tem raízes, e incidências, em muitas partes do mundo para além da EU, revestem-se de primordial importância a cooperação com países terceiros prioritários e a ajuda a estes países – incluindo os do Norte de África, do Médio Oriente e do Sudeste Asiático*”. Disponível em «http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/convencao_europeia_represao_terrorismo.pdf», último acesso em 08 de janeiro de 2020.

³⁰⁸ AMBOS, Kai; SALCEDO, Ana María Garrocho (trad.). **La lucha antiterrorista tras el 11 de septiembre de 2001**. (nota 129). pg. 29. Conforme aponta o autor, o documento trata da supressão ao financiamento ao terrorismo e condutas de apoio àqueles que praticam atentados terroristas.

³⁰⁹ AMBOS, Kai; SALCEDO, Ana María Garrocho (trad.). **La lucha antiterrorista tras el 11 de septiembre de 2001**. (nota 129). pg. 30. Disponível em «<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1578541552264&uri=CELEX:32001E0931>», último acesso em 08 de janeiro de 2020.

destruindo as suas estruturas fundamentais, constitucionais, sociais e económicas. Nesta lista, incluem-se os actos seguintes:

- atentados à vida de uma pessoa ou à sua integridade física;
- rapto ou tomada de reféns;
- destruição maciça de instalações públicas ou privadas, incluindo os sistemas informáticos;
- captura de meios de transporte colectivo (aeronaves ou navios);
- fabrico, posse, aquisição, transporte e utilização de armas de fogo, explosivos, armas nucleares, biológicas ou químicas;
- libertação de substâncias perigosas, provocação de inundações, explosões ou incêndios;
- perturbação ou interrupção do abastecimento de água, electricidade ou outro recurso natural fundamental;
- direcção de um grupo terrorista ou participação nas suas actividades, incluindo sob a forma de financiamento ou de fornecimento de meios logísticos.”

A posição atual, foi atualizada pela posição comum nº 2019/1341, embora apenas quanto à lista de pessoas e organizações vinculadas a atividades terroristas³¹⁰.

Por fim, também é de destaque a Decisão-Quadro do Conselho da União Europeia, de 13 de Junho de 2002³¹¹, relativa à luta contra o terrorismo, posteriormente substituída pela Diretiva (UE) 2017/541 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2017, que define os parâmetros mínimos de incriminação do delito de terrorismo³¹².

Nessa senda, em que pese o autor tenha afirmado que a decisão–quadro supere a posição comum³¹³, as legislações referentes à atualização da lista de pessoas e organizações envolvidas com a prática de atos terroristas continua à referência expressa a essa posição comum. Contudo, há, de fato, uma identificação do texto no que tange às

³¹⁰Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1578541552264&uri=CELEX:32019D1341> último acesso em 08 de janeiro de 2020.

³¹¹ AMBOS, Kai; SALCEDO, Ana María Garrocho (trad.). **La lucha antiterrorista tras el 11 de septiembre de 2001**. (nota 129). pg. 34. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1578541953005&uri=CELEX:32002F0475>, último acesso em 08 de janeiro de 2020.

³¹² Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX:32017L0541>, último acesso em 08 de janeiro de 2020.

³¹³ AMBOS, Kai; SALCEDO, Ana María Garrocho (trad.). **La lucha antiterrorista tras el 11 de septiembre de 2001**. (nota 129). pg. 34. E novamente, na página 35, aponta que “*la Decisión Marco supera a la PC y prevé numerosas normas de derecho sustantivo y procesal*”.

delimitações constantes da posição comum, bem como uma superação e evidente atualização ao tratar de outros delitos que também se fazem presentes na Lei nº 13.260/16: recrutamento para o terrorismo; dar e receber treinamento para a prática de condutas terroristas; e financiamento do terrorismo³¹⁴. Ainda, dentro do contexto atual da União Europeia, destaca-se os delitos de deslocamento³¹⁵ e organização ou facilitação de deslocamento para fins de terrorismo³¹⁶.

5.2 Alemanha

O contexto do terrorismo na Alemanha é igualmente diversificado, encontrando não apenas ponto comum com a União Europeia no marco do combate ao terrorismo, a partir do atentado dos Jogos Olímpicos de Munique, em 1972³¹⁷. Em 2018, contudo, o relatório da EUROPOL constatou número relativamente baixo de ocorrências terroristas na região, apenas duas, sendo o terceiro país com menor, mas existente, número de

³¹⁴ *Supra*, nota 309.

³¹⁵ Artigo 9º: “Deslocações para fins de terrorismo [...] 1. Cada Estado-Membro toma as medidas necessárias para assegurar que seja punível como infração penal, quando cometida com dolo, a deslocação para outros países que não o Estado-Membro, com o objetivo de cometer uma infração terrorista referida no artigo 3.o ou de contribuir para a sua prática, de participar nas atividades de um grupo terrorista com conhecimento do facto de que tal participação contribuirá para as atividades criminosas desse grupo, como referido no artigo 4.o, ou de dar ou receber treino para o terrorismo, como referido nos artigos 7.o e 8.o. [...] 2. Cada Estado-Membro toma as medidas necessárias para assegurar que os atos a seguir referidos sejam puníveis como infração penal, quando cometidos com dolo: a) Deslocação para esse Estado-Membro com o objetivo de cometer uma infração terrorista referida no artigo 3.o ou de contribuir para a sua prática, de participar nas atividades de um grupo terrorista, com conhecimento do facto de que tal participação contribuirá para as atividades criminosas desse grupo, como referido no artigo 4.o, ou de dar ou receber treino para o terrorismo, como referido nos artigos 7.o e 8.o; ou b) Atos preparatórios praticados por uma pessoa que entra nesse Estado-Membro com a intenção de cometer uma infração terrorista referida no artigo 3.o ou de contribuir para a sua prática” (*Supra*, nota 312).

³¹⁶ Artigo 10º: “Organização ou facilitação de deslocações para fins de terrorismo [...] Os Estados-Membros tomam as medidas necessárias para assegurar que seja punível como infração penal, quando cometido com dolo, qualquer ato de organização ou facilitação destinado a ajudar alguém a deslocar-se para fins de terrorismo, tal como referido no artigo 9.º, n.º 1, e n.º 2, alínea a), com conhecimento de que a ajuda prestada se destina a essa finalidade” (*Supra*, nota 312).

