



Maj Inf ANDRÉ CESAR GUTTOSKI LEMOS

A LEI ANTITERRORISMO BRASILEIRA NO CONTEXTO DA SECURITIZAÇÃO

Linha de Pesquisa: Estudos da Paz e da Guerra



Rio de Janeiro

2021



Maj Inf ANDRÉ CESAR GUTTOSKI LEMOS

**A LEI ANTITERRORISMO BRASILEIRA NO CONTEXTO DA
SECURITIZAÇÃO**

Dissertação de Mestrado apresentado à Escola de
Comando e Estado-Maior do Exército, como
requisito para a obtenção do título de Mestre em
Ciências Militares.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Carlos Teixeira da Silva

Rio de Janeiro

2021

L5571 Lemos, André Cesar Guttoski

A Lei Antiterrorista brasileira no contexto da securitização. / André Cesar Guttoski Lemos. —2021.
98 f. : il. ; 30 cm.

Orientação: Francisco Carlos Teixeira da Silva.
Dissertação (Mestrado em Ciências Militares)— Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2020.
Bibliografia: f. 90-98

1. LEI ANTITERRORISTA. 2. TERRORISMO. 3. SECURITIZAÇÃO. I. Título.

CDD 345.02317

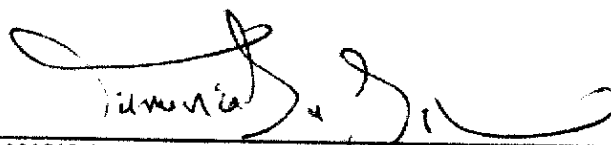
ANDRÉ CESAR GUTTOSKI LEMOS

A LEI ANTITERRORISMO BRASILEIRA NO CONTEXTO DA SECURITIZAÇÃO

Dissertação apresentada à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Militares.

Aprovada em 19 de fevereiro de 2021.

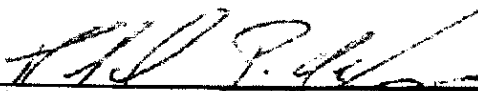
BANCA EXAMINADORA



FRANCISCO CARLOS TEIXEIRA DA SILVA – Prof Dr – Presidente
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército



GUILHERME MOREIRA DIAS – Prof Dr – Membro
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército



RAFAEL PINHEIRO DE ARAÚJO – Prof Dr – Membro
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Ciente



ANDRÉ CESAR GUTTOSKI LEMOS – Mai – Postulante
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

À minha esposa Camila e filhas
Júlia e Laura.

AGRADECIMENTOS

Ao Instituto Meira Mattos (IMM) da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, pelo apoio e confiança depositada em meu trabalho, sempre fornecendo o suporte necessário no transcorrer das atividades.

Aos professores do programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciências Militares/IMM, pelo conhecimento, orientação e motivação transmitidos à minha pessoa, em prol do aprimoramento e da ciência.

Ao meu orientador Prof. Dr. Francisco Carlos Teixeira da Silva, pela tutoria, pelos preciosos ensinamentos e pela estimada amizade.

Aos meus pais e irmãos, pelo incentivo à este projeto.

À minha esposa Camila e filhas, Júlia e Laura, pelo apoio e paciência, ao compreenderem os períodos de ausência, fruto da dedicação ao estudo e à pesquisa.

RESUMO

Qual a participação do Ministério da Defesa no processo de elaboração e aprovação da Lei nº 13.260/2016, chamada de Lei Antiterrorismo? A presente pesquisa se propôs estudar a Lei nº 13.260/2016, identificando quais foram os mecanismos causais que fizeram parte de todo o processo de elaboração e aprovação, a fim de responder ao questionamento formulado. A Lei Antiterrorista brasileira teve sua aprovação às vésperas dos Jogos Olímpicos de 2016 e permitiu que, pela primeira vez, houvesse a tipificação do crime de terrorismo na legislação do país. Este trabalho está enquadrado na linha de pesquisa de estudos da guerra e da paz e teve como objetivo identificar o grau de participação e de influência do Ministério da Defesa, na elaboração do texto da Lei nº 13.260/2016. Constam ainda, como objetivos específicos, analisar a problemática conceitual fenomenológica do terrorismo, examinar o processo de securitização do terrorismo, no Brasil, e analisar o processo de elaboração do projeto de lei e aprovação do texto final da Lei Antiterrorismo. Como delimitação temporal, tem-se os anos de 2014 a 2016, focado nas tratativas e procedimentos adotados nos Poderes Executivo e Legislativo brasileiros. Para isto, foi utilizada uma abordagem qualitativa, fazendo o uso do método rastreamento de processo e da ferramenta de entrevistas semiestruturadas. Dessa forma, essa pesquisa pretende aumentar o conhecimento acadêmico sobre esta lei federal, além de apontar futuros debates acerca do tema.

Palavras-chaves: Lei Antiterrorista; Terrorismo; Securitização.

ABSTRACT

What is the participation of the Ministry of Defense in the process of drafting and approving the Law n° 13.260/2016, called Antiterrorism Law? This present research proposed to study the Law n° 13.260/2016, identifying which were the causal mechanisms that were part of the whole process of elaboration and approval, in order to answer the formulated question. The Brazilian Antiterrorism Law was approved close to the 2016 Olympic Games and allowed, for the first time, to characterize the crime of terrorism in the country's legislation. This work is part of research line of studies of war and peace and aimed to identify the degree of participation influence of the Ministry of Defense, in the preparation of the text of Law n° 13.260/2016. The specific objectives are also to analyze the phenomenological conceptual problem of terrorism, to examine the process of securitization of terrorism in Brazil, and to analyze the process of drafting and approving the final text of the Antiterrorism Law. As a temporal delimitation, it used the years from 2014 to 2016, focused on the negotiations and the procedures adopted in the Brazilian Executive and Legislative Powers. For this, a qualitative approach was used, using the process tracing method and the semi-structured interview. Thus, this research aims to increase academic knowledge about this federal law, in addition to pointing out future debates on this subject.

Keywords: Antiterrorism Law; Terrorism; Securitization.

