

# Sistema Penal & Violência

**Revista Eletrônica da Faculdade de Direito**  
Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais  
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS

Porto Alegre • Volume 4 – Número 1 – p. 22-33 – janeiro/junho 2012

## **Tendências do terrorismo internacional e o “lugar” brasileiro**

O panorama internacional, os desafios e as respostas brasileiras

***Trends of International Terrorism and the Brazilian “Place”***

*International overview and Brazilian answers*

MARCILIO TOSCANO FRANCA FILHO  
CELSO HENRIQUE CADETE DE FIGUEIREDO

## **DOSSIÊ TERRORISMO**

Editor-Chefe  
JOSÉ CARLOS MOREIRA DA SILVA FILHO

Organização de  
FÁBIO ROBERTO D’ÁVILA  
JOSÉ CARLOS MOREIRA DA SILVA FILHO



Os conteúdos deste periódico de acesso aberto estão licenciados sob os termos da Licença [Creative Commons Atribuição-UsaNãoComercial-ObrasDerivadasProibidas 3.0 Unported](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/).

## Tendências do terrorismo internacional e o “lugar” brasileiro

O panorama internacional, os desafios e as respostas brasileiras

### *Trends of International Terrorism and the Brazilian “Place”* *International overview and Brazilian answers*

MARCILIO TOSCANO FRANCA FILHO\*  
CELSE HENRIQUE CADETE DE FIGUEIREDO\*\*

#### Resumo

O fim da Guerra Fria introduziu uma Nova Ordem Mundial que permitiu a ascensão de potências internacionais emergentes como o Brasil. O país experimentou um bom desenvolvimento econômico nas últimas duas décadas e também ganhou, através da sua política internacional, um amplo respeito e visibilidade na comunidade internacional. A Nova Ordem também vislumbrou o florescimento de novas preocupações para a segurança internacional, uma vez que o inimigo físico e a bipolaridade desapareceram, dando lugar a novas ameaças abstratas, tais como o terrorismo. Dado este quadro de preeminência global do desempenho brasileiro nas relações internacionais este artigo irá discutir a possibilidade de o país ser um potencial alvo terrorista e avaliar a situação atual em seu estado de defesa.

**Palavras-chave:** Terrorismo; Brasil; Rede; Constituição; Normatividade.

#### Abstract

The end of the Cold War ushered a New World Order that allowed the rise of international emerging powers such as Brazil. This country experienced a good economic development in the last two decades and also won, through its international policy, a widely respect and visibility in international community. This Order's change also saw the flourishing of new concerns for international security, since the bipolar world have disappeared, giving way to new abstract threats such as terrorism. Given this framework for global preeminence of the Brazilian performance in international relations this paper will discuss the possibility of the country being a potential terrorist target and assess the current situation in its state of defense.

**Keywords:** Terrorism; Brazil; Network; Constitution; Normativity.

\* Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e Sub-Procurador Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. Pós-Doutor (Instituto Universitário Europeu, Florença, 2008, *Calouste Gulbenkian Post-Doctoral Fellow*), Doutor (Universidade de Coimbra, 2006, FCT) e Mestre (UFPB, 1999) em Direito. Membro da *International Association of Constitutional Law* e diretor do ramo brasileiro da *International Law Association*. Foi aluno (Gasthörer) da Universidade Livre de Berlim (Alemanha), estagiário-visitante do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (Luxemburgo), consultor jurídico (*Legal Advisor*) da Missão da ONU em Timor-Leste (UNOTIL) e do Banco Mundial (PFMCBP/Timor). Foi Professor Visitante do Mestrado em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba.

\*\* Mestrando em Direito Econômico pela UFPB. Graduado em Relações Internacionais pela UEPA e em Direito pela UFPB.

## Introdução

O cenário internacional contemporâneo ainda vive, nos dias de hoje, a ressaca de duas quedas: a queda do Muro de Berlim (em 09 de novembro de 1989) e a queda das Torres Gêmeas (em 11 de setembro de 2001). Esses dois acontecimentos – e os revolucionários efeitos deles decorrentes – têm provocado desde então uma multiplicidade de impactos políticos, sociais, econômicos, militares, estratégicos, judiciais e financeiros em todos atores e papéis do teatro das relações internacionais.

Dentre as muitas consequências decorrentes daqueles dois episódios, destaca-se o fato de que, ao lado de países como Rússia, Índia, China e África do Sul, o Brasil tem alcançado um relevante papel no cenário internacional nos últimos 15 anos. Os inúmeros fóruns internacionais em que o país é chamado a participar, o crescente interesse da mídia e dos investidores internacionais sobre o país e suas posições, além de uma presença brasileira mais ativa na definição da agenda global dão provas desse prestígio. Todavia, se, por um lado, esse protagonismo brasileiro tem produzido bons resultados políticos e econômicos nos planos interno e externo, a verdade é que, por outro lado, a pujança econômica e o relevo político alcançados pelo Brasil podem vir a despertar também atenção de grupos terroristas internacionais no sentido de ver o país como potencial alvo de atuação. Daquele bônus de um melhor posicionamento global decorre, sem dúvida, um ônus de maior vigilância para a segurança coletiva.

Não é exagerado ressaltar que, desde aqueles episódios de 1989 e 2001, está cada vez mais fluida ou tênue a fronteira entre guerra e paz, estabilidade e instabilidade. A ausência de guerras, conflitos e combates há tempos que já não traduz um sentimento generalizado de segurança ou paz, sobretudo porque há uma percepção difusa de insegurança global, decorrente muitas vezes de fenômenos como o narcotráfico, o crime organizado, a corrupção, a lavagem de dinheiro, as ameaças ecológicas, biológicas e químicas, as ameaças financeiras, as pandemias globais, os problemas energéticos, o crescimento populacional, a falta de alimentos, as afrontas aos direitos humanos e mesmo o terrorismo transnacionalizado.

