

# TERRORISMO

Marco Cepik (12/02/2018)

Este texto discute o item 8 (terrorismo) de **Política e Segurança**, o item 7 (convenções internacionais sobre terrorismo) de **Direito Internacional Público**, e o item 5.7 (Lei 13.260/2016 Crimes de Terrorismo) de **Direito Penal**, sendo que os três itens constam da lista de conhecimentos específicos para a área 1 do concurso público de 2018 para o cargo de Oficial de Inteligência da ABIN. Iniciarei comentando brevemente eventos da conjuntura internacional relevantes para o tema. Em seguida, destacarei alguns elementos do arcabouço legal internacional sobre combate ao terrorismo. Finalmente, apontarei alguns desafios relativos à caracterização, prevenção e enfrentamento do terrorismo no caso do Brasil. Retomo, neste sentido, elementos que constam no texto “Terrorismo, uma ameaça global?”, preparado na primeira fase da parceria com o Clipping (11/09/2017).

## Conjuntura

Depois do terrorismo figurar no topo da lista de ameaças vitais à segurança nacional dos Estados Unidos da América por mais de 15 anos, o governo Trump reconheceu recentemente que suas prioridades são diferentes. No documento da Estratégia de Defesa Nacional (*National Defense Strategy*), de janeiro de 2018, por exemplo, se diz explicitamente que a “competição interestatal, não o terrorismo, é agora a primeira preocupação de segurança nacional dos Estados Unidos”. No discurso sobre a situação do país (*State of the Union*), no dia 31 de janeiro, o presidente dos Estados Unidos mencionou a palavra terrorismo apenas uma vez, quando anunciou o cancelamento da loteria de vistos, uma de suas medidas regressivas e xenófobas contra a imigração.

Ou seja, mesmo que não sirva mais para justificar os gastos militares e a insistência na primazia nuclear, o terrorismo continua sendo conveniente para a hostilidade contra países (“Irã, o estado líder no mundo em patrocínio do terrorismo”, diz a Estratégia de Segurança Nacional publicada em dezembro de 2017), ou pessoas (vide o bloqueio de vistos de entrada nos Estados Unidos para cidadãos do Irã, Líbia,

Somália, Síria, Iêmen, Tchad, Coreia do Norte e Venezuela). Há pouca consistência, entretanto, entre o uso político da ameaça terrorista e os padrões reais de ocorrência de ataques nos últimos anos.

Por exemplo, em apenas dois atentados na última semana de janeiro em Cabul foram mortas 117 pessoas e mais de 200 ficaram feridas (<https://goo.gl/q6nfMw>). Com o Talebã comandando ou tendo presença ativa em quase 70% do território afegão depois de quase 17 anos de guerra (a mais longa da história dos EUA), a resposta de Washington foi congelar 900 milhões dólares em assistência militar ao governo do Paquistão, a quem acusa de não fazer o suficiente (<https://goo.gl/zdzkxj>). A decisão do governo Trump parece ter mais a ver com a aliança com o governo Modi na Índia para enfrentar a China do que com considerações estratégicas sobre como neutralizar efetivamente o terrorismo (<https://goo.gl/CPCYkn>). Seja como for, revela incapacidade de aceitar que qualquer “solução” para o problema passa por coordenação multilateral e meios diversos, não exclusivamente militares.

Em contraste, pelo menos duas reuniões recentes da Organização para a Cooperação de Xangai (OCX) indicam que Nova Deli e Islamabad estão utilizando sua recente entrada na organização para manter canais abertos e cooperar no combate ao terrorismo, separatismo e extremismo. No dia 06 de fevereiro, por exemplo, o Secretário-Geral da OCX, Rashid Alimov, visitou o Primeiro-Ministro Shahid Abbasi em Islamabad, em preparação para a reunião de cúpula da organização em junho. Poucos dias antes, em 02 de fevereiro, representantes do Paquistão e da Índia estiveram em Pequim para a reunião do Conselho de Coordenadores Nacionais da OCX, quando também foram discutidos os contornos legais do Grupo de Contato OCX-Afeganistão. Finalmente, em uma reunião sobre contraterrorismo que teria ocorrido em Nova Deli nos primeiros dias de fevereiro, pela primeira vez em dois anos oficiais paquistaneses e indianos das áreas de inteligência e de segurança teriam discutido no âmbito multilateral a deterioração da situação afegã e medidas de contenção (<https://goo.gl/PBrFGf>).