³¹⁷ *Supra*, nota 299. Nesse ponto, contudo, os atentados ocorridos durante os Jogos Olímpicos de Munique podem ser identificados apenas como uma das primeiras situações de um “terrorismo islâmico” na Alemanha (ZHOU, Zunyou. **Balancing Security and Liberty: Counter-Terrorism Legislation in Germany and China**. Berlin: Duncker & Humblot, 2014. pg. 20).

ocorrências³¹⁸. Com relação ao número de prisões de suspeitos em participação em atentados terroristas, registrou um total de 59 detenções.

A diversificação do fenômeno observável do terrorismo na Alemanha, ainda, pode ser destacada também na transição da concentração de fatos em terrorismos identificados como de “extrema esquerda”, exemplificados por grupos como o RAF – Facção Exército Vermelho (Red Army Faction – tradução livre) ou “Baader-Meinhof Gang” –, com prevalência nas décadas de 1970 e 1980³¹⁹, à atual realidade de prevalência dos terrorismos identificados como islâmicos³²⁰ e aqueles de “extrema direita”, como o NSU – Submundo Nacional-socialista (National Socialist Underground – tradução livre) – e outros grupos vinculados ao Partido Nacional Democrático – NPD³²¹.

No tocante à tipificação do terrorismo, inicialmente, o delito de formação de grupos terroristas consta do Código Penal Alemão (Strafgesetzbuch – StGB) nos parágrafos 129^a e 129^b, nos seguintes termos:

“Forming terrorist organisations

(6) Whosoever forms an organisation whose aims or activities are directed at the commission of

6. murder under specific aggravating circumstances (section 211), murder (section 212) or genocide (section 6 of the Code of International Criminal Law) or a crime against humanity (section 7 of the Code of International Criminal Law) or a war crime (section 8, section 9, section 10, section 11 or section 12 of the Code of International Criminal Law); or

2. crimes against personal liberty under section 239a or section 239b,

3. (repealed)

or whosoever participates in such a group as a member shall be liable to

³¹⁸ *Supra*, nota 300.

³¹⁹ ZHOU, Zunyou. **Balancing Security and Liberty: Counter-Terrorism Legislation in Germany and China**. (nota 317). pgs. 6-14. A delimitação dos grupos terroristas enquanto de extrema direita ou esquerda se dá nos limites do texto apresentado pela autora.

³²⁰ ZHOU, Zunyou. **Balancing Security and Liberty: Counter-Terrorism Legislation in Germany and China**. (nota 317). pgs. 26-27. A autora ainda destaca que, dos tipos de terrorismo por ela exemplificados, a Alemanha tem sofrido menos com a problemática do terrorismo islâmico do que outros países da União Europeia, tais quais o Reino Unido e a França. Essa situação parece ter sido alterada de acordo com os relatórios da EUROPOL quanto à situação do terrorismo na União Europeia, onde destacam que das 59 detenções realizadas pela Alemanha, 43 foram relacionadas a situações terroristas vinculadas à problemática islâmica, bem como os 2 atentados, falhos, registrados. Nesse sentido, EUROPOL. **European Union Terrorism Situation and Trend Report**. (nota 300). pgs. 68-89.

³²¹ ZHOU, Zunyou. **Balancing Security and Liberty: Counter-Terrorism Legislation in Germany and China**. (nota 317). pgs. 14-26. A delimitação dos grupos terroristas enquanto de extrema direita ou esquerda se dá nos limites do texto apresentado pela autora.

imprisonment from one to ten years.

(2) The same penalty shall be incurred by any person who forms an organization whose aims or activities are directed at

6. causing serious physical or mental harm to another person, namely within the ambit of section 226,

2. committing offences under section 303b, section 305, section 305a or offences endangering the general public under sections 306 to 306c or section 307(1) to (3), section 308(1) to (4), section 309(1) to (5), section 313, section 314 or section 315(1), (3) or (4), section 316b(1) or (3) or section 316c (1) to (3) or section 317(1),

3. committing offences against the environment under section 330a(1) to (3),

4. committing offences under the following provisions of the Weapons of War (Control) Act: section 19 (1) to (3), section 20(1) or (2), section 20a(1) to (3), section 19 (2) No 2 or (3) No 2, section 20(1) or (2), or section 20a(1) to (3), in each case also in conjunction with section 21, or under section 22a(1) to (3) or

5. committing offences under section 51(1) to (3) of the Weapons Act;

or by any person who participates in such a group as a member, if one of the offences stipulated in Nos 1 to 5 is intended to seriously intimidate the population, to unlawfully coerce a public authority or an international organization through the use of force or the threat of the use of force, or to significantly impair or destroy the fundamental political, constitutional, economic or social structures of a state or an international organization, and which, given the nature or consequences of such offences, may seriously damage a state or an international organization.

(3) If the aims or activities of the group are directed at threatening the commission of one of the offences listed in subsection (1) or (2) above, the penalty shall be imprisonment from six months to five years.

(4) If the offender is one of the ringleaders or hintermen the penalty shall be imprisonment of not less than three years in cases under subsections (1) and (2) above, and imprisonment from one to ten years in cases under subsection (3) above.

(5) Whosoever supports a group as described in subsections (1), (2) or (3) above shall be liable to imprisonment from six months to ten years in cases under subsections (1) and (2), and to imprisonment not exceeding five

years or a fine in cases under subsection (3). Whosoever recruits members or supporters for a group as described in subsection (1) or subsection (2) above shall be liable to imprisonment from six months to five years.

(6) In the cases of accomplices whose guilt is of a minor nature and whose contribution is of minor significance, the court may, in cases under subsections (1), (2), (3) and (5) above, mitigate the sentence in its discretion (section 49(2)).

(O)Section 129(6) shall apply mutatis mutandis.

(O)In addition to a sentence of imprisonment of not less than six months, the court may order the loss of the ability to hold public office, to vote and be elected in public elections (section 45(2) and (5)).

(9) In cases under subsections (1), (2) and (4) above the court may make a supervision order (section 68(1)).