É nesse cenário de dialética complexidade e “medo líquido”, como categoriza Zygmunt Bauman, que o presente *paper* se enquadra. Assim, pretende-se traçar um panorama da questão do terrorismo em âmbito internacional de forma a permitir a contextualização da situação atual do Brasil, sua política externa e seu papel na cena contemporânea. A seguir, busca-se clarificar a posição brasileira em âmbito internacional, as suas bases constitucionais e o seu desenvolvimento no plano infraconstitucional.

## 1 O Brasil e o terrorismo: cenários, atores e papéis no panorama contemporâneo

O terrorismo tem ocupado lugar de destaque na agenda internacional desde, pelo menos, 1934, quando a então Liga das Nações discutiu, pela primeira vez, uma convenção sobre esse tema que viria a ser aprovada em 1937, embora nunca tenha entrado em vigor (FRADOSO, 1981, p. 25).

Atualmente, o tema continua cada vez mais importante: as maiores tensões mundiais concernentes à segurança internacional giram em torno da prática do terrorismo e do combate às suas organizações. Com o fim da Guerra Fria e o surgimento das chamadas “novas ameaças” (químicas, ecológicas, nucleares, biológicas, alimentares etc.), o terrorismo tornou-se a principal preocupação em termos de segurança internacional. Embora o número de guerras interestatais no mundo tenha diminuído nas últimas décadas, a quantidade de organizações terroristas bem como de conflitos envolvendo entes não-estatais aumentou de maneira significativa – o que apenas reforça a importância do tema e amplia a legitimidade do seu estudo. Além disso, a fluidificação das fronteiras internacionais decorrente quer da Nova Ordem Mundial quer dos desenvolvimentos tecnológicos fez com que a eventual linha divisória entre conflitos internos e internacionais desaparecesse,

tornando as questões do terror e da paz cada vez mais cooperativas ou coletivas no plano global (CUNHA, 2010, p. 16).

A conformação mundial de fatores políticos, econômicos, militares, estratégicos e ideológicos, que, a partir de 1989, se sobrepôs à bipolaridade, à Guerra Fria, às alianças militares regionais e ao conflito ideológico dual, é o ambiente que serve de palco para a Nova Ordem Mundial. Diz-se “Nova Ordem” porque, desde a sua constituição, com a implosão da Cortina de Ferro, há uma nova forma de distribuição do poder no globo, diferente da que vinha predominando desde o final da Segunda Guerra Mundial, marcada, entre outros aspectos, pelo aparecimento de novos atores na cena internacional. Além dessa proliferação de novos atores, outra característica da Nova Ordem Mundial é que, finda a Guerra Fria, a crença inicial em uma paz perpétua kantiana foi rapidamente desfeita pela pulverização de conflitos em várias partes do planeta e pelo ressurgimento de formas perversas de nacionalismos xenófobos e muitas espécies de fundamentalismos – étnicos, religiosos, econômicos etc. Paralelamente, novas ameaças erigiram-se com maior força, tais como o tráfico internacional de drogas e armas.

O final da Guerra Fria permitiu, pois, o surgimento de uma nova ordem de poder sobre o Globo, em que se rompeu o sistema até então disposto, onde as duas grandes potências combatiam ideológica, política, esportiva e economicamente entre si e às demais nações cabia apenas o alinhamento – a uma das duas perspectivas, a nenhuma delas, ou pragmaticamente a ambas. Em uma perspectiva menos pessimista, porém, o fim da Guerra Fria e a erupção da Nova Ordem Mundial permitiram que temas como o desenvolvimento sustentável, a globalização dos padrões de oferta e consumo, o crescimento populacional, as migrações e a defesa dos direitos humanos ganhassem importância na agenda internacional. Além disso, emprestou-se redobrado valor à diplomacia multilateral: a gerência da ordem internacional passou a ser atribuída cada vez mais às organizações internacionais, com o que surgiram condições para o fortalecimento da noção de “comunidade internacional”, representada especialmente pela ONU, mas também em foros regionais de expressão como a OEA ou a União Europeia (LESSA, 2001, p. 48).

A Guerra Fria e a Velha Ordem Mundial coincidiram, na América Latina, com um período de enorme e duradouro déficit democrático. Nesse período, em especial nos anos em que se instalaram as ditaduras militares em muitos países do continente, os Estados mantinham uma aliança estratégica estável com os EUA, desenvolvendo inclusive uma vigorosa doutrina anti-comunista, denominada Doutrina da Segurança Nacional (SANTOS, 2004, p. 115).

No Brasil, em particular, durante os anos do regime militar (1964-1985), é possível apontar a ocorrência de algumas ações que poderiam ser descritas a princípio como ações terroristas, quer sob a forma de Terrorismo de Estado quer sob a forma de atentados a bomba, assaltos, sequestros e mesmo focos de luta armada guerrilheira rural e urbana. Para alguns estudiosos, esse período da ditadura militar no Brasil representou um momento claro de constante ameaça terrorista proveniente de grupos de esquerda e de direita, dentro e fora do Estado.

No Brasil, finda a ditadura militar e iniciado o período de redemocratização, nos estertores da Guerra Fria, a partir de 1985, a ameaça terrorista (de direita ou de esquerda, de Estado ou de grupos) parecia debelada e o país passou a se preocupar fundamentalmente com o soerguimento de sua economia, o controle da hiperinflação e da balança comercial, e a construção de um projeto de liderança política internacional, a começar pelo plano regional. Em termos de política externa, portanto, o Estado brasileiro dirigia as suas forças para a consolidação da multipolaridade nas relações internacionais.