LISTA DE ABREVIATURAS

Agência Brasileira de Inteligência.....	ABIN
Assessoria Parlamentar do Ministério da Defesa.....	ASPAR
Comitê Interamericano de Combate ao Terrorismo.....	CICTE
Consultoria Jurídica.....	Conjur
Departamento de Organização e Legislação.....	Deorg
Departamento de Planejamento, Orçamento e Finanças.....	Deorf
Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo.....	GAFI/FAFT
Grupo de Ação Financeira da América Latina.....	GAFILAT
Lei de Segurança Nacional.....	LSN
Ministério da Defesa.....	MD
Secretaria de Organização Institucional.....	Seori

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Modelo de finalidade e meios empregado na guerra não convencional	34
Figura 2 - Processo de Securitização	39
Figura 3 – Concepção de segurança de dois para três	43
Figura 4 – Dialética de segurança (principais exemplos).....	47

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Frequência de elementos em definições de terrorismo	36
Tabela 2 – Pesquisa por terrorismo: janeiro de 2004 a abril de 2016.....	52
Tabela 3 - Pesquisa por lei antiterrorismo: janeiro de 2004 a abril de 2016	55
Tabela 4 – Projetos de Lei no Congresso Nacional sobre a tipificação do terrorismo	57
Tabela 5 – Resultado de incidência do termo terrorismo O Estadão	60
Tabela 6– Resultado de incidência do termo lei antiterrorismo O Estadão	61

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Pesquisa por terrorismo: janeiro de 2004 à abril de 2016	52
Gráfico 2 – Pesquisa por lei antiterrorismo: janeiro de 2004 a abril de 2016.....	55
Gráfico 3 – Comparação de tendência de busca terrorismo e lei antiterrorismo	58
Gráfico 5 – Número de incidências do termo terrorismo O Estadão	60
Gráfico 6 - Número de incidências do termo lei antiterrorismo O Estadão.....	61

SUMÁRIO

1. Introdução	10
1.1 Problema	13
1.2 Objetivos	14
1.3 Premissa	14
1.4 Delimitação	14
1.5 Contribuições para as Ciências Militares e Estudos de Defesa	15
1.6 Referencial Metodológico	15
Cap 1 - O terrorismo e sua problemática	20
Cap 2 - O processo de securitização do terrorismo no Brasil	38
Cap 3 – A Lei nº 13.260/2016	64
Cap 4 – O Ministério da Defesa	78
6. Conclusão	88
7. Referências	90

1. Introdução

O terrorismo é o fenômeno social complexo que encontra diversas interpretações junto à literatura internacional e que, embora haja uma amplitude de definições, podem ser observadas algumas ideias-força que marcam o senso comum da sociedade ocidental, dentre elas, a busca, a conquista e o uso do poder para se conseguir a mudança política vigente (WHITTAKER, 2005, p.21).

Este violento fenômeno ganhou notoriedade internacional após o atentado terrorista ao World Trade Center, nos Estados Unidos da América, em 11 de setembro de 2001. O atentado às Torres Gêmeas é considerado o marco da expansão do terrorismo internacional, dada ao número de mortes de civis alcançado e à sua grande repercussão midiática.

Evidencia-se, portanto, no contexto do terrorismo internacional, aquele que suas consequências e ramificações transcendem nitidamente as fronteiras nacionais (WOLOSZYN, 2010, p.57). Neste sentido, os aspectos relativos ao ato terrorista, quais sejam, os planejadores e executores do atentado, o local de sua ocorrência, o suporte logístico, os meios utilizados e as vítimas ocasionadas da ação, não se obrigam a permanecer dentro das fronteiras dos Estados.

Entretanto, o fenômeno estudado não pode ser considerado como um aspecto das interações sociais modernas. Segundo Bruce Hoffman (2013, p.28), o termo terrorismo foi popularizado durante a Revolução Francesa e, ao contrário do que pode ser observado na atualidade, detinha uma conotação positiva, pois definia a forma como o regime atuava para se sustentar após a tomada do poder. Era o então *régime de la terreur* “designado para consolidar o poder do novo governo por meio da intimidação à contrarrevolucionários, subversivos e todos os dissidentes, os quais o novo regime os definiam como inimigos da população” (HOFFMAN, 2017, p.26, tradução nossa).

Barry Buzan e Lene Hansen contribuem para a elucidação acerca do terrorismo ao trazer que este tema não é uma novidade contemporânea, inclusive no meio acadêmico, sendo tratada desde a época da Guerra Fria. Entretanto, a mudança causada pelo evento do ataque de 11 de setembro de 2001 levou o terrorismo a ser tratado, de um problema periférico, para uma das principais preocupações relativas ao Estudos de Segurança Internacionais (BUZAN e HANSEN, 2009, p.227).

A elevação do terrorismo da posição marginal que ocupara durante a Guerra Fria e os anos 90 a uma questão central, desencadeou um amplo debate destinado a relacionar esse novo desafio a muitos dos principais aspectos da agenda tradicional de segurança (BUZAN e HANSEN, 2009, p. 231, tradução nossa).

Depreende-se que, ao longo dos tempos, o terrorismo adquiriu conotações e características diferenciadas, permitindo-se, portanto, ampliar o escopo de ideias para que se busque uma definição.

A Teoria da Securitização surgiu na Escola de Copenhague¹, por meio de uma fusão de duas concepções teóricas que, de forma bem simplista, podem ser associadas à noção dos diferentes setores de segurança, criada por Barry Buzan, e ao conceito de securitização, de Ole Wæver (PEOPLES, VAUGHAN-WILLIAMS, 2010, p.76).

Por esta teoria, o fenômeno do terrorismo tem uma nova visualização no que se refere ao seu estudo e ao seu enfrentamento, observando-se em vários países a aplicação do processo de securitização, com o intuito de tratá-lo como uma ameaça à segurança e a sobrevivência dos Estados.

Ademais, convém destacar que a Teoria da Securitização, para o fenômeno do terrorismo, não pode ser generalizada e aplicada de forma única. Assim sendo, é imprescindível analisar as características e peculiaridades de cada região/país, com o intuito de se obter um aprofundamento do entendimento do ambiente em que ocorre esse estudo.