Section 129b

Criminal and terrorist organizations abroad; extended confiscation and deprivation

(6) Section 129 and section 129a shall apply to organizations abroad. If the offence relates to an organization outside the member states of the European Union, this shall not apply unless the offence was committed by way of an activity exercised within the Federal Republic of Germany or if the offender or the victim is a German or is found within Germany. In cases which fall under the 2nd sentence above the offence shall only be prosecuted on authorization by the Federal Ministry of Justice. Authorization may be granted for an individual case or in general for the prosecution of future offences relating to a specific organization. When deciding whether to give authorization, the Federal Ministry of Justice shall take into account whether the aims of the organization are directed against the fundamental values of a state order which respects human dignity or against the peaceful coexistence of nations and which appear reprehensible when weighing all the circumstances of the case.

(2) Section 73d and section 74a shall apply to cases under section 129 and section 129a, in each case also in conjunction with subsection (1) above³²²

Retornando à contextualização, todavia norteadas pela construção legislativa, o paradigma histórico é destacado por ZHOU em perspectiva interessante: a legislação criminal referente ao terrorismo se dava, inicialmente, em razão do problema doméstico vinculado ao terrorismo de “extrema esquerda” da Facção Exército Vermelho, pelo que seu desenvolvimento se dava à medida em que o grupo terrorista se organizava e praticava os atentados³²³. Ainda, a criação de forças especiais a nível federal e estadual,

³²² Disponível em «https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_stgb/englisch_stgb.html#p1222», último acesso em 08 de janeiro de 2020. Tradução realizada pelo Prof. Dr. Michael Bohlander. Interessante o destaque realizado por AMBOS quanto à possibilidade de exercício da jurisdição alemã, independente das condições destacadas, caso configurados atentados “generalizados” ou “sistemáticos”, por configurarem crimes contra a humanidade, tipificados diretamente pelo Código Penal Internacional e adotados pelo Código Penal Internacional alemão (AMBOS, Kai; SALCEDO, Ana María Garrocho (trad.). **La lucha antiterrorista tras el 11 de septiembre de 2001**. (nota 129). pgs. 37-38). Ainda, a perspectiva crítica trazida por ZÖLLER discute a impropriedade da definição, pelos artigos 129a e 129b do StGB, de organizações terroristas sem antes definir o conteúdo próprio de terrorismo. E nesse sentido, destaca que “*The relationship between terrorism and criminal law can best be described by the image of two intersecting circles. The commission of criminal offenses is a necessary but not a sufficient condition for terrorist behavior. Most terrorist attacks can easily be captured by the national legal provisions in written criminal codes or common law practice. But terrorism is not a legal concept by nature and therefore goes beyond actus reus and mens rea as they are usually being defined by the legislator. To capture the essence of terrorism it would be necessary to add further subjective elements to the legal description of the respective crime.*” (ZÖLLER, Mark A. **The relationship between terrorism and criminal law**. Revista Sistema Penal & Violência, Porto Alegre, v. 4, n.º. 1, pgs. 118-125, jan./jun. 2012. pg. 123).

³²³ ZHOU, Zunyou. **Balancing Security and Liberty: Counter-Terrorism Legislation in Germany and China**. (nota 317). pgs. 27-28. Assim, como exemplos, as diversas restrições a garantias de defesa adotadas pela “Lei Baader-Meinhof”, de 1976 como a restrição ao número máximo de advogados, possibilidade de exclusão de advogados de defesa, proibição da defesa de dois réus pelo mesmo advogado

mesmo que de atuação limitada, são consideradas consequências diretas dos atentados ocorridos nos Jogos Olímpicos em Munique³²⁴.

Essa delimitação, com a alteração do paradigma fático do terrorismo no contexto alemão e europeu pela “guerra ao terror”, determinada temporalmente pelos atentados de 11 de setembro, teve repercussões imediatas e posteriores.

Quanto às primeiras, a retirada de privilégios religiosos nas prisões alemãs³²⁵ – posteriormente ampliada pela adoção da Lei de Contraterrorismo –, a introdução do artigo 129b, a fim de aumentar a competência alemã para processar e condenar os envolvidos em atentados terroristas³²⁶; a expansão das prerrogativas de obtenção e compartilhamento de informações pelos órgãos de segurança, ainda que, no tocante à segunda parte, de modo a respeitar as competências de cada órgão da federação³²⁷; maior restrição das leis de imigração³²⁸; e medidas contra o financiamento do terrorismo³²⁹.

Considerando as legislações não imediatamente editadas após os atentados de 11

(*joint defense*) e admissibilidade do julgamento na ausência do acusado se deram em razão das reações à morte em greve de fome do integrante da RAF Holger Meins e do envolvimento de defensores nas ações criminosas do grupo; e a “Lei do Banimento de Contato”, de 1977, que trouxe a possibilidade de proibição de contato entre defensor e réu.

³²⁴ ZHOU, Zunyou. **Balancing Security and Liberty: Counter-Terrorism Legislation in Germany and China.** (nota 317). pgs. 39-40.

³²⁵ ZHOU, Zunyou. **Balancing Security and Liberty: Counter-Terrorism Legislation in Germany and China.** (nota 317). pgs. 40-41.

³²⁶ ZHOU, Zunyou. **Balancing Security and Liberty: Counter-Terrorism Legislation in Germany and China.** (nota 317). pgs. 41-43. Nesse sentido, descreve a autora sobre a fixação da competência alemã para a persecução do delito de terrorismo que “*First, the act subject to prosecution should have a specific ‘domestic link’ (sentence 2). More concretely, prosecution is possible only under the following five conditions: (1) the offense is committed through an act within the area of application of the German Criminal Code; (2) the offence is committed by a German; (3) the offender is in Germany; (4) the victim is a German; (5) the victim is in Germany. By reaffirming the territoriality principle (Art. 9 StGB) and the active personality principle (Art. 7 para. 2 StGB), the first two conditions aim to exclude the prosecution of acts committed abroad and by foreign nationals. The third condition reflects the legislative intent to punish a member of the organization who stays in Germany during his or her membership absent any activity relating to the organization. A breakthrough is achieved in the sense that the mere ‘stay’ (Aufenthalt) is put on a par with ‘activity’ (Tätigkeit), although previously the former was not considered sufficient to establish a domestic link justifying the application of German criminal law. The fourth condition appears not to differ from the passive personality principle (Art. 7 para. 1 StGB). In the fifth condition, the domestic link is even weaker than in the previous case. Since Arts. 129 and 129a StGB are endangerment offences and gave no specific victims, the term ‘victim’ does not relate to the offenses of Arts. 129 and 129a StGB but to the acts attributed to the organization. As explained by the legislature, the fourth condition is designed to include the act of participating in an organization that has launched attacks against German nationals and therefore infringed on German interests to a larger degree*”.