No dia 07 de fevereiro, foi a vez do governo do presidente Rouhani do Irã oferecer ajuda ao governo de Cabul, baseando-se no papel desempenhado pelo Irã na vitória contra o Estado Islâmico na Síria e no Iraque (<https://goo.gl/naJHZy>). Ou seja, a participação paquistanesa e indiana no exercício bianual de contraterrorismo da OCX

(Peace Mission-2018), a ser realizado em setembro na Rússia, indica que a agenda do combate ao terrorismo tende a se dissociar ainda mais de Washington e de suas prioridades (<https://goo.gl/MPHgT1>). Pelo contrário, como indicam a ofensiva turca no norte da Síria e a recente reunião de Sochi sobre a guerra civil síria, há crescente dificuldade de todas as partes em prover suas respectivas lutas e aliados com tons de superioridade moral e clareza estratégica quanto ao que representa e como deve ser enfrentada a “ameaça terrorista” na época do caos sistêmico (<https://goo.gl/XME9Bb>).

### **Mas o que é o terrorismo então?**

Mais do que uma dificuldade conjuntural, porém, a contestação em torno do conceito de terrorismo decorre da fragilidade e fragmentação características desse tipo de estratégia como forma de uso da força na política.

Por um lado, existe um elemento comum, como indica a definição proposta por Eugenio Diniz (2004): *“o emprego do terror contra um determinado público, cuja meta é induzir (não compelir nem dissuadir) num outro público (que pode, mas não precisa coincidir com o primeiro) um determinado comportamento cujo resultado esperado é alterar a correlação de forças em favor do ator que emprega o terrorismo, permitindo-lhe no futuro alcançar seu objetivo político”*.

Por outro lado, a assimetria de forças e a diversidade de fins previne contra generalizações excessivas, como indica o alerta de Charles Tilly (2004): “O terror como uma estratégia, portanto, varia desde as (1) ações intermitentes de membros de grupos que estão envolvidos em lutas políticas mais amplas, até (2) um segmento no *modus operandi* de especialistas em coerção organizados de forma duradoura, incluindo empregados governamentais ou especialistas apoiados por governos, passando pelas situações em que o terror é a (3) a *rationale* dominante de ação para grupos distintos e comprometidos, ou para redes de ativistas”.

O terrorismo do tipo 3 aumentou desde 2001, conforme demonstrei em setembro de 2017. Por sua natureza mesma recebe atenção da mídia e é percebido como ameaça por parte do público e dos governos. Mas na realidade representa uma fração muito pequena dos danos à vida e dos custos econômicos decorrentes da violência e do uso da força no mundo atual.

A diversidade sociológica destacada por Tilly enseja uma dificuldade legal no enquadramento do fenômeno terrorista. Vide, por exemplo, o relatório de 2004 do Painel de Alto Nível da ONU sobre ameaças à segurança coletiva. Nele se reconhece que a dificuldade dos estados-membros em encontrarem uma estratégia contra terrorista minimamente consensual previne um papel mais ativo e assertivo da das nações unidas (<https://goo.gl/UZp8md>).

O próprio relatório de 2004 já propunha alguns parâmetros. Primeiro, que a definição de terrorismo deveria reconhecer que o uso da força por parte do Estado contra os cidadãos é regulado pela Convenção de Genebra e, dependendo do terror gerado, pode configurar crimes de guerra ou mesmo crimes contra a humanidade. Segundo, que uma nova convenção deveria reiterar que todos os atos previstos nas 12 convenções antiterrorismo precedentes deveriam continuar sendo caracterizadas como terrorismo, um crime perante o direito internacional. Terceiro, usar como base as definições contidas na Convenção de 1999 para a Supressão do Financiamento do Terrorismo e na Resolução 1.566/2004 do Conselho de Segurança. Finalmente, em quarto lugar o relatório sugeria uma definição excessivamente ampla, abarcando “quaisquer ações que causem morte ou ferimentos graves a civis e não combatentes com a intenção de intimidar uma população, governo ou organização internacional a fazer ou a se abster de fazer algo” (p. 52).

Algumas convenções internacionais tentaram avançar na tipificação e prevenção. A **Convenção Internacional sobre a Supressão de Atentados Terroristas com Bombas** (1997), por exemplo, tipifica o crime de atentado terrorista com bomba, demanda que os Estados incluam o crime em suas legislações internas e reconhece o direito dos Estados agirem contra o terrorismo mesmo fora de sua soberania.

Além de reiterar os mesmos entendimentos, a **Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo** (1999) tipifica o crime de financiamento, impõe que os Estados o combatam internamente, além de prever medidas para lidar com os ativos (congelamento, identificação), com os agentes (extradição simplificada, sanções) e com as transações financeiras (monitoramento do destinatário). O princípio da cooperação em inteligência financeira também foi destacado na mesma convenção.