De um ponto de vista estratégico-militar, note-se que o desmantelamento da União Soviética e o consequente fim do seu bloco de influência, a partir de 1989, desnortearam não só os EUA como também os seus antigos aliados de Guerra Fria, dentre eles o Brasil, tendo em vista que na falta de uma ameaça comum mais

evidente, as políticas de defesa nacional precisaram ser redefinidas e atualizadas. Tais mudanças resultaram mesmo em uma certa “crise de identidade” dos setores militares brasileiros (SANTOS, 2004, p. 116). Nesse cenário, o Brasil, sob a Presidência de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), redefiniu o papel das forças armadas através de uma nova Política Nacional de Defesa, de 1996. As novas diretrizes estratégico-militares estabelecidas pelo plano focavam principalmente a integração nacional, defesa civil e proteção da Amazônia.

Desde o fim da ditadura militar e até mesmo nos anos imediatamente seguintes aos ataques de 11 de setembro, não se registraram quaisquer notícias de grupos ou ações terroristas em território brasileiro. A chamar atenção da mídia e das autoridades, mas longe de merecer a unanimidade entre os estudiosos do terrorismo, houve apenas alguns episódios de violência ligados ao Primeiro Comando da Capital (PCC) e ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) que, senão com algum debate, poderiam ser classificados como episódios de difusão de “terror”. O ponto é controvertido e merece a mesma advertência de James Kiras: *“terrorism and globalization share at least one thing in common – both are complex phenomena open to subjective interpretation”* (KIRAS, 2006, p. 480).

Após o 11 de Setembro, a impressão generalizada era de que o quadro internacional de permanente ameaça terrorista não parecia amedrontar o Brasil, que mantinha este tema em baixa prioridade na sua agenda de política externa e de defesa. Mesmo com o início da “Guerra ao Terror” promovida pelo governo norte-americano<sup>1</sup>, e diante de toda uma convergência mundial de temor a novos ataques terroristas – com constantes ameaças veiculadas através de vídeos na internet –, o Brasil parecia estar imune à ação de grupos terroristas internacionais, de maneira que o tema não merecia grande atenção da mídia nacional ou da agenda governamental brasileira. Na altura, a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), chegou a ponderar que “[...] afortunadamente, dado o exotismo do fenômeno terrorista em nosso país, verifica-se uma consequente dificuldade de considerá-lo uma ameaça real” (BUZANELLI, 2007, p. 5).

Herdeiro de uma longa tradição de pacifismo, o país gozava de aparente imunidade a qualquer ato de violência terrorista contra os seus cidadãos e os seus bens. A presunção de inatingibilidade do Brasil, mantida e difundida pelo senso comum, era explicada pela sua reputação pacífica, que desde sempre prezara pela multiculturalidade e que procurara pautar a resolução de problemas e tensões internacionais através de negociações diplomáticas. Contribuíam para a disseminação dessa presunção, as suas bases sociopolítico-culturais marcadas pelo pluripartidarismo, sendo constitucionalmente vedados, por exemplo, os partidos que incitassem o racismo, preconceito ou qualquer outro tipo de intolerância, ou mesmo organizações paramilitares; pela liberdade religiosa, corolário dos direitos fundamentais previstos na Carta Magna, assim como a liberdade de pensamento, ressalvadas as incitações ao ódio, racismo e intolerâncias em geral<sup>2</sup>. A própria Constituição Brasileira, em seu art. 4º, determina que a política externa se pautar pelos princípios da não intervenção, da autodeterminação dos povos, da cooperação internacional e tentativa de solução pacífica de conflitos.

Desde as medidas econômicas e profundas mudanças estruturais implantadas pelo Plano Real (1994), o Brasil vem experimentando uma fase de extraordinário crescimento econômico que se aprofundou na última década, a ponto de permitir a inclusão do país na lista das dez economias mais ricas do mundo. Ademais, a política externa do país, além de adotar posicionamentos bastante pragmáticos, vem procurando também atribuir ao Brasil uma posição de preponderância entre os países em desenvolvimento e desta maneira ocupar um papel chave no debate sobre a reformulação da atual balança de poder. É sabido que, após a Guerra Fria, houve uma acentuada fragilização da hegemonia americana e a sobreposição de um sistema multipolar sobre o decadente sistema bipolar de poder em vigor desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Nota-se, neste particular, que a ascensão do Brasil em conjunto com os demais BRICS, a saber Rússia, Índia, China e África do Sul, tem-se revelado bastante acentuada nas relações internacionais, a ponto de se iniciar uma campanha

aberta e com o apoio de diversos países para uma mudança considerável na estrutura da ONU, em especial o seu Conselho de Segurança. Segundo Neves (2009, p. 107-108) “Por sua relevância para a política externa brasileira no período, cabe mencionar, no contexto de reforma da Organização [das Nações Unidas], que, em outubro de 2004, Brasil, Índia, Japão e Alemanha formaram aliança estratégica, que passou a ser chamada G-4, para pleitear assentos permanentes no Conselho de Segurança.”

Vê-se, pois, que o Brasil juntamente com outros países emergentes vêm constringendo a estrutura internacional até então existente ao dispor de ganhos relativos que outros países não estão alcançando ou mesmo perdendo e, ao mesmo tempo, formalizando uma coalizão entre países em desenvolvimento, acabando por redistribuir as capacidades dentro do sistema internacional (BUZAN, 2002, p. 235-238).

É nesta esteira que o Brasil age diplomaticamente como nunca pôde agir em sua história: como protagonista. Nessa posição, todavia, levou adiante algumas ações que foram muito questionadas pela comunidade internacional, tais como o alinhamento político com a Venezuela e Cuba e, principalmente, a aproximação e a defesa de interesses do Irã. Particularmente em relação a esse alinhamento com Teerã, Brasil foi duramente criticado pela comunidade internacional quando assumiu a defesa dos interesses iranianos de exploração e enriquecimento de material nuclear sem a efetiva inspeção da Agência Internacional de Energia Atômica.