O Brasil é o maior país do subcontinente da América do Sul, detentor de pujante economia e possuidor de grande miscigenação étnica. Estes fatores impossibilitam o seu total isolamento diante dos fenômenos que ocorrem em escala global, além de ressaltar o seu papel e a sua responsabilidade frente ao Sistema Internacional.

Diante deste contexto, o processo de securitização do terrorismo também está presente à realidade do país, mesmo que de forma não tão contundente, como nos Estados Unidos da América, principalmente por se verificar que a influência da cultura pacifista do brasileiro gera o falso sentimento de que o país está livre da ação de grupos terroristas, comportamento reforçado pela postura do governo brasileiro em que negou publicamente a existência de qualquer atividade terrorista internacional no país (AMERICAN EMBASSY IN BRASILIA, 2008, apud LASMAR, 2014, p.49).

Além disso, ressalta-se o fato que o Brasil se encontra, até o momento, livre de ataques terroristas feitos por grupos internacionais (LASMAR, 2014, p.48), o que contribui para a

¹ A Escola de Copenhague tem como núcleo Barry Buzan e Ole Wæver que, com diferentes colaboradores da COPRI, publicaram livros e artigos sobre a Teoria do Complexo de Segurança Regional (RSCT), segurança europeia e a relação entre regiões e segurança global. Em termos do debate de aprofundamento, as contribuições mais distintas da Escola de Copenhague foram, no entanto, os conceitos de segurança e securitização da sociedade (BUZAN e HANSEN, 2009, p.212, tradução nossa).

sensação de imunidade de ameaça terrorista, entretanto se observa cada vez mais que a inexistência do ato terrorista não é condição da inexistência de presença de pessoas ligadas ao terrorismo internacional.

Assim sendo, no Brasil se evidencia cada vez mais o aumento de atividades ligadas ao terrorismo internacional, como a facilitação e o apoio aos grupos terroristas (LASMAR, 2014, p.49). Concorrem para esta assertiva, investigações conduzidas pela Polícia Federal brasileira, além de depoimentos de autoridades que corroboram com este fato.

A Lei de Segurança Nacional (LSN), Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983, define os crimes contra a segurança nacional e a ordem política e social tem no seu corpo textual a referência ao terrorismo, ainda que não fornecendo uma definição clara.

Art. 20 - Devastar, saquear, extorquir, roubar, sequestrar, 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 (BRASIL, 1983, grifo nosso)

Ainda que em vigor, a LSN deixava de atender a uma necessidade primordial para o corpo jurídico brasileiro, qual seja, a definição e tipificação do crime de terrorismo em um marco legal. Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, ocorreram inúmeras tentativas com o viés de preencher essa lacuna conceitual. No Congresso Nacional, entre os anos de 1988 e 2016, observam-se mais de 20 projetos de lei versando sobre o tema terrorismo.

Interessante observar que dentre esses projetos de lei, grande parte deles tiveram suas proposições aguardando a apreciação do plenário, sendo por inúmeras vezes alvos de apensos de novas matérias, retardando sua deliberação e levando ao próprio arquivamento.

Destaca-se o quão ágil foi o processo para a aprovação da redação final do Projeto de Lei (PL) 2016/2015, apresentado ao plenário em 18 de julho e tendo sua redação final apresentada em 13 de agosto, ainda no ano de 2015.

O advento dos Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro, ocorridos em 2016, serviu de impulsionador para a aprovação de legislação específica sobre o tema em questão. A Lei nº 13.260/2016 tornou possível a regulamentação do inciso XLIII, do Art. 5º da Constituição Federal, fornecendo uma definição ao crime de terrorismo.

Convém analisar a atuação de atores exógenos, dentre eles o Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo² (GAFI/FAFT), o qual o Brasil

² GAFI/FATF é uma organização intergovernamental cujo propósito é desenvolver e promover políticas nacionais e internacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020).

faz parte. Ao emitir recomendações a serem implementadas ao Brasil, o GAFI pressionou o governo a criar uma legislação de combate ao financiamento do terrorismo, inclusive com a possibilidade de aplicação de alguma forma de sanção, com possíveis impactos à economia do país (AZEVEDO, 2015, p.16).

Destarte, o Brasil não pôde dar de ombros diante da lacuna em sua legislação, no que se refere à tipificação do crime de terrorismo. Este tema é foco das principais agendas de segurança de diversos países, o que aufere importância ao seu estudo, principalmente quanto à introdução de cautelas jurídicas para a sua criminalização e fomento de políticas de combate ao terrorismo.

1.1 Problema

O processo de elaboração, maturação e aprovação da Lei Antiterrorismo no Brasil estabeleceu a positivação do crime de terrorismo na legislação do país, tema este, há bastante tempo prioritário na agenda de segurança dos principais atores do Sistema Internacional. Neste processo, puderam ser evidenciados diversos atores que, representando seus interesses, ideologias e crenças, propuseram amplo debate no ambiente do Congresso Nacional. Percebe-se, portanto, a importância do papel do Poder Legislativo, quando do processo legislativo desta lei, que gerou profunda discussão não somente no âmbito no Congresso Nacional, como também em diversos setores da sociedade, tais como o setor de Defesa, do Direito, assim como na própria comunidade acadêmica.

Existe ainda o dilema em se considerar o combate ao terrorismo como um problema que atinge a alçada da esfera criminal, entretanto, entende-se que, para uma completa abordagem deste assunto, deve-se também considerar o terrorismo como um problema de defesa e segurança nacional, destacando o aspecto da Defesa Nacional. “Tanto o sistema de justiça criminal como as forças militares podem apropriadamente atuar no contraterrorismo” (PILLAR, 2013, p.465, tradução nossa). Assim sendo, o Ministério da Defesa pode ser apontado como um importante ator, no cenário brasileiro, que sofreu implicações diretas referente a tudo que abarca o fenômeno do terrorismo, principalmente no contexto de segurança e de defesa.

Portanto, surgiu a seguinte questão:

Qual a participação do Ministério da Defesa no processo de elaboração e aprovação da Lei nº 13.260/2016, a chamada de Lei Antiterrorismo?