³²⁷ ZHOU, Zunyou. **Balancing Security and Liberty: Counter-Terrorism Legislation in Germany and China.** (nota 317). pgs. 43-46.

³²⁸ ZHOU, Zunyou. **Balancing Security and Liberty: Counter-Terrorism Legislation in Germany and China.** (nota 317). pgs. 46-47.

³²⁹ ZHOU, Zunyou. **Balancing Security and Liberty: Counter-Terrorism Legislation in Germany and China.** (nota 317). pgs. 47-51.

de setembro de 2001, por sua vez, determinou a ampliação da competência federal sobre a estadual para legislar nos casos de terrorismo internacional, ampliando, mais especificamente, a competência da Bundeskriminalamt (BKA) – Agência Federal de Investigações Criminais (tradução livre) – para a persecução dos suspeitos³³⁰; a adoção de uma base de dados conjunta entre as autoridades de segurança alemãs³³¹; a atualização da Lei de Contraterrorismo alemã, que ampliou ainda mais as possibilidades de obtenção de informações pelas autoridades de inteligência³³²; e a criminalização dos atos preparatórios de terrorismo³³³.

5.3. Conclusões comuns

Analisados os elementos das legislações e contextos europeu e alemão, possível verificar diversas similaridades nos processos de ampliação da gama de crimes abarcados pelos delitos de terrorismo, pós 11 de setembro, e na ampliação do âmbito de atuação dos órgãos de segurança face às garantias individuais.

As peculiaridades, contudo, devem ser destacadas primeiro, uma vez que parte delas permite a diferenciação entre contextos.

Inicialmente, a experiência europeia não é diretamente mais “rica” ou extensa que a latinoamericana, mas fundamentalmente diferente àquela nos contextos de delimitação da atuação estatal. E mesmo com as diversas restrições processuais impostas no contexto alemão³³⁴ a fim de combater o terrorismo da RAF, à época, os elementos da persecução se deram dentro de um âmbito de exceção estatal controlada e

³³⁰ ZHOU, Zunyou. **Balancing Security and Liberty: Counter-Terrorism Legislation in Germany and China.** (nota 317). pgs. 51-52. A ampliação da competência federal se dá nos casos em que a ameaça terrorista ultrapassa as fronteiras do estado, ausente possibilidade de identificação da jurisdição de um estado específico, ou quando o estado requer a intervenção da federação. Posteriormente, houve a ampliação dessa competência, como demonstrados às pgs. 59-61.

³³¹ ZHOU, Zunyou. **Balancing Security and Liberty: Counter-Terrorism Legislation in Germany and China.** (nota 317). pgs. 53-56.

³³² ZHOU, Zunyou. **Balancing Security and Liberty: Counter-Terrorism Legislation in Germany and China.** (nota 317). pgs. 56-58. Essa ampliação foi parcialmente reduzida quando da nova revisão da Lei em 2011, conforme pgs. 64-66.

³³³ ZHOU, Zunyou. **Balancing Security and Liberty: Counter-Terrorism Legislation in Germany and China.** (nota 317). pgs. 62-64.

³³⁴ *Supra*, notas 325-332.

determinada não por uma geopolítica externa, mas pela identificação e adaptação da legislação à problemáticas e situações concretas – ainda que nos pareça, no caso, indevida a série de restrições, inclusive em graus legais mais amplos do que o verificado no sistema de investigação brasileiro.

Há, portanto, a identificação clara entre o Desvio e a Resposta do Estado dentro do próprio contexto alemão, em conjunto às determinações realizadas pela União Europeia. Ademais, os elementos apontados por ZHOU³³⁵ também identificam uma reação entre o Desvio e a Resposta da Sociedade, inclusive, ainda, controversa, ao se considerar que a reação à greve de fome de Holger Meins não apenas desencadeou protestos na Alemanha contra às condições do cárcere, mas também desencadeou na morte de um juiz do Supremo Tribunal alemão e em uma nova reação da sociedade exigindo uma punição mais severa do Estado contra os delitos de terrorismo.

Essa relação é inexistente no Brasil, e não apenas por não ter sido alvo específico de ataques terroristas islâmicos – ou jihadistas, como classificados pela EUROPOL –, mas principalmente, nos parece, porque não é identificada uma experiência própria de terrorismo. E, nessa senda, a relação de extrema proximidade entre os contextos legais alemão e brasileiro no tocante à tipificação do terrorismo não é apenas uma influência do contexto internacional dentro dos parâmetros esperados de uma sociedade global, mas sim preocupa a necessidade de extensa tipificação e nacionalização de questões que, se pouco dizem respeito ao contexto nacional, acabam por sofrer distorções complicadas quando o processo de identificação do terrorismo latinoamericano se dá dentro de uma perspectiva de exceção completa e justificação da eliminação total do outro.

Nessa perspectiva, se os contextos alemão e brasileiro – ou brasileiro e europeu; ou brasileiro e mundial – apresentam diversas identidades de tipificação e delimitação do conteúdo do terrorismo, o contexto latinoamericano e europeu se diferenciam em grande medida, o que, contudo, pouco ou sequer transparece nas suas legislações antiterror.

Portanto, na mesma medida em que as experiências se aproximam legalmente, os contextos apresentados são radicalmente separados. Noutro aspecto, contudo, a legislação alemã apresenta uma definição extremamente objetiva de terrorismo, não vinculando-o a uma causação de terror ou pânico, mas sim à elementos fáticos, mesmo

³³⁵ *Supra*, nota 323.

advindos de delimitações legais internacionais³³⁶.

É possível destacar também em ambos contextos que algumas tendências mundiais da “guerra ao terror”, como a extensão do poder de polícia do Estado, a partir da justificativa da investigação do terrorismo, e o adiantamento da punição criminal aos atos investigativos, em especial, ao nosso ver, como maneira de validar criminalmente a ação de inteligência e investigação já antecipada dos órgãos de segurança, são verificáveis em ambos os contextos. Sua delimitação, portanto, configuram elementos de uma orientação mundial da extensão das barreiras de investigação.