A decorrência lógica de todos esses fatos é que o Brasil não é mais um país coadjuvante, mas preponderante na balança de poder internacional, atuando de certa forma com hegemonia na América do Sul e com bastante destaque no cenário global. 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.

Não se pode desconsiderar que, nos últimos 15 anos, o Brasil passou a ser uma liderança regional importante e a ter destacada participação em iniciativas da OEA, na UNASUL e no MERCOSUL. Ademais, ampliou a sua atuação na ONU através de missões humanitárias e na OMC, liderando relevantes batalhas em prol da liberalização comercial. Foi justamente neste âmbito comercial que o Brasil conseguiu um dos melhores feitos da sua política externa recente: durante a Conferência de Cancun, em 2005, a representação brasileira coordenou um arranjo formado por 22 relevantes países emergentes com o intuito de discutir em igualdade de condições as questões mais delicadas do comércio internacional com as grandes potências do G8, quais sejam, EUA, Japão, Reino Unido, França, Itália, Canadá, Alemanha e Rússia. O resultado proporcionou a reformulação do debate no comércio internacional, com a criação do então grupo denominado G20 (OLIVEIRA, 2005).

O G20 definitivamente destacou o prestígio internacional que o Brasil conquistou através de sua diplomacia branda, de sua economia forte e de suas políticas de cumprimento ao direito internacional e apoio as respectivas instituições e organizações.

A preocupação acima demonstrada sobre eventuais atividades terroristas no Brasil não é meramente abstrata ou puramente especulativa. Com efeito, no perímetro das cidades fronteiriças de Foz do Iguaçu (Brasil), Porto Iguazu (Argentina) e Cidade do Leste (Paraguai), o Brasil divide uma área denominada de Tríplice Fronteira, na qual existe uma permanente desconfiança e um difundido temor do desenvolvimento de células terroristas por vários motivos, dentre os quais a deficiência na fiscalização policial, intensa circulação de estrangeiros e a abundância de atividades ilícitas, em especial o tráfico de drogas e armas e a lavagem de

dinheiro, que potencialmente pode servir de meio de financiamento de atividades terroristas. O 11 de Setembro deixou em evidência a área da Tríplice Fronteira, sobretudo para o governo norte-americano, que passou a manifestar preocupação com certa frequência, levando em consideração, segundo Cunha (2010, p. 77) “a expressiva presença de comunidades árabes – 12 mil pessoas somente do lado brasileiro. Cerca de 90% destes é de origem libanesa, particularmente do Vale da Bekaa, região de grande influência do Hezbollah”. Registre-se, ademais, que a *Secretaría de Inteligencia del Estado da Argentina* (SIDE) concluiu que os dois ataques sofridos pelo país – primeiro, em 1992, à Embaixada de Israel em Buenos Aires e, segundo, em 1994, à *Asociación Mutualista Israelita Argentina* (AMIA) –, teriam sido organizados por células terroristas com base operacional na Tríplice Fronteira (FERREIRA, 2010, p. 3). O olhar desconfiado dos EUA sobre região se resume nas palavras do embaixador Philip Wilcox, ex-Coordenador de Contraterrorismo do Departamento de Defesa americano:

As atividades do Hezbollah na Tríplice Fronteira já estiveram envolvidas com narcóticos, contrabando e terrorismo. Muitos acreditam que na comunidade árabe e muçulmana da tríplice fronteira residem simpatizantes terroristas atuantes com ligações diretas com o grupo terrorista shiita libanês pró-iraniano Hezbollah, com o grupo fundamentalista palestino Hamas, com grupo egípcio islâmico Jihad e até mesmo com a Al Qaeda (ABBOTT, 2005 apud SIMIONI, 2008, p. 200).

Apesar de tais fatos, o governo brasileiro não prioriza as investigações relativas a presença de células terroristas na Tríplice Fronteira, em virtude de dois aspectos: primeiro por não considerar o terrorismo como problema prioritário da região, focando as ações policiais no combate ao contrabando e ao tráfico de entorpecentes e armas e, em segundo lugar, porque não interpreta negativamente a presença de um alto número de imigrantes na região, preferindo aclamar o multiculturalismo do que aprofundar uma investigação para apurar a presença de células terroristas ou mesmo integrantes de grupos terroristas internacionais (FERREIRA, 2010, p. 9-10). Com efeito, o ex-ministro das Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim destaca a postura brasileira de não associar a comunidade imigrante no Brasil com grupos terroristas (“islamofobia”), segundo ele:

inexistem, até o momento, elementos comprobatórios da presença ou financiamento de terroristas a partir daquela região. Não podemos permitir que a Tríplice Fronteira continue sendo apontada como celeiro de terroristas. A vinculação que por vezes se faz entre atividades terroristas e a presença de comunidade de origem árabe na região é particularmente pernicioso e contraproducente. Somos uma sociedade multiétnica e multicultural [...] e repudiamos acusações fundadas em preconceitos étnicos ou religiosos (AMORIM, 2004 apud CUNHA, 2010, p. 16).

Não é ingênuo inferir, pois, que a ameaça terrorista é plausível no Brasil. À luz de todos esses fatos, torna-se cada vez mais prudente e imperioso que o Brasil, honrando a posição de destaque que usufrui no cenário internacional contemporâneo, adote uma estratégia forte de contraterrorismo – sem necessariamente enveredar pelo militarismo ou a afronta a direitos e garantias fundamentais. No capítulo seguinte traça-se uma exposição da institucionalidade jurídica que emoldura essa estratégia brasileira.