1.2 Objetivos

O objetivo geral do presente estudo foi identificar o grau de participação e de influência do Ministério da Defesa, na elaboração do texto da Lei nº 13.260/2016.

Constam ainda, como objetivos específicos: identificar a problemática conceitual fenomenológica do terrorismo; examinar o processo de securitização do terrorismo no Brasil; e analisar o processo de elaboração do projeto de lei e aprovação do texto final da Lei Antiterrorismo.

1.3 Premissa

O Ministério da Defesa, órgão do Governo Federal, tem como áreas de competência, dentre outros temas, a política de defesa nacional, a estratégia nacional de defesa e a elaboração do Livro Branco de Defesa Nacional (BRASIL, 2019).

O Livro Branco de Defesa Nacional considera como ação estratégica Segurança Nacional “a prevenção de atos terroristas e de atentados massivos aos Direitos Humanos, bem como a condução de operações contraterrorismo, a cargo dos ministérios da Defesa e da Justiça e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSIPR)” (Brasil, 2012, p.342).

Ainda, considera-se que a participação de um ator pode ser materializada com ações orientadas de forma direta, quando ele mesmo faz parte da ação que influencia o processo, como também de forma indireta, por meio de terceiros que agem para influenciar este mesmo processo.

Assim sendo, procurando alinhar as ações investigativas traçadas pelo objetivo do projeto e de maneira a avaliar os resultados advindos do estudo dos referidos campos, elaborou-se a seguinte premissa de pesquisa.

P: O Ministério da Defesa teve participação no processo de elaboração e aprovação da Lei nº 13.260/2016.

1.4 Delimitação

O presente trabalho concentrou-se no fenômeno central, delimitado a locais específicos (CRESWELL, 2007, p.156). Assim, o tema da pesquisa focou no rastreamento de processo de elaboração da Lei Antiterrorismo, Lei nº 13.260/2016, tendo como espaço temporal os anos de 2014 até 2016, ano da promulgação da Lei Antiterrorismo no Brasil, com foco em todas as atividades que ocorreram nos Poderes Executivo e Legislativo brasileiros.

1.5 Contribuições para as Ciências Militares e Estudos de Defesa

O presente estudo tem sua importância ao elucidar o processo de elaboração de leis que abrangem assuntos de Segurança e Defesa, permitindo apontar os atores que estiveram diretamente associados a este processo. Além disto, permitirá analisar a sequência de nexos causal, elencando aspectos de causa e efeito que determinaram a elaboração da Lei Antiterrorismo e, principalmente, quais foram os principais atores que fizeram parte e o grau de influência destes, no referido processo. Assim sendo, permitirá expor o papel do Ministério da Defesa, ente do Poder Executivo diretamente preocupado com as questões de defesa e soberania nacional.

Ademais, esta pesquisa contribui para aprofundar o conhecimento acadêmico acerca da elaboração desta lei federal, permitindo apontar novos debates que abarcam os estudos de segurança e defesa no país.

1.6 Referencial Metodológico

A perspectiva metodológica terá, prioritariamente, a aplicação de metodologia qualitativa, fazendo uso do método *process tracing* (rastreamento de processo). Tem-se o rastreamento de processo “como o uso de histórias, arquivos documentais, transcrições de entrevistas, e outras fontes para ver se o processo causal, que forma uma hipótese teórica ou impõe a um caso, é de fato evidente na sequência e nos valores das variáveis intervenientes do caso” (GEORGE e BENNETT, 2005, p.6, tradução nossa). Pretendeu-se, portanto, identificar a relação de causalidade entre os diversos eventos que fizeram parte do processo do fenômeno em estudo, possibilitando ainda identificar evidências que apontem para a solução da questão/problema formulado.

Desta forma, o aprofundamento sobre os antecedentes e o processo de elaboração da Lei Antiterrorismo foi de grande relevância para o objeto de pesquisa, focando-se principalmente nos principais eventos que consubstanciaram o mecanismo causal do fenômeno. Mais uma vez, o rastreamento de processo vem contribuir com este intuito, pois trata-se de um “método que tenta identificar o processo causal interveniente – a cadeia causal e o mecanismo causal – entre uma variável independente (ou variáveis) e o resultado de uma variável dependente” (GEORGE e BENNETT, 2005, p.206, tradução nossa).

Para a definição de mecanismo causal, George e Bennett o descrevem como:

Processos físicos, sociais ou psicológicos inobserváveis, através dos quais agentes com capacidade causal operam, mas apenas em contextos ou condições específicos, para transferir energia, informação ou matéria para outras entidades. Ao fazer isso, o agente causal altera as características,

capacidades ou propensões da entidade afetada de maneiras que persistem até que mecanismos causais subsequentes atuem sobre ela (GEORGE e BENNETT, 2005, p.171, tradução nossa).

Neste viés, foi adotado a ontologia determinística de causalidade, conforme explica Derek Beach e Ramus Pedersen, ao aplicar-se o rastreamento de processo, o foco do estudo foi o mecanismo causal de um único caso de estudo, o que dificulta a comparação de suas evidências com as reunidas em outros estudos de rastreamento do processo com o foco no caso específico (*case-specific*) (MAHONEY, 2008, apud BEACH e PEDERSEN, 2013, p.28). Desta forma, descartou-se a adoção de ontologia probabilística de causalidade.

Importante destacar que o mecanismo causal e as variáveis intervenientes são conceitos diferentes, pois o mecanismo causal é amplamente tido como uma “série de variáveis intervenientes, através das quais uma variável explicativa exerce um efeito causal sobre um resultado variável (BEACH e PEDERSEN, 2013, p.36, tradução nossa).

Para a operacionalização do rastreamento de processo, foi escolhida a explicação analítica, assim definida por George e Bennett:

Uma variedade substancialmente diferente de rastreamento de processos converte uma narrativa histórica em uma explicação causal analítica apresentada em formas teóricas explícitas. A extensão em que uma narrativa histórica é transformada em uma explicação teórica pode variar. A explicação pode ser deliberadamente seletiva, concentrando-se no que se pensa serem partes particularmente importantes de uma explicação adequada ou parcimoniosa; ou o caráter parcial da explicação pode refletir a incapacidade do investigador de especificar ou fundamentar teoricamente todas as etapas de um processo hipotético ou de encontrar dados para documentar cada etapa (GEORGE e BENNETT, 2005, p.254, tradução nossa).