³³⁶ E, nesse ponto, nos parece que a delimitação de AMBOS da possibilidade de concepção do delito de terrorismo a partir da Lei-Quadro europeia é suficiente para afastar a problemática levantada por ZÖLLER quanto à impossibilidade de definição do delito de organizações terroristas antes do próprio terrorismo. Ao se considerar o contexto nacional – o qual o autor, apesar de aponta-lo, não lhe atribui suficiência – e internacional de definição do desvio ao qual chegou a União Europeia, inclusive com a existência de outros elementos fáticos capazes de delimitar o terrorismo, a questão da causação de terror ou pânico não nos parece relevante a ponto de determinar uma completa impossibilidade de tipificação ou sequer uma tipificação errônea.

6. CONCLUSÕES FINAIS

À guisa de conclusões finais, em verdade, já se adiantaram muitos temas nas conclusões dos anteriores capítulos. No desfecho do presente trabalho, entretanto, ressalta-se que a definição ou mesmo delimitação do terrorismo é uma questão complexa, e seu manejo, portanto, não pode se limitar a uma análise calcada exclusivamente nos seus parâmetros legais. O contexto e a realidade específica do terrorismo latinoamericano, por sua vez, exige uma compreensão de nossa margem e uma vinculação a essa perspectiva para que não haja uma simples adoção dos contextos internacionais sem a percepção correta de suas consequências. De outro lado, o cumprimento necessário dos acordos internacionais que o país é signatário tem que se dar dentro dos limites de soberania e realidade, sob pena de determinar uma política criminal como a atual, pautada quase que exclusivamente em âmbito externo. Indicar essa fratura entre a realidade brasileira e latinoamericana e a realidade internacional – de onde, como explicitado acima, me parece surgir grande parte do substrato legal da delimitação do terrorismo – não é um ponto de partida inusitado. A própria delimitação legal, sem contexto, já apresenta conceitos genéricos, abertos, e contradições entre o intento de submeter a criminalização de algo incerto, mas assumidamente execrável, e a disputa política, com profundas raízes no contexto da ditadura civil-militar brasileira e no seu posterior processo de anistia, a qual reverbera na dificuldade de estabelecer a linha entre manifestação e terrorismo. Dificuldade essa que, talvez, não possa ser assim chamada, mas aparenta desvelar uma disputa entre o que e quem se pode delimitar como “terrorista”: uma disputa, nesse sentido, quanto à retomada de um inimigo antigo.

Como exposto acima, contudo, não parece que apontar a insuficiência ou abertura da delimitação legal fosse o real propósito dessa incursão, mas, por outro lado, compreender o porquê dessa dificuldade de delimitação o é. E nesse sentido, a perspectiva comparada do trabalho, apesar de incipiente, pretende essa comparação a partir de outras origens do termo terrorismo, o qual vimos, é igualmente disputado internacionalmente, explicitando uma gama aberta de vivências entre o político e o criminal.

A proposta presente no trabalho, portanto, intentou esse passo para uma nova

compreensão do fenômeno do terrorismo, principalmente desvinculado de uma perspectiva de ampliação ilimitada do aparato penal em razão de justificativas que muito pouco dizem respeito à realidade e às situações vivenciadas no Brasil. A política criminal de combate ao terrorismo brasileira se assemelha àquelas verificadas no contexto internacional, mas sem a identificação dos atentados e a mobilização social e política que se verifica desses outros países: apenas a legislação, crua, se mostra idêntica à nossa realidade. Isso não significa que a política criminal brasileira, dentro do contexto do terrorismo, esteja estritamente vinculada ao paradigma da “guerra ao terror”, embora esse seja preponderante. Suas consequências, tal qual em outros contextos, conduzem à ampliação dos poderes de investigação e inteligência do Estado sem a mesma justificativa, sem – repete-se – o mesmo contexto, e sem a mesma clareza de dados como apresentados no âmbito da União Europeia. E nesse aspecto, a tipificação penal do terrorismo representa mais meio do que fim em si mesmo, capaz de integrar mecanismos investigatórios mais invasivos sem o necessário reconhecimento posterior dos atos de terrorismo. Essa perspectiva de meio, ainda, aponta para um paralelo perigoso entre o inimigo da Ideologia de Segurança Nacional e o indivíduo que seja investigado pela eventual prática de atos de terrorismo, porquanto a delimitação ou reconhecimento do “inimigo” é secundária, sendo mais relevante, ao fim e ao cabo, a operacionalidade desse conceito: ele atinge seu fim sendo utilizável e reconhecível, não sendo propriamente fechado.

Conceber soluções possíveis a esse contexto é além da proposta do trabalho, mas é possível definir algumas perspectivas iniciais a partir da delimitação realizada. Por exemplo, uma vez que não há indicativos de regressão nos poderes concedidos à Polícia Federal, conforme verificado na Alemanha, tampouco a obrigação de nova análise da legislação em determinado período de tempo, considerar a exclusão da atual legislação ou sua reversão em outra totalmente externa à perspectiva de guerra ao terror, tomando como ponto de partida exclusivamente a realidade brasileira, não só se mostra uma solução utópica, como em desacordo com a perspectiva internacionalizada adotada pela própria Lei nº 13.260/16 em decorrência dos diversos outros tratados internacionais assinados pelo Brasil. Retirar uma fotografia atual e compreender seu escopo, portanto, é necessário para adotar uma solução que permita respostas a esse contexto, e não isoladas dele. Esse trabalho, ao se pretender como um passo para o reconhecimento do problema em um nível além da simples complementação dos conceitos de atos de terrorismo e demais crimes previstos na Lei nº 13.260/16, também propõe que as

respostas legais tomem como base esses problemas a fim de compreender os espaços de retiradas de garantias do cidadão submetido ao processo, ou seja, de geração de mecanismos de exceção com a identificação de inimigos. A inserção da realidade brasileira e latinoamericana nesse contexto sugere os principais inimigos em disputa, mas a resposta estatal ao desvio, nesse ponto, depende de um sistema de direito penal e processual penal que tenha mecanismos de reação a essa inimicização.