## **2 A Via Institucional: O Regime Jurídico Brasileiro sob os Influxos do Regime Internacional**

Desde os ataques de 11 de Setembro, as reuniões do Conselho de Segurança da ONU passaram a tratar do tema terrorismo como nunca haviam feito antes:

Quantitativamente, percebe-se a importância do 11 de Setembro para a maior atenção do CSNU ao terrorismo. No sítio das Nações Unidas na internet, são listadas, atualmente, 29 resoluções antiterroristas do Conselho. Delas, apenas uma – 635 (1989) – é anterior à Guerra do Golfo. Nos 12 anos entre esta resolução e o 11 de Setembro, emitiram-se 12 resoluções; nos quatro anos posteriores, as 17 restantes (CUNHA, 2010, p. 47).

Desde então evidencia-se um regime internacional anti-terror que se baseia nos deveres de prevenção e repressão às ameaças terroristas por cada Estado-membro da ONU. As Resoluções 49/60 e 51/210 da Assembleia Geral das Nações Unidas determinam que devem os Estados evitar, em seu território, o cometimento de atentados contra outros Estados ou nacionais destes, bem como coibir a organização de atividades preparatórias de terrorismo contra outros territórios.

Frente à instauração deste regime antiterrorista internacional, o governo brasileiro optou por adotar uma política menos militarizada, conforme se pode concluir do discurso do Presidente Lula da Silva na Assembleia Geral da ONU, em 10 de julho de 2003:

Não será militarmente que vamos acabar com o terrorismo, nem tampouco com o narcotráfico. [...] Existe, hoje, louvável disposição de adotar formas mais efetivas de combate ao terrorismo, às armas de destruição em massa, ao crime organizado. [...] Não podemos confiar mais na ação militar do que nas instituições que criamos com a visão da história e à luz da razão. [...] (ALMEIDA, 2004, p. 168).

De modo a enfrentar com eficiência e efetividade o problema transfronteiriço do terrorismo, o sistema jurídico brasileiro tem procurado atacá-lo nos planos constitucionais e infraconstitucionais, sem olvidar de estreita cooperação internacional. Essa multiplicidade de atuações tem sido uma diretriz constante da política brasileira, como indica a intervenção do Representante Permanente do Brasil, Embaixador Osmar Chohfi, na Sessão Extraordinária do Conselho Permanente da OEA, em Washington, em 04 de março de 2008:

O Brasil tem reiterado, em todos os foros dos quais participa, seu total repúdio a todas as formas e manifestações do terrorismo, seja quais forem os pretextos alegados, bem como o entendimento brasileiro de que o combate ao terrorismo será tanto mais eficaz quanto mais ampla for a cooperação internacional na matéria. Da perspectiva brasileira, o combate ao terrorismo deve valer-se de todos os meios compatíveis com a Carta da Nações Unidas, a Carta da OEA e outros diplomas, normas e princípios do Direito Internacional. Quero, nesse sentido, fazer especial referência à Declaração de São Carlos sobre a Cooperação Hemisférica para Enfrentar o Terrorismo de Maneira Integral [...]. Nessa declaração, são reafirmados os princípios gerais que devem pautar o combate ao terrorismo em nosso Hemisfério, princípios esses que devem ser entendidos em seu conjunto e de forma equilibrada. Esses princípios incluem a mais enérgica condenação ao terrorismo, em todas as formas e manifestações; a necessidade de enfrentar o terrorismo mediante uma cooperação sustentada no pleno respeito às obrigações impostas pelo Direito Internacional; e o compromisso de enfrentar o terrorismo em conformidade com os princípios de igualdade soberana e integridade territorial dos Estados (BRASIL, 2009, p. 229).

Em sentido próximo, o Comunicado Conjunto da XXXVI Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul, realizado na Costa do Sauípe, em 16 de dezembro de 2008, menciona que:

[Os Presidentes] manifestaram a importância do combate ao terrorismo em todas as suas formas e manifestações, e a relevância da cooperação para a prevenção dos atos de terrorismo, como forma de evitar a impunidade para aqueles que os cometam e proteger as vítimas desses atos. O combate contra esse



flagelo será eficaz por meio de um desenvolvimento em consonância com o direito interno, as normas de direito internacional – com pleno respeito à soberania e à integridade territorial –, o direito internacional humanitário, o direito internacional dos refugiados e o direito internacional dos direitos humanos, assim como os compromissos emanados dos convênios e instrumentos internacionais sobre a matéria, as Resoluções pertinentes do Conselho de Segurança e da Assembleia Geral das Nações Unidas. (BRASIL, 2010, p. 230)

A Constituição Federal de 1988 tem no repúdio ao terrorismo um dos princípios reitores das relações exteriores brasileiras (cf. art. 4º, VIII, CF). Ademais, o art. 5º, inc. XLIII, do mesmo texto constitucional, trata o terrorismo como crime inafiançável e insuscetível de graça ou anistia, por ele respondendo os mandantes, executores e os que, se puderem evitá-lo, omitirem-se. O terrorismo é ainda objeto de regulação infraconstitucional dispersa. Na Lei 6.815/80 (Estatuto do Estrangeiro), o artigo 77, § 3º, dispõe que o Supremo Tribunal Federal poderá deixar de considerar crimes políticos os atos de terrorismo. Ao se considerar a prática do terrorismo crime comum, impede-se a concessão de asilo para terroristas e se possibilita sua extradição, deportação ou expulsão do território nacional. Na mesma direção, o art. 3º, inc. III, da Lei 9.474/97, que estabelece o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), proíbe a concessão de status de refugiado a terroristas. A Lei 10.744/2003, por sua vez, dispõe sobre a assunção, pela união, de responsabilidades civis perante terceiros no caso de atentados terroristas, atos de guerra ou eventos correlatos, contra aeronaves de matrícula brasileira operadas por empresas brasileiras.