Ademais, conforme explicam Derek Beach e Rasmus Pedersen, esta variedade do método se aplica quando se deseja obter uma explicação para um resultado histórico, sendo seu foco de estudo o caso específico (*case-specific*). “Ao invés do estudo dos mecanismos que causam a guerra (Y), a análise deverá focar na explicação de um resultado particular como a I Guerra Mundial” (BEACH e PEDERSEN, 2013, p. 11, tradução nossa).

Desta forma, a influência dos diversos atores que compuseram o processo de elaboração do PL 2.016/2015, assim como a Lei nº 13.260/2016, está bem elucidado na pesquisa, utilizando como contexto teórico o processo de securitização do terrorismo, particularizando-o com as especificidades deste evento brasileiro.

O rastreamento de processo, na forma de explicação causal analítica, é um “processo de pesquisa interativo, em que teorias são testadas para ver se elas podem prover uma explicação minimamente suficiente sobre um resultado” (BEACH e PEDERSEN, 2013, p. 63, tradução nossa). Ainda segundo esses autores, a concepção deste método envolve, no primeiro

estágio, o estudo do que já existe, quantos aos potenciais mecanismos que possam explicar o resultado do fenômeno. Caso não se obtenha sucesso, deve-se prosseguir para um segundo estágio, ao qual a teoria existente é readaptada e desenvolvida, à luz das evidências reunidas na análise empírica predecessora.

Ademais, este estudo não teve por objetivo testar uma teoria já existente sobre o fenômeno em questão, assim como não pretendeu formular uma teoria sobre o objeto, descartando assim uso do rastreamento de processo como *Theory-testing* ou *Theory-building*.

Inicialmente, se buscou uma revisão bibliográfica entre fontes primárias e secundárias com o objetivo de atender responder os objetivos propostos pela pesquisa. A análise da problemática conceitual de terrorismo foi atingida por meio da seleção de autores consagrados no meio acadêmico, dentre eles Bruce Hoffman, Brian Jenkins, Walter Laqueur, Alex Schmid, David Rapoport, David Whittaker, James Lutz e Boaz Ganor. A importância em se buscar tais autores se reveste muito mais na discussão acerca das diversas formas de se alcançar uma definição de terrorismo, ao longo dos anos.

Além disto, a identificação do processo de securitização do terrorismo no Brasil foi realizada em duas etapas. A primeira etapa buscou a fundamentação teórica do processo de securitização e, para isto, esta pesquisa teve sua base nos trabalhos de Barry, Ole Wæver e Jaap Wilde, e de autores oriundos da Escola de Copenhague.

Ainda, com o intuito de atender as duas propostas iniciais, a pesquisa em fonte aberta da internet buscou artigos científicos, jornais e revistas, utilizando as seguintes palavras-chave: terrorismo, terrorismo internacional, terror, contraterrorismo, antiterror, antiterrorismo, fenômeno terrorista, conceito de terrorismo, securitização, processo de securitização, Escola de Copenhague, securitização do terrorismo, *terrorism*, *international terrorism*, *counterterrorism*, *terrorist phenomenon*, *concept of terrorism*, *securitization*, *securitization process*, *Copenhagen School*, *securitization of terrorism*.

Ainda neste escopo, o autor acompanhou análises e relatórios do *Global Terrorism Database (GTD)*/ *National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (START)*; do *Counter Extremism Project*; do *International Counter-Terrorism Review (ICTR)*; do *UNODC Terrorism Prevention; United Nations Office of Counter-Terrorism*; do *Counter-Terrorism Strategic Communications*; *International Counter-Terrorism Youth Network*.

Após a devida fundamentação teórica, a identificação do processo de securitização do terrorismo no Brasil foi materializada por meio de pesquisa em fontes primárias do Governo Federal e, principalmente, das recomendações e avaliações do Grupo de Ação Financeira contra

a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (GAFI/FAFT) ao Brasil, no período de 2004 a 2016. Além disto, foi realizada consulta aos acervos do Jornal O Estadão, buscando-se matérias sobre terrorismo e lei antiterrorismo.

Da mesma forma, foi utilizado o sistema de tabulação de percentual de busca do Google, o chamado *Google Trends*, com o foco na busca pelos termos terrorismo e lei antiterrorismo no Brasil, entre os anos de 2004 a 2016.

A análise do processo de elaboração e aprovação da Lei nº 12.360/2016 se desencadeou por meio de pesquisa exploratória aos documentos oficiais depositados no sítio do Congresso Nacional, tomando-se como ponto de partida o Projeto de Lei nº 2016/2015, do Poder Executivo, datado de 18/06/2015. A partir deste documento, todo o processo de tramitação deste projeto nas duas casas do Congresso Nacional foi analisado, por meio do rastreamento de processo, com especial atenção aos documentos anexados apensados, tais como emendas ao projeto, mensagens, ofícios e requerimentos, históricos de pareceres e relatórios, todos datados no período compreendido de junho de 2015 à março de 2016, com a transformação do PL em Lei Ordinária 13.260/2016 e os devidos vetos parciais e razões do veto.

Concomitante, para a identificação do grau de participação e influência do Ministério da Defesa na elaboração do texto da Lei nº 13.260/2016, foi verificada fontes primárias, tais como os documentos e diretrizes do Ministério da Defesa, Gabinete de Segurança Institucional/ Agência Brasileira de Inteligência, Ministério da Justiça/ Polícia Federal, Ministério da Economia/ Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), e documentos, diretrizes, pronunciamentos, versando sobre terrorismo, lei antiterrorismo, contraterrorismo, depositados no sítio eletrônico do Congresso Nacional Brasileiro, do Ministério da Defesa e do Ministério da Justiça, no período de 2014 a 2016.