Por sua vez, a **Convenção Interamericana Contra o Terrorismo** (2002) reitera a importância dos Estados membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) fazerem parte do sistema global de combate ao terrorismo. Em especial, insta a cooperação regional no âmbito da própria organização (fronteiras, transações e questões de inteligência). E pede que os Estados adotem medidas internas facilitando o combate ao terrorismo e ao seu financiamento.

Finalmente, a **Resolução 1.373/2001** do Conselho de Segurança da ONU, aprovada sob o impacto dos atentados de 11 de setembro daquele ano nos Estados Unidos, declarou o terrorismo como a principal questão securitária mundial, exortando os Estados a adotarem medidas para a persecução e a punição dos atos terroristas, bem como para conter o financiamento das organizações terroristas. A resolução reconheceu ainda que a cooperação de informações seria central para o combate ao terrorismo.

Para além de reforçar o consenso internacional quanto à necessidade de repudiar e combater o terrorismo, as convenções e resoluções mencionadas avançaram pouco em termos de especificação e orientação para a ação, uma vez que isso implicaria, como se viu desde 2008, em adentrar no terreno cada vez mais polarizado da política das grandes potências e enfrentar os limites da macrossecuritização (Villa, 2014).

## **Desafios no Brasil**

Coerente com a posição assumida desde antes de 2001, o Brasil condena o terrorismo e subscreve o entendimento do direito internacional público, sendo signatário das convenções mencionadas.

No caso da Estratégia de Defesa Nacional (2008) e do Livro Branco de Defesa Nacional (2012), ambos entendem o terrorismo como um aspecto negativo e uma consequência do próprio processo de globalização. Nos documentos de política e estratégia de defesa nacional, o terrorismo não foi classificado como uma ameaça vital posto que não o é de fato no caso brasileiro. Mesmo as novas versões dos documentos de política e de estratégia de defesa nacional apenas mencionam de passagem a questão do terrorismo.

Por outro lado, a Política Nacional de Inteligência (2017) se refere explicitamente ao terrorismo como uma das principais ameaças à segurança do Brasil, juntamente com

espionagem, sabotagem, ataques cibernéticos, corrupção, crime organizado e armas de destruição em massa. A Estratégia de Inteligência Nacional (2018) reitera a preocupação da PNI, colocando o terrorismo como tema prioritário para o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN). A estratégia destaca a necessidade de produção de conhecimento específico, de aprimoramento dos meios de compartilhamento de informações e de criação de protocolos específicos para a atuação integrada dos órgãos do SISBIN na área de contraterrorismo.

Esta diferença de abordagem e priorização decorre de três fatores. Primeiro, por sua natureza a inteligência lida prospectivamente com ameaças potenciais e, provavelmente o juízo dos documentos brasileiros de política e estratégia de inteligência já refletem o significativo aumento da ocorrência global de atentados terroristas e a dispersão relativa dos ataques do Estado Islâmico desde 2015. Segundo, a defesa nacional de uma potência regional como o Brasil precisa focar nas ameaças estratégicas contra a soberania e a capacidade militar do país, ainda mais depois de uma década em que a Guerra Global Contra o Terror (GWAT) levou os Estados Unidos a pressionarem países aliados e neutros a abdicarem de capacidades defensivas próprias, orientando suas respectivas forças armadas para funções de gendarmaria contra grupos criminosos, insurgentes ou terroristas. Em terceiro lugar, os documentos de inteligência refletiram a experiência bem-sucedida de realização dos grandes eventos internacionais no Brasil (culminando nos Jogos Olímpicos de 2016 no Rio de Janeiro) sem a incidência de ataques terroristas, bem como a controvérsia atual sobre como lidar com a grave crise de segurança pública e as implicações da legislação recente.

Como se sabe, a Constituição Federal de 1988 (artigos 4 e 5) já havia repudiado o terrorismo, definindo-o como um tipo de crime inafiançável ou suscetível de graça. Até a promulgação da Lei 13.260/2016 (Crimes de Terrorismo), a tipificação do crime de terrorismo e a coerência doutrinária nesta matéria estavam dispersas em diversos diplomas legais infraconstitucionais no caso do Brasil (Cepik, 2010). Tenho argumentado desde 2004 que o principal desafio legal no Brasil seria reverter a tendência inercial da legislação infraconstitucional brasileira em definir o crime de terrorismo em termos que o aproximam da dissidência política, da rebelião social ou da subversão armada. Presente já no Código Penal de 1940, esta tendência aprofundou-se com a Lei de Segurança Nacional (Lei 7.170/1983) e alcançou sua

expressão mais acabada no Projeto de Lei 6.764/2002. Dentre outros fatores (as consequências da GWAT por exemplo), é a polêmica em torno deste ponto que explica a demora de 14 anos na aprovação de uma Lei específica para os crimes de terrorismo no Brasil.