Ainda em âmbito interno, através do Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005, o governo do Presidente Lula da Silva aprovou uma nova Política de Defesa Nacional para o Brasil. Entretanto, as especificações do decreto, apesar de ter ampliado os deveres das Forças Armadas brasileiras no tocante às ameaças à soberania nacional, não focam pontualmente a ameaça terrorista, mantendo-se ainda como prioridades a defesa da Amazônia e a cooperação internacional, em especial com os países da América do Sul, da África e os de língua portuguesa (SIMIONI, 2008, p. 179).

De se registrar que nem o texto constitucional nem na legislação infraconstitucional conferem conteúdo semântico preciso ao termo terrorismo – que há tempos é objeto de intenso debate conceitual no Brasil e no exterior. A fim de colmatar essa lacuna, desde 09 de maio de 2002, tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 6.764/2002, originado do Poder Executivo, com o objetivo de incluir no Código Penal o seguinte dispositivo:

### **Terrorismo**

Art. 371. Praticar, por motivo de facciosismo político ou religioso, com o fim de infundir terror, ato de:

I – devastar, saquear, explodir bombas, sequestrar, incendiar, depredar ou praticar atentado pessoal ou sabotagem, causando perigo efetivo ou dano a pessoas ou bens; ou

II – apoderar-se ou exercer o controle, total ou parcialmente, definitiva ou temporariamente, de meios de comunicação ao público ou de transporte, portos, aeroportos, estações ferroviárias ou rodoviárias, instalações públicas ou estabelecimentos destinados ao abastecimento de água, luz, combustíveis ou alimentos, ou à satisfação de necessidades gerais e impreteríveis da população:

Pena – reclusão, de dois a dez anos.

§ 1º Na mesma pena incorre quem pratica as condutas previstas neste artigo, mediante acréscimo, supressão ou modificação de dados, ou por qualquer outro meio interfere em sistemas de informação ou programas de informática.

§ 2º Se resulta lesão corporal grave:

Pena – reclusão de quatro a doze anos.

§ 3º Se resulta morte:

Pena – reclusão, de oito a quatorze anos.

§ 4º Aumenta-se a pena de um terço, se o agente é funcionário público ou, de qualquer forma, exerce funções de autoridade pública.

Além daquela dispersa normativa nacional, do ponto de vista dos compromissos internacionais, o Brasil já é parte nas doze principais convenções das Nações Unidas sobre o terrorismo, das quais dez já foram internalizadas. O Brasil é signatário da Convenção Relativa às Infrações e a Certos Outros Atos Cometidos a Bordo de Aeronaves (Tóquio, 1963); Convenção para a Repressão ao Apoderamento Ilícito de Aeronaves (Haia, 1970); Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos Contra a Segurança da Aviação Civil (Montreal, 1971); Convenção sobre a Prevenção e Punição de Crimes Contra Pessoas que Gozam de Proteção Internacional, Inclusive Agentes Diplomáticos (Nova Iorque, 1973); Convenção Internacional Contra a Tomada de Reféns (Nova Iorque, 1979); Convenção sobre a Proteção Física de Materiais Nucleares (Viena, 1980); Protocolo para a Repressão de Atos Ilícitos de Violência em Aeroportos que Prestem Serviço à Aviação Civil Internacional (Montreal, 1988); Convenção para a Marcação de Explosivos Plásticos para Fins de Detecção (Montreal, 1991); a Convenção Internacional para a Supressão de Atentados Terroristas a Bomba (Nova Iorque, 1997) e a a Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo (Nova Iorque, 1999). Faltam internalizar as seguintes convenções das Nações Unidas: Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos Contra a Segurança da Navegação Marítima (Roma, 1988) e seu Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos Contra a Segurança de Plataformas Fixas Localizadas na Plataforma Continental (Roma, 1988).

Além dessas convenções, o país também internalizou a Resolução 1373 (2001), adotada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas em 28 de setembro de 2001. O Decreto nº 3.976/2001 dispõe, precisamente, sobre a execução, no território nacional, da Resolução 1373 (2001) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, aprovada logo após os ataques de 11 de Setembro. Por fim, o Brasil também é signatário das três convenções da Organização dos Estados Americanos (OEA) relacionadas ao terrorismo, todas já internalizadas<sup>3</sup>.

Para além de todos esses esforços normativos nacionais e multilaterais, e ainda no campo da cooperação internacional, o Brasil também tem procurado atuar em três frentes: (a) a geração e a disseminação de informações aos Estados-parceiros, em que pontifica o trabalho de inteligência; (b) a aplicação de medidas de controle e supervisão dos fluxos financeiros e de pessoas; e (c) a cooperação judicial.

## Conclusões

Em um artigo publicado no jornal italiano *La Repubblica*, em 2008, Umberto Eco conta que, certa vez, em Nova York, tomou um táxi com um *chauffeur* paquistanês de nome difícil de decifrar. O taxista perguntou de onde provinha o eminente semiólogo, ao que Eco respondeu “*da Itália*”. Indagou a seguir quantos eram os italianos e ficou impressionado por serem tão poucos e pela língua dos italianos não ser o inglês. Por fim, questionou o taxista quais eram os inimigos dos italianos. A um espantado “*como?*” de Umberto Eco, explicou pacientemente ao seu passageiro que ele queria saber com que povos, durante séculos, estavam em guerra os italianos por reivindicações territoriais, constantes violações da fronteira e assim por diante. Eco então lhe disse que os italianos não estavam em guerra com ninguém. Explicou o *chauffeur*, didaticamente, que ele queria saber quais eram os inimigos históricos dos italianos, os que matavam os italianos e os italianos os matavam. Repetiu Eco que não havia tais inimigos históricos, que a última guerra que fizeram os italianos já tinha mais de sessenta anos e, entre outras coisas, haviam começado com um inimigo e terminado com outro. O motorista,

decididamente, não se convenciam e não estavam felizes. “Como é que há pessoas que não têm inimigos?” – repetia incrédulo, para surpresa de Umberto Eco (2008, p. 1).