Foi feito o uso da Lei de Acesso à Informação, com o pedido de informação junto ao Ministério da Defesa para a solicitação de acesso aos documentos que tratassem sobre o PL 2.016/2015, tais como pareceres, portarias, orientações normativas, formação de grupos de trabalho; solicitação de acesso a registro das atividades da Assessoria Parlamentar (Aspar) do Ministério da Defesa, no que se refere à atuação sobre PL 2.016/2015, no Congresso Nacional; e solicitação de acesso ao registro de ações da Aspar junto às Assessorias Parlamentares dos Comandos das Forças Armadas, no que se refere ao PL 2.016/2015. Desta solicitação, obteve-se como respostas o Sistema Eletrônico de Informações (SEI) 08027.000599/2015-80, SEI 600042.000630/2015-12 e SEI 60042.000045/2016-95.

Da mesma forma, foi feito o pedido de informação junto ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, obtendo-se como resposta o SEI 08198.0299902/2020-21.

Outra importante ferramenta para a pesquisa foi o uso de entrevistas semiestruturadas³. Segundo Triviños, este tipo de entrevista “favorece não só a descrição dos fenômenos sociais, mas também sua explicação e a compreensão de sua totalidade, tanto dentro de sua situação específica como de situações de dimensões maiores” (TRIVIÑOS, 1987, p.152). Para tanto, a seleção dos entrevistados buscou atender a sua posição na estrutura organizacional do Estado brasileiro, no período de 2015 e 2016, dentro os órgãos do Poder Executivo, já citados anteriormente, e do Poder Legislativo. Ademais, a utilização da técnica de entrevista semiestruturada caracterizou um procedimento auxiliar de coleta de dados.

Tais entrevistas seguiram roteiros por meio de perguntas, o que facilitou que todos os questionamentos sobre os fatos/itens e conceitos a serem pesquisados não fossem esquecidos (GÜNTHER, 1999 apud MANZINI, 2012, p.157). Da mesma forma, buscou-se a realização de entrevista por telefone e videoconferência, em virtude do contexto de pandemia do surto de COVID-19 no Brasil.

Foram entrevistados o ministro Aldo Rebelo, Ministro de Estado dos Esportes entre outubro de 2011 e janeiro de 2015 e Ministro de Estado da Defesa entre outubro de 2015 e maio de 2016; o General de Exército Sérgio Etchegoyen, Chefe do Estado-Maior do Exército entre 2015 e 2016 e Ministro-Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República entre maio de 2016 e janeiro de 2019; o ministro Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores entre janeiro de 2003 a janeiro de 2011 e Ministro de Estado da Defesa entre agosto de 2011 e janeiro de 2015; o senhor Gabriel Sampaio, Secretário de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça entre junho de 2014 e maio de 2016; ministro Raul Jungmann, Deputado Federal entre fevereiro de 2015 e maio de 2016, Ministro de Estado da Defesa entre maio de 2016 e fevereiro de 2018 e Ministro de Extraordinário de Segurança Pública entre fevereiro de 2018 e janeiro de 2019.

Ademais, a autenticidade e a transparência à presente pesquisa foram alcançadas por meio do registro, de todas as entrevistas, no banco de dados da Biblioteca Acadêmica da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, sediada no Rio de Janeiro/RJ, o que permitirá o livre acesso à consulta.

³ Para o tipo de entrevista semiestruturada, o roteiro deverá contar um esboço dos tópicos a serem abordados, com sugestão de perguntas (KVALE, 1996, p.129, tradução nossa).

Cap 1 - O terrorismo e sua problemática

Iniciar-se-á o presente estudo, com uma discussão sobre o fenômeno do terrorismo, tendo como uma linha de balizamento o agrupamento de definições e conceitos, tanto em termos acadêmicos e como conceitos relacionados a posicionamentos político-institucionais.

O terrorismo é uma palavra que tem sido usada de forma ampla, principalmente pela mídia internacional. Isto evoca, ao senso comum, a ideia de que se compreende o significado geral de terrorismo, entretanto Bruce Hoffman (2017) faz importante observação, apontando justamente a ausência de explicação única que, de forma precisa e concreta, defina o seu significado. Neste sentido, a banalização de uso do termo terrorismo infere complexidade quanto à busca de uma definição amplamente aceita no mundo.

Neste mesmo viés, o ex-Ministro da Defesa, José Aldo Rebelo Figueiredo, traz como concepção de terrorismo:

A questão de terrorismo é uma atividade que não encontra uma conceituação universalmente aceita, mesmo que tenha evoluído para conceitos que qualificam e classificam toda ação que atinja alvos civis em atividade de guerra não regular. Embora, ainda hoje, a ONU não tenha uma classificação institucional, universalmente aceita para essa atividade, já há entre as nações um acordo de classificação de terrorismo como toda atividade, em conflito ou em guerra não declarada, que atinge populações civis (FIGUEIREDO, 2020).

Segundo James e Brenda Lutz (2005), qualquer fenômeno que tem sua definição carregada por juízo de valor e é amplamente utilizada com sentido, seja positivo ou negativo, leva à comunidade científica, principalmente os cientistas sociais, a buscar de novas palavras para denominá-lo e que sejam livres da parcialidade julgadora. Portanto, na busca da definição de terrorismo, é importante a separação, tanto quanto possível, das avaliações e dos interesses dos grupos que fazem parte de sua dinâmica. Destaca-se ainda o fato da ampla utilização do termo aos atos de violência desmedida, que traz o julgamento moral ao seu significado, dificultando o trabalho de cientistas sociais quando da tentativa em se consubstanciar um novo termo desprovido de valor e, por não dizer, de uma avaliação impessoal, a fim de que se alcance a transmissão mais objetiva da ideia de terrorismo (LUTZ e LUTZ, 2005).

Assim, percebe-se a dificuldade em se realizar pesquisas acadêmicas, acerca deste fenômeno. Concorre para essa assertiva a aplicação do termo em um amplo espectro de conflitos e violência sócio-políticas, quando da produção de rigorosos estudos e pesquisas, mas que, por considerarem parâmetros e definições diferentes, é praticamente inviável a comparação de resultados, tornando-se, por vezes, ignorado (NUTTER, 1984 apud SCHMID, 2011, p.125).