Atualmente, a Lei 13.260/2016 reformulou o conceito de organização e aumentou a segurança jurídica das disposições investigatórias e processuais (quem julga, quem processa, medidas assecuratórias especiais, etc). Outro ponto positivo é melhora da consistência entre a moldura legal internacional e o ordenamento jurídico nacional, importante para a prevenção e a resiliência diante de ameaças terroristas que venham a surgir no Brasil. Finalmente, a separação do crime de terrorismo também permite uma rediscussão e eventual revogação da Lei de Segurança Nacional, que precisa ser substituída por instrumento mais compatível com a Constituição de 1988 e a realidade internacional e nacional da primeira metade do século XXI.

Por outro lado, tramitam no Congresso Nacional propostas de revogação do artigo 2º § 2º da Lei 13.260, que foi o que na verdade permitiu que a lei fosse sancionada. Diz o referido parágrafo: *“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”*.

Sempre haverá contestação na aplicação concreta de dispositivos legais, vide o caso da atuação policial no caso dos primeiros indivíduos enquadrados na lei em 2016 (critérios duvidosos, especialmente frente aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade). Mas os vetos da presidente Dilma Rousseff aos aspectos mais problemáticos do projeto de lei original (questão da apologia, obrigatoriedade do cumprimento de pena em segurança máxima, possibilidade de enquadramento de atos de depredação e ocupação de prédios públicos) permitiram um consenso mínimo em torno de uma lei para o enfrentamento de ameaças terroristas no Brasil (France, 2017). A eventual revogação do artigo 2º em um contexto de maior polarização social, insegurança jurídica e incerteza política seria uma tragédia anunciada no Brasil.

Como parâmetros para nos posicionarmos como nação diante do fenômeno do terrorismo no mundo e no Brasil, reitero três conclusões formuladas em 2017: Primeiro, lembro que o terrorismo afeta desigualmente países e grupos sociais, não constituindo um fenômeno monolítico. Segundo, destaco que a percepção do terrorismo como ameaça global é desproporcional aos riscos reais de ocorrência de atentados. Terceiro, reitero a necessidade de evitar a confusão legal e conceitual do terrorismo com crime organizado, insurgência, tráfico de drogas, etc. Tal confusão gera desperdício de recursos escassos, perda de eficiência no combate ao terrorismo e erosão da legitimidade das instituições a médio prazo, a despeito de eventuais picos de aprovação popular diante de eventos de grande repercussão e emotividade.

## **Sugestão de Leitura:**

- CEPIK, Marco. Combate ao terrorismo e estado no Brasil: avaliação crítica e sugestões preliminares. In: HERZ, Mônica; AMARAL, Arthur B. (org.) Terrorismo e Relações Internacionais: perspectivas e desafios para o século XXI. Rio de Janeiro, Loyola e PUC-Rio, 2010, pp. 121-145.
- DINIZ, Eugênio. Compreendendo o Fenômeno do Terrorismo. In: BRIGAGÃO, C. PROENÇA JR, Domício. Paz e Terrorismo. São Paulo, Hucitec, 2004.
- FBSP. Anuário Brasileiro de Segurança Pública. Rio de Janeiro, Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2016.
- FRANCE, Guilherme J. Lei Antiterrorismo: siga a bula com atenção. Revista Insight Inteligência, abril-junho de 2017 (29-44).
- GONÇALVES, Joanisval B.; REIS, Marcos V. Terrorismo: conhecimento e combate. Niterói-RJ, Impetus, 2017.
- IEP. Global Terrorism Index: measuring and understanding the impact of terrorism. New York-NY, Institute for economics & Peace, 2016.
- PAPE, Robert; FELDMAN, James K. Cutting the Fuse: the explosion of global suicide terrorism and how to stop it. Chicago-IL, Chicago University Press, 2010.
- SOUZA, André Mello; NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi. [organizadores]. Do 11 de Setembro à Guerra ao Terror: reflexões sobre o terrorismo no século XXI. Brasília, IPEA, 2014.
- TILLY, Charles. Terror, Terrorism, Terrorists. Sociological Theory, Vol. 22, No. 1, Theories of Terrorism: A Symposium. (Mar., 2004), pp. 5-13.
- VILLA, Rafael Duarte O Paradoxo da Macrossegurização: Quando a Guerra ao Terror não Securitiza Outras “Guerras” na América do Sul. Contexto Internacional, vol. 36 (2), pp. 349-383, julho/dezembro 2014.