Por fim, delimitar um tipo penal de atos de terrorismo, no contexto atual, exige a adoção de conceitos que são amplamente disputados, o que se verifica ainda mais na abordagem internacional do tema. Não há a proposta de reconhecer uma delimitação melhor – ou menos pior – do terrorismo e seus atos, objeto que precisaria de um ainda mais aprofundado estudo. É evidentemente necessário, contudo, repensar a necessidade dessa delimitação do terrorismo para evitar sua simples operacionalidade, nos moldes em que realizada pela Lei nº 13.260/16; tal ressaí como a prioridade na busca da adaptação dessa legislação – como não se espera qualquer prognóstico mais otimista – à realidade latinoamericana, integrando elementos mais concretos de redução e limitação da inimicização, em especial aos poderes de investigação já fixados no âmbito da Lei nº 12.850/13.

BIBLIOGRAFIA

ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo D. As dimensões da Justiça de Transição no Brasil, a eficácia da Lei de Anistia e as alternativas para a verdade e a justiça. In PAYNE, L. A. *et al.* (Eds.). **A anistia na era da responsabilização: o Brasil em perspectiva internacional e comparada**. Brasília: Oxford: Comissão de Anistia, Ministério da Justiça; Oxford University, Latin American Centre, 2011. Pgs. 212-248.

AMBOS, Kai; SALCEDO, Ana María Garrocho (trad.). **La lucha antiterrorista tras el 11 de septiembre de 2001**. 1ª ed., Bogotá: Universidad Externado de Colombia, Centro de Investigación en Filosofía y Derecho, 2007.

ANCEL, Marc. **A nova defesa social; um movimento de política criminal humanística**. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

BARATTA, A. **Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal**. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

BECCARIA, Cesare; CRETELLA JR., J. (trad.); CRETELLA, A. (trad.). **Dos Delitos e das Penas**. 2ª ed. rev. e 2ª tir. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

BIANCHI, Andrea. Counterterrorism and International Law. CHENOWETH, Erica, *et al.* (orgs.). **The Oxford Handbook of Terrorism**. 1ª ed., Oxford: Oxford University Press, 2019.

BIRD, Juliette. Terrorism and Counterterrorism: a policy perspective. CHENOWETH, Erica, *et al.* (orgs.). **The Oxford Handbook of Terrorism**. 1ª ed., Oxford: Oxford University Press, 2019.

BÖHM, M. L.; GONZÁLEZ-FUENTE, R. A.; TARAPUÉS, D. F. **Terrorism and anti-terrorism in South America with a special consideration of Argentina, Chile and Colômbia**. Revista Sistema Penal & Violência, Porto Alegre, v. 4, nº. 1, p. 46-74, jan./jun. 2012.

BRAHIMI, Alia. Ideology and Terrorism. CHENOWETH, Erica, *et al.* (orgs.). **The Oxford Handbook of Terrorism**. 1ª ed., Oxford: Oxford University Press, 2019. pgs. 298-315.

BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. **Terrorismo Internacional: A guerra**

preventiva e a desconstrução do Direito Internacional. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, v. 90, pgs. 199-237. Disponível em [«http://www.pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/7»](http://www.pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/7), última consulta em 23/11/2016.

BUZANELLI, Márcio Paulo. **Porque é Necessário Tipificar o Crime de Terrorismo no Brasil.** Revista Brasileira de Inteligência, Brasília, nº 8, pgs. 21-28, setembro de 2013. Disponível em [«http://www.abin.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/rbi-no-8/»](http://www.abin.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/rbi-no-8/), último acesso em 08 de janeiro de 2020.

BYMAN, Daniel. Counterterrorism Strategies. CHENOWETH, Erica, *et al.* (orgs.). **The Oxford Handbook of Terrorism.** 1ª ed., Oxford: Oxford University Press, 2019.

CALLEGARI, André Luís, *et al.* **O crime de terrorismo: reflexões críticas e comentários à Lei de Terrorismo: de acordo com a Lei n. 13.260/2016.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

CHENOWETH, Erica; GOFAS, Andreas. The Study of Terrorism: achievements and challenges ahead. CHENOWETH, Erica, *et al.* (orgs.). **The Oxford Handbook of Terrorism.** 1ª ed., Oxford: Oxford University Press, 2019, pgs. 1-10.

CHEVIGNY, Paul. **A repressão nos Estados Unidos após o atentado de 11 de setembro.** SUR: Revista Internacional de Direitos Humanos, São Paulo, v. 1, n. 1, 2004. Disponível em: [«http://bdjur.stj.jus.br//dspace/handle/2011/18538»](http://bdjur.stj.jus.br//dspace/handle/2011/18538) último acesso em 05 de julho de 2019.

CHOMSKY, Noam. **A nova guerra contra o terror.** Revista Estudos Avançados, São Paulo, v. 16, nº. 44, p. 5-33, Abril de 2002. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142002000100002&lng=en&nrm=iso, último acesso em 08 de janeiro de 2020.

CHUY, José Fernando Moraes. **As redes sociais e a promoção de organizações terroristas: A resposta contraterrorista brasileira.** Dissertação (Mestrado em Ciências Policiais, especialização em Criminologia e Investigação Criminal). Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI), Lisboa, 2018.

COMBLIN, Joseph; FIALHO, A. Veiga (trad.). **A Ideologia da Segurança Nacional.** 3ª ed., Brasil: Civilização Brasileira, 1980.

COUTINHO, Leonardo. **Turning the Tables: How Brazil Defeated an ISIS Threat.** Center for a Secure Free Society: Global Dispatch, setembro de 2017. Disponível em: [«https://www.securefreesociety.org/wp-](https://www.securefreesociety.org/wp-)

<content/uploads/2017/09/SFS-Global-Dispatch-Issue-5-1.pdf>», último acesso em 08 de janeiro de 2020.

D'ÁVILA, Fábio Roberto; TANGERINO, Davi de Paiva Costa; CARVALHO, Salo de. **O direito penal “na luta contra o terrorismo”:** Delineamentos teóricos a partir da criminalização dos movimentos sociais – o caso do movimento dos trabalhadores rurais sem terra. Revista Sistema Penal & Violência, Porto Alegre, v. 4, nº. 1, p. 1-21, jan./jun. 2012.