A interpretação do terrorismo é difícil por diversas razões. Ainda mais no último século, em que o caráter do terrorismo mudou muito. Isto não é válido somente quanto aos seus métodos, mas também para os seus objetivos da luta

e o caráter das pessoas as quais foram ou são envolvidas com ele. Apenas duas gerações dividem Sofia Perovskaya e Emma Goldman de Ulrike Meinhof e Patty Hearst, mas moralmente e intelectualmente, a distância entre elas deve ser medida em anos-luz. Outra dificuldade é igualmente fundamental: ao contrário do marxismo, o terrorismo não é uma ideologia, mas uma estratégia insurrecional que pode ser usada por pessoas de convicções políticas muito diferentes (LAQUEUR, 2002, p.4, tradução nossa).

Portanto, o terrorismo depende de perspectiva ou ponto de vista, pois o uso deste termo está relacionado ao julgamento moral. Neste sentido, é um rótulo político, desprovido de neutralidade a partir do momento em que se influencia outros a adotarem o seu ponto de vista moral (JENKINS, 1980, p.1; WHITTAKER, 2005, p.30). Aqui está destacada a referida subjetividade do fenômeno. “Conseqüentemente, a decisão por chamar alguém ou rotular alguma organização de terrorista, torna inevitavelmente subjetiva, dependendo em grande parte se alguém simpatiza ou se opõe à pessoa/ grupo/ causa em questão” (HOFFMAN, 2017, p.63, tradução nossa).

"Terrorismo" pode muito bem ser o termo mais politizado no atual vocabulário político. Usado como um rótulo para uma certa forma de violência política, reflete, se aderido, negativamente em um oponente político, demonizando-o e deslegitimando-o em sua conduta. Nesta dimensão pejorativa, o destino do termo "terrorista" é comparável ao uso e abuso de outros termos no vocabulário político - termos como "racista", "fascista" ou "imperialista" (SCHMID, 2011, p.40, tradução nossa).

O terror é antes de tudo um estado mental que, no nível individual, leva ao medo intenso em indivíduos e gera o clima de medo em uma coletividade. Terrorismo tem por objetivo psicológico produzir deliberadamente esse estado mental (SCHMID, 2011, p.3).

O terror é um estado de intenso medo induzido pela ameaça sistemática de prisão, mutilação ou morte. É intensificado quando a vítima está desamparada nas mãos de outro ser humano. Todos temos medo de sermos machucados ou mortos. O terrorista manipula pessoas e governos, manifestando a ameaça de danos corporais. O terrorista ameaça o impulso humano mais fundamental - a vontade de sobreviver ileso. Ele ou ela retira dos homens, o elemento mais importante da coragem, a real ou a suposta capacidade de lutar para defender uma pessoa. Como as vítimas do terrorista estão desarmadas, são não-combatentes e aleatórias e, por serem totalmente desamparadas, o medo da vítima é experimentada por todos os observadores da situação da vítima, igualmente vulneráveis e que desejam viver suas vidas sem serem molestados. Essas são vítimas secundárias do terrorismo, por associação, todas que pensam que suas vidas estão igualmente em perigo e temem igualmente por suas pessoas (SILBERSTEIN, 1977 *apud* SCHMID, 2011, p.3, tradução nossa).

Destaca-se a inclusão do termo não combatentes, usado para diferenciar as ações terroristas das operações militares. O efeito colateral da morte de civis é um reflexo passível de ocorrência, quando da execução de uma operação contra um alvo militar, em conflitos armados regulares. Tem-se como exemplo, o ataque a uma localidade para se conquistar uma

pista de pouso ou aeródromo, em uma área que ainda existam civis não evacuados. Este quadro é completamente diferente para o caso das ações terroristas, em que os civis e não combatentes são alvos diretos e intencionais do ataque (LACKEY, 1989 apud SCHMID, 2011).

Em realidade, o terrorismo é um fenômeno que busca atuar além do ambiente físico. Pouco importa aos grupos terroristas, a destruição física de uma instalação, se o ato não vier carregado da disseminação do medo, um efeito psicológico considerado essencial por George-Abeyie. (GEORGE-ABEYIE, 1991 apud SCHMID, 2011). Neste contexto, “terrorismo político significa uma forma de guerra psicológica com o uso ou ameaça do uso de violência e extremo medo, objetivando modificar as atitudes e comportamentos do público alvo na tentativa de alcançar objetivos políticos” (RABBIE, 1991, p.135, tradução nossa).

Ainda, Raymond Aron (1966) define terrorismo partindo da ideia de que é uma ação violenta cujos efeitos psicológicos são proporcionalmente maiores do que o puro resultado físico. Nestas ações, a ausência de discriminação quanto ao direcionamento do ato, gera o medo naquela sociedade, uma vez que se “ninguém em particular é um alvo, ninguém pode estar seguro” (ARON, 1966 apud SCHMID, 2011, p.102, tradução nossa).

O terrorismo está atrelado à figura de tirano ou ditador, na medida em que gera o efeito psicológico de medo naqueles que sofrem as consequências de seus atos. Segundo Hannah Arendt (1951), a principal forma de diferenciar os regimes ditatoriais modernos de outras tiranias do passado, está justamente na instrumentalização do terror como ferramenta de regulação da massa, tornando-a subserviente aos seus desejos.

Segundo Jenkins (1974), o terrorismo pode ser definido como uma campanha de violência realizada para inspirar terror, que em sua visão levou a um novo tipo de conflito armado, sem a noção de territorialidade, nem a existência de exércitos convencionais. Neste sentido, o terrorismo caracteriza uma estratégia de emprego de forças em um contexto de guerra irregular ou não convencional.

Conforme observa-se na história deste fenômeno, pode-se apreender que o seu uso já foi associado a uma imagem positiva. Assim o foi durante o início do século XIX, quando da eclosão dos movimentos anarquistas, durante o Império Russo.

Em 1878, Vera Zasulich feriu um comandante da polícia russa que abusou de presos políticos. Quando o juiz perguntou por que ela largou sua arma ao solo, ela respondeu que era uma “terrorista e não uma criminosa”. O júri, inesperadamente a absolveu e as pessoas saudaram o veredito com um forte aplauso (ULAM, 1977 apud RAPOPORT, 2013, p. 286, tradução nossa).