O episódio bem indica o valor simbólico que durante muitos anos tiveram as fronteiras: a linha que, ao separar uns (nós) dos outros (eles), definia identidade e diferença. Fronteiras são linhas que, classicamente, estabelecem limites, fixam divisas, organizam paisagens, definem espaços, cunham moedas e instituem margens. Categorias fundantes tanto do direito como das relações internacionais se estruturam a partir desse *Oberbegriffe*: dentro, fora, território, soberania, estrangeiro, nacional, êxodo, migração, banimento, deportação, invasão, fuga. Tradicionalmente, é em relação a fronteiras que os fenômenos jurídicos ou políticos se corporificam na maior parte dos casos. Todavia, nos últimos anos, “a linha libertou-se do contorno das coisas e, feliz, pode sonhar novas possibilidades”, como bem diz a frase atribuída ao pintor teuto-suíço Paul Klee. As possibilidades da linha, agora, são muito mais de aproximação e reunião que de separação – tanto para o bem quanto para o mal.

Nesse quadro, não se deve desconsiderar, afinal, que o terrorismo contemporâneo é próximo da ideia de desterritorialização do conflito, podendo ocorrer dentro ou fora de um Estado, longe ou perto, no ar, na terra, no mar ou no ciberespaço. Contra esse inimigo desmaterializado, sem uniforme ou patente e organizado não em batalhões mas em redes tênues, é notória a diminuição da importância das capacidades bélicas tradicionais dos Estados para enfrentamento do terrorismo. Essa tem sido a perspectiva brasileira. Com efeito, a reação brasileira ao terrorismo pode bem ser resumida pelo posicionamento emanado pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso no dia dos atentados de 11 de Setembro, chamando a atenção para as novas ênfases da agenda internacional:

A Carta das Nações Unidas reconhece aos Estados-membro o direito de agir em autodefesa. Isso não está em discussão. Mas é importante termos consciência de que o êxito na luta contra o terrorismo não pode depender apenas da eficácia das ações de autodefesa ou do uso da força militar de cada país (ALMEIDA, 2004, p. 168).

A dispersão, a autonomia, a arquitetura organizacional não-estruturada, a fluidez de objetivos ideológicos e modelos programáticos são outras características do terrorismo contemporâneo que contribuem para dificultar o seu enfrentamento e até mesmo a sua definição.

O escritor Italo Calvino inicia a primeira das suas seis *Lezioni Americane* lembrando que “para decepar a cabeça de Medusa sem se deixar petrificar, Perseu se sustenta sobre o que há de mais leve, as nuvens e o vento [...]” (CALVINO, 2010, p. 16). Também é apoiado sobre o que há de mais leve na juridicidade – princípios jurídicos e *soft law* – que o Estado contemporâneo vem encontrando as suas melhores estratégias para combater as Medusas da poluição transfronteiriça, do crime organizado transnacional, dos monopólios internacionais, da instabilidade econômica ubíqua, do aviltamento global das condições laborais ou mesmo do terrorismo contemporâneo que ignora geografias. Quanto mais complexo tem-se tornado o sistema social, mais leve vai-se tornando a estrutura jurídica, a fim de que adquira a maleabilidade conceitual-interpretativa necessária para abranger o infinito fractal de situações cada vez mais longínquas e complexas encontradas em sociedade. O novo perfil do ambiente internacional leva à valorização da leveza, da maleabilidade e da sutileza das formas jurídicas pós-positivistas: mais valem a generalidade, a abstração e a polimorfia de princípios jurídicos e *soft-law* do que a densidade, o casuísmo e a temporalidade da regra jurídica detalhada, rígida e fixa, incapaz de operar nos vastos espaços de integração regional ou de dialogar nas cada vez mais frequentes geografias de cooperação normativa transnacional.

Demais disso, à medida que os bens públicos globais se difundem para além das fronteiras nacionais, passam a ser exigidas respostas coletivas à altura e, para tanto, uma maior ênfase nas ações em rede torna-se

necessária. Nessas “ações em rede”, o peso, a espessura, a rigidez e a concreção da regra jurídica positiva e tradicional dão lugar à flexibilidade, abertura, leveza e maleabilidade próprios da principiologia jurídica e do *soft law* – sem abrir mão da efetividade, por certo.

O prestígio que a argumentação principiológica vem adquirindo nas últimas décadas em muitos tribunais nacionais e cortes internacionais; o crescente número de redes informais intergovernamentais entre entidades regulatórias nacionais (como a cooperação horizontal fundada pelo Comitê de Basileia sobre Supervisão Bancária ou a coordenação organizada pela Rede de Concorrência Internacional); a presença cada vez mais comum de administrações distribuídas (*distributed administration*), em que autoridades nacionais implementam regras e políticas públicas sujeitas à regulamentação internacional (como a Convenção de Basileia sobre a Movimentação Transfronteiriça de Resíduos Perigosos e muitas diretivas expedidas pela União Europeia e o MERCOSUL); as parcerias regulatórias público-privadas (como a Corporação para a Atribuição de Nomes e Números na Internet, ICANN); a importância de órgãos essencialmente privados responsáveis em desenvolver mecanismos de padronização e certificação (como a Organização de Padronização Internacional, ISO, ou a Sociedade para as Telecomunicações Financeiras Mundiais Interestatais, SWIFT, e ainda a Agência Mundial Antidoping ou o Tribunal Arbitral do Esporte); tudo isso sinaliza a presença das “mudanças radicais na compreensão da positividade” de que tem falado Gomes Canotilho (2001, p. 707) há tempos.