DELMAS-MARTY, Mireille; VIEIRA, Denise RADANOVIC (trad.). **Os Grandes sistemas de política criminal.** São Paulo: Manole, 2004.

DO COUTO E SILVA, Golbery. **Conjuntura Política Nacional: O Poder Executivo & Geopolítica do Brasil.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1981.

DO COUTO E SILVA, Golbery. **Geopolítica do Brasil.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1967.

DWORKIN, Ronald. **O terror e o ataque às liberdades civis.** Revista Direito e Democracia, Canoas, v. 5, nº 1, pgs. 169/184, 2004.

EUROPOL. **European Union Terrorism Situation and Trend Report.** 2019. Disponível em [«https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/fight-against-terrorism/»](https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/fight-against-terrorism/), último acesso em 08 de janeiro de 2020.

FILHO, Marcílio Toscano Franca; FIGUEIREDO, Celso Henrique Cadete de. **Tendências do terrorismo internacional e o “lugar” brasileiro: O panorama internacional, os desafios e as respostas brasileiras.** Revista Sistema Penal & Violência, Porto Alegre, v. 4, nº. 1, p. 22-33, jan./jun. 2012.

FISHER, Daren G.; DUGAN, Laura. Sociological and Criminological Explanations of Terrorism. CHENOWETH, Erica, *et al.* (orgs.). **The Oxford Handbook of Terrorism.** 1ª ed., Oxford: Oxford University Press, 2019.

FRAGOSO, Heleno Cláudio. **Nova lei de segurança nacional.** Revista de Direito Penal de Criminologia, Rio de Janeiro: Ed. Forense, nº. 35, pgs. 60-69, jan./jun. 1983.

FRAGOSO, Heleno Cláudio. **Terrorismo e Criminalidade Política.** 1ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1981.

GOODWIN, Jeff. The Causes of Terrorism. CHENOWETH, Erica, *et al.* (orgs.). **The Oxford Handbook of Terrorism.** 1ª ed., Oxford: Oxford University Press, 2019. pgs. 253-267.

GORRITI ELLENBOGEN, Gustavo. **The Shining Path: A History of the Millenarian War in Peru**. University of North Carolina Press, 1999.

HASSEMER, Winfried. »Sachlogische Strukturen« - noch zeitgemäß? *In*: ROGALL, Klaus; RUDOLPHI, Hans-Joachim; ROGALL-PUPPE-STEINWOLTER (Orgs.). **Festschrift für Hans-Joachim Rudolphi zum 70. Geburtstag**. Neuwied: Luchterhand, Wolters Kluwer, 2004 [Trad. Pelo Prof. Dr. Pablo Rodrigo Alflen da Silva, no prelo].

HAYNES, Jeffrey. Religion and Terrorism. CHENOWETH, Erica, *et al.* (orgs.). **The Oxford Handbook of Terrorism**. 1ª ed., Oxford: Oxford University Press, 2019. 283-297.

HEATH-KELLY. Critical Approaches to the Study of Terrorism. CHENOWETH, Erica, *et al.* (orgs.). **The Oxford Handbook of Terrorism**. 1ª ed., Oxford: Oxford University Press, 2019. Pgs. 224-237.

HELD, Virginia. The Moral Dimensions of Terrorism. CHENOWETH, Erica, *et al.* (orgs.). **The Oxford Handbook of Terrorism**. 1ª ed., Oxford: Oxford University Press, 2019. pgs. 69-84.

HOLMES, Jennifer S. Terrorism in Latin America. CHENOWETH, Erica, *et al.* (orgs.). **The Oxford Handbook of Terrorism**. 1ª ed., Oxford: Oxford University Press, 2019. pgs. 559-568.

HORGAN, John G. Psychological Approaches to the Study of Terrorism. CHENOWETH, Erica, *et al.* (orgs.). **The Oxford Handbook of Terrorism**. 1ª ed., Oxford: Oxford University Press, 2019. pgs. 207-223.

JACINI, Wantuir Francisco Brasil. **Terrorismo: atuação da Polícia Federal**. Revista CEJ, Brasília, n. 18, jul/set. 2002, p.gs 74-82.

KOUFA. Kalliopi K. **Terrorism and human rights**. Relatório de Progresso apresentado à Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas. Disponível em http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SHS/pdf/exp_koufa_en.pdf», último acesso em 08 de janeiro de 2020.

LANGLE, Emilio. **La teoria de la política criminal**. Madrid: Editorial Reus, 1927.

LASMAR, Jorge Mascarenhas. **A legislação brasileira de combate e prevenção do terrorismo quatorze anos após 11 de Setembro: limites, falhas e reflexões para o futuro**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 23, n. 53, pgs. 47-70, mar. 2015. Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/40236>», último acesso

em 08 de janeiro de 2020.

LUDENDORFF, Erich. **A guerra total**. Rio de Janeiro: Editorial Inquérito, 1941.

LUTZ. Historical Approaches to Terrorism. CHENOWETH, Erica, *et al.* (orgs.). **The Oxford Handbook of Terrorism**. 1ª ed., Oxford: Oxford University Press, 2019. Pgs. 194-206.

MALEŠEVIĆ, Siniša. Cultural and Anthropological Approaches to the Study of Terrorism. CHENOWETH, Erica, *et al.* (orgs.). **The Oxford Handbook of Terrorism**. 1ª ed., Oxford: Oxford University Press, 2019. pgs. 177-193.

MIRABETE, Júlio Fabbrini. **Crimes Hediondos: Aplicação e Imperfeições da Lei**. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 663, pgs. 268-272, jan. 1991.

NERI, Marcelo Cortes in SOUZA, A. DE M. E et al. (eds.). **Do 11 de Setembro de 2001 à guerra ao terror: reflexões sobre o terrorismo no século XXI: terrorismo**. Brasília: IPEA, 2014.

O., Thiago; O., Augusto; S., Allan. **O Processo de Radicalização e a Ameaça Terrorista no Contexto Brasileiro a partir da Operação Hashtag**. Revista Brasileira de Inteligência, Brasília, nº 12, pgs. 7-20, dezembro de 2017. Disponível em [«http://www.abin.gov.br/revista-brasileira-de-inteligencia/rbi-no-12/»](http://www.abin.gov.br/revista-brasileira-de-inteligencia/rbi-no-12/), último acesso em 08 de janeiro de 2020.