Nesta mesma percepção, torna-se necessário o retorno aos idos de 1794, em plena Revolução Francesa, em que se tinha por Robespierre que o “terror nada mais é do que justiça

imediate, severa, inflexível; é, portanto, um fluxo de virtude, não é tanto um princípio específico, mas uma consequência do princípio geral da democracia aplicado às necessidades mais prementes da pátria” (WURTH, 1941 apud SCHMID, 2011, p.99, tradução nossa).

Entretanto, percebe-se que seu uso geral denota conotação do mal, violência indiscriminada e atos de brutalidade. Portanto, a manipulação política que este termo impõe ao rotular-se como terrorismo, os atos violentos de adversários ou inimigos, evidencia neste ator aspectos de imoralidade, de ilegalidade e de irracionalidade (LUTZ e LUTZ, 2005, p.8, tradução nossa).

Ainda que alguns proponham enquadrar o terrorismo no campo da irracionalidade ou da loucura, é importante destacar que isto não é uma verdade. Há sim uma teoria para o terrorismo e que geralmente funciona. Assim, “para se compreender a teoria, antes faz-se necessário entender que terrorismo é uma forma para se alcançar um fim, não um fim em si mesmo; em outras palavras, terrorismo tem objetivos” (JENKINS, 1974, p.3, tradução nossa).

Walter Laqueur (1987) define este fenômeno como o uso ou ameaça do uso da violência, um método de combate ou uma estratégia para atingir os objetivos, a fim de induzir medo, não coadunando com os preceitos e as regras humanitárias e que depende e explora o fator da publicidade de seus atos.

O aspecto da publicidade é de extrema relevância. A propaganda é um aspecto que jamais poderá ser desconsiderado por parte dos atores envolvidos na dinâmica terrorista, pois é desta forma que a organização mantém a continuidade da sequência de sua campanha terrorista.

Para os terroristas, o sucesso no impacto é mais frequentemente medido em termos da quantidade de publicidade e atenção recebida. Notícias em jornais e tempo de televisão e, mais recentemente, o acúmulo de seguidores no Facebook, Twitter, Instagram e outras mídias sociais são, portanto, o único meio tangível ou empírico que eles têm para avaliar o seu sucesso e o seu progresso (HOFFMAN, 2017, p.503, tradução nossa).

James e Brenda Lutz (2005) estudam o fenômeno por meio da combinação de questões abordadas por Hoffman, Kushner e Claridge. Para eles, o terrorismo envolve objetivo e motivação política; é violência ou ameaça de violência; deve gerar medo em uma audiência e esta não deve ser limitada às vítimas imediatas do ato; é conduzido por grupos e organizações identificáveis; tem a dinâmica da violência com um ou mais atores não estatais; a ação ou os atos de violência são designados para gerar poder em situações as quais inexistia anteriormente. Ressalta ainda que esta definição, por mais que auxilie o entendimento do fenômeno, não é adequada à elaboração de lei que tipifiquem o terrorismo, para a aplicação em uma legislação penal, devido aos aspectos da imprecisão e subjetividade.

Neste viés, há uma grande discussão sobre a tipificação do crime de terrorismo por meio de uma definição abrangente, sob o argumento de que a materialização dos crimes advindos do ato terrorista já estar enquadrado pelo código penal de cada Estado, o que, por si só, tornaria desnecessário a criação de lei específica. Entretanto, convém apontar que, ao se diferenciar um homicídio comum de um atentado contra à vida de uma delegação desportiva em um evento de grande repercussão, como o ocorrido nas Olimpíadas de Munique, em 1972, o recurso de uma lei antiterrorista reforça o esforço para a prevenção e o combate ao terrorismo.

Em vários casos, sistemas legais nacionais não requerem qualquer definição especial para terrorismo. Sequestrar um avião, colocar uma bomba e matar pessoas são, na verdade, crimes na lei nacional, mesmo quando os crimes são executados por motivos políticos. Entretanto, se o Estado deseja impor penalidades mais rígidas aos crimes associados com terrorismo, então algum tipo de definição legal torna-se importante (LUTZ e LUTZ, 2005, p.13, tradução nossa).

Segundo Edson Aita (2017), a questão da tipificação do terrorismo pode recair em três diferentes visões. A primeira está retratada no que Maximiliano Kortanje traz, em que o interesse do Estado é quem dita sua criminalização, podendo variar desde um atentado à ordem pública, como atentados em massa. Outra visão é defendida por autores como Roberto Durrieu e Jeferson Pereira, em que colocam o ato terrorista na esfera de um crime já previsto na legislação penal daquele Estado e, portanto, devendo ser enquadrado nestes tipos penais. Há ainda a visão defendida por autores, como Jorge Lasmar, que coloca o ato terrorista e seus perpetradores no escopo das características e *modus operandi* diferentes dos crimes comuns e, que por esta razão, aponta a justificativa para a existência de legislação específica que trate deste fenômeno.

Uma definição amplamente aceita é desejada para que se implemente uma política global de combate ao terrorismo, principalmente no que se refere as ações de extradição de pessoas condenadas por terrorismo. Entretanto, para que tenha valor jurídico interno, cada país deve acatar a definição proposta. Nesta dinâmica, ressalta-se o valor dos legisladores políticos e, principalmente, da opinião pública, no sentido de permitir a internalização de normas no arcabouço jurídico interno (LUTZ e LUTZ, 2005).

Convém apreciar que existem fatores contributivos para a ocorrência da violência terrorista, nos mais variados contextos. São eles a recessão e/ou a depressão econômica, a globalização, a modernização e a ocorrência de conflitos armados. Para James e Brenda Lutz (2005) esses fatores são considerados imprescindíveis para se obter um correto entendimento do advento terrorista no mundo (LUTZ e LUTZ, 2005).

Ainda que o senso comum tenha terror e terrorismo como sinônimos, Friedrich Hacker permite elucidar sua diferenciação, trazendo terror como uso do instrumento da intimidação por aqueles que detém poder e o terrorismo como sendo o uso da mesma prática, por aqueles de não detém a superioridade, em