Não por outros motivos ainda continua bastante atual o apelo de Kofi Annan, ex-Secretário-Geral das Nações Unidas e Nobel da Paz em 2001, no sentido de que a comunidade internacional dê um passo na definição do que seja terrorismo, ainda que seja um pequeno passo programático e diretivo:

Há demasiado tempo que a autoridade moral das Nações Unidas se vê enfraquecida pelo prolongado debate sobre o que é o terrorismo: se os Estados podem ser considerados culpados da sua prática e os grupos que não actuam sob a autoridade legal de um Estado, também, e se abrange actos de resistência à ocupação estrangeira. Chegou o momento de pôr termo a essas controvérsias. O uso deliberado da força contra civis, por parte dos Estados, já é proibido pelo direito internacional. E o direito de resistir não engloba o direito a matar ou mutilar civis intencionalmente. Afirmemos claramente que qualquer acção que vise causar a morte ou provocar danos corporais graves a civis ou não combatentes, com o objectivo de intimidar uma população ou obrigar um Governo ou uma Organização Internacional a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, é uma forma de terrorismo. Esta definição teria uma enorme força moral. Peço insistentemente a todos os dirigentes mundiais que se unam em torno dela (ANNAN, 2004).

Ultrapassando a simplicidade de um maniqueísmo reducionista, aquele elogio à leveza das formas jurídicas não afasta o reconhecimento de que o peso jus-político do Estado e das suas regras positivas ainda desfrutam de centralidade na racionalidade jurídica. Todavia, essa centralidade é cada vez mais compartilhada por novos “centros de normatividade”: interjusfundamentalismos, constitucionalismos multiníveis, interjusfundamentalidades, internormatividades, interconstitucionalidades. Com isso se acentua o fato de que a luta contra o terrorismo não pode ser encarada como incompatível com a promoção e o fortalecimento dos direitos humanos, inclusive o direito a uma vida digna. O Estado de Direito e os Direitos Humanos não podem tornar-se, sob pretexto de combater o terrorismo, vítimas do próprio terrorismo.

## Referências

- ALMEIDA, Paulo Roberto de. uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 47, n. 1, 2004.
- ANNAN, Kofi. Uma estratégia mundial de combate ao terrorismo. Publicado originalmente em Portugal pelo jornal *Público*, em 29/01/2004.

- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Repertório de política externa: posições do Brasil (2008-2009)*. Brasília: FUNAG, 2010.
- BUZAN, Barry. As implicações do 11 de setembro para o Estudo das Relações Internacionais. *Contexto Internacional*, v. 24, n. 2, dez. 2002.
- BUZANELLI, Márcio Paulo. Editorial: A atividade de inteligência na prevenção da ameaça terrorista. *Revista Brasileira de Inteligência*, v. 3, n. 4, set. 2007.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O direito constitucional passa; o direito administrativo passa também. AA.VV. *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares*. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.
- CUNHA, Ciro Leal M. da. *Terrorismo Internacional e política externa brasileira após o 11 de setembro*. Brasília: FUNAG, 2010.
- ECO, Umberto. L'Arte Sublime di Denigrare Il Nemico. *La Repubblica*, 16 maio 2008.
- FERREIRA, Marcos Alan S. V. Brasil e a guerra global ao terrorismo: percepções e erros de percepções sobre a área da Tríplice Fronteira (Argentina, Brasil e Paraguai). Preparado para apresentação no Congresso de 2010 da LASA (Associação de Estudos Latino-Americanos/Latin American Studies Association), 2010. Disponível em: <<http://lasa.international.pitt.edu/members/congress-papers/lasa2010/files/1501.pdf>>. Acessado em: 10 jul. 2011.
- FRAGOSO, Heleno Cláudio. *Terrorismo e criminalidade política*. Rio de Janeiro: Forense, 1981.
- KIRAS, James. Terrorism and globalization. In: BAYLIS, John; SMITH, Steve. *The globalization of world politics*. Oxford: OUP, 2006.
- LESSA, Antônio Carlos; MEIRA, Frederico Arana. O Brasil e os atentados de 11 de setembro de 2001. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 44, n. 2, dez. 2001.
- NEVES, Gilda M. Santos. *Comissão das Nações Unidas para a consolidação da paz: uma visão brasileira*. Brasília: FUNAG, 2009.
- OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o Ibas e o G-20. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 48, n. 2, dez. 2005.
- POSNER, E. A. *The rise of global legalism*. Firenze: European University Institute, 2008.
- SANTOS, Maria Helena. A nova missão das Forças Armadas Latino-Americanas no mundo pós-Guerra Fria: o caso do Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 19, n. 54, fev. 2004.
- SIMIONI, Alexandre A. Cavalcanti. *O terrorismo contemporâneo: consequências para a segurança e defesa do Brasil*. Dissertação (Mestrado em História) – Pós-Graduação em História Comparada, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

## Notas

<sup>1</sup> Os EUA além de instituírem o *Patriotic Act* no mesmo ano dos atentados (2001), restringindo vários direitos individuais dos cidadãos americanos, logo iniciaram a sua nova doutrina bélica, a *National Security Strategy*, de 2002, posteriormente intitulada *Global War on Terror*, definindo como estratégia básica “ações unilaterais, preemptivas e preventivas contra os Estados hostis para exercer o direito de auto-defesa” (SIMIONI, Alexandre A. Cavalcanti. *O Terrorismo Contemporâneo: Consequências para a Segurança e Defesa do Brasil*. Rio de Janeiro: Dissertação/Mestrado em História, Pós-Graduação em História Comparada do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2008, p. 99).

<sup>2</sup> Na constituição federal brasileira consta: “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] V – o pluralismo político [...]”. E mais adiante: “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, liberdade, igualdade, segurança e a propriedade, nos termos seguintes: IV – é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato; VIII – ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei; IX – é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença”.

<sup>3</sup> O Brasil também subscreveu 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 (Washington, 1971); Convenção Interamericana Contra a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e Outros Materiais Correlatos (Washington, 1997); bem como a Convenção Interamericana Contra o Terrorismo (Bridgetown, 2002).