OLMO, R. DEL; PIZZOLANTE, F. E. (trad.); MORETZSOHN, S. (trad.). **A América Latina e sua criminologia**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2004.

PANIAGO, Paulo de Tarso Resende. **Lições para o Brasil sobre os Atentados de Boston – Realização de Grandes Eventos no País**. Revista Brasileira de Inteligência, Brasília, nº 8, pgs. 21-28, setembro de 2013. Disponível em [«http://www.abin.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/rbi-no-8/»](http://www.abin.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/rbi-no-8/), último acesso em 08 de janeiro de 2020.

PASCUAL, Alejandra Eleonor. **Terrorismo de Estado: A Argentina de 1976 à 1983**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 1997.

PEIXOTO, Rodrigo Luz. **Terrorismo na América Latina efeitos das transições democráticas sobre o conceito de terrorismo em uma perspectiva comparada entre Brasil, Argentina e Peru**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2014.

PERU, Comisión de Verdad y Reconciliación. **Informe Final da la Comisión de Verdad y Reconciliación**. Disponível em: [«http://cverdad.org.pe/ifinal/»](http://cverdad.org.pe/ifinal/), último acesso em 08 de janeiro de 2020.

RAMÓN GARBIRAS, Alberto; CÁRDENAS MORÁN, John Jairo. **Terrorismo, Globalización y Estados Nación**. 1ª ed., Santiago de Cali: Universidad Libre, Seccional Cali, 2007.

RICUPERO, Rubens. **O mundo após o 11 de setembro: a perda da inocência**. Revista Tempo Social, São Paulo, v. 15, nº 2, pgs. 9-30, novembro de 2003. Disponível em «http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200002», último acesso em 08 de janeiro de 2020.

ROXIN, Claus; GRECO, Luís (trad.). **Política criminal e sistema jurídico-penal**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

RUDZIT, Gunther. **O debate teórico em segurança internacional. Mudanças frente ao terrorismo?** Revista Civitas, Porto Alegre, v. 5, nº 2, pgs. 297-323.

ROCHA, P. D.; SARAIVA, J. V. M.; SANTOS, M. D. S.; SOUZA, M. de A. C.; e LACERDA, T. S. **A Securitização do Terrorismo Transnacional e os Megaeventos no Brasil**. Fronteira: Revista de iniciação científica em Relações Internacionais, v. 11, n. 22, 2016, pgs. 96-119.

SAUL, Ben. Defining Terrorism: a conceptual minefield. CHENOWETH, Erica, *et al.* (orgs.). **The Oxford Handbook of Terrorism**. 1ª ed., Oxford: Oxford University Press, 2019. pgs. 34-49.

SCHEERER, Sebastian. Problemas en la prognosis del terrorismo in AMBOS, K.; BÖHM, L. M.; ZULUAGA, J. (eds.). **Desarrollos actuales de las ciencias criminales en Alemania: Segunda y tercera escuela de verano en ciencias criminales y dogmática penal alemana**. Göttingen: Göttingen University Press, 2016. V. 1.

SCHMID, Alex P.; JONGMAN, Albert J. **Political Terrorism**. 3ª ed., New Brunswick: Transaction, 2008.

SILVA SÁNCHEZ, J.-M. **Política criminal y persona**. 1. Ed ed. Buenos Aires: AD-HOC, 2000.

SOUZA, André de Mello e; MORAES, Rodrigo Fracalossi de. A relevância do terrorismo na política internacional contemporânea e suas implicações para o Brasil in NERI, Marcelo Cortes in SOUZA, A. DE M. E et al. (eds.). **Do 11 de Setembro de 2001 à guerra ao terror: reflexões sobre o terrorismo no século XXI: terrorismo**. Brasília: IPEA, 2014, pgs. 13-43.

TOCORA, Fernando. **Política criminal contemporânea**. Santa Fe de Bogotá: Editorial Temis, 1997.

- VON LISZT, Franz; PEREIRA, José Hygino Duarte (trad.). **Tratado de direito penal alemão**. Ed. Fac. Sim. Brasília: Senado Federal, 2006.
- WELZEL, Hans. **El nuevo sistema del derecho penal: una introducción a la doctrina de la acción finalista**. Barcelona: Ariel 1964.
- WILSON, Tim. State Terrorism. CHENOWETH, Erica, *et al.* (orgs.). **The Oxford Handbook of Terrorism**. 1ª ed., Oxford: Oxford University Press, 2019. pgs. 331-347.
- WOLOSZYN, André Luís. **Terrorismo global: aspectos gerais e criminais**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2010
- ZAFFARONI, E. R. **Criminologia: Aproximación desde um margen**. Bogotá: Editorial Temis. 1988.
- ZAFFARONI, E. R. **El derecho latinoamericano en la fase superior del colonialismo**. 1o edición ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediciones Madres de Plaza de Mayo, 2015.
- ZAFFARONI, E. R. **Política criminal latinoamericana: perspectivas, disyuntivas**. Buenos Aires: Editorial Hammurabi, 1982.
- ZAFFARONI, E. R.; ALAGIA, A.; SLOKAR, A. **Derecho penal: parte general**. 2. ed. Buenos Aires: EDIAR, 2002.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Tratado de derecho penal: parte general, tomo 1**. Buenos Aires: Sociedad Anónima Editora, 1998.
- ZHOU, Zunyou. **Balancing Security and Liberty: Counter-Terrorism Legislation in Germany and China**. Berlin: Duncker & Humblot, 2014.
- ZILLI, Marcos; MONTECONRADO, Fabíola Girão; MOURA, Maria Thereza Rocha de Assis. Terrorismo e Direito Brasileiro. *in* AMBOS, Kai (org.); MALARINO, Ezequiel (org.); STEINER, Christian (org.). **Terrorismo y Derecho Penal**. Berlin, Konrad-Adenauer Stiftung e.V., 2015, pgs. 521-553.
- ZÖLLER, Mark A. **The relationship between terrorism and criminal law**. Revista Sistema Penal & Violência, Porto Alegre, v. 4, nº. 1, pgs. 118-125, jan./jun. 2012.
- ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, Laura. **Política criminal**. Madrid: Editorial Colex, 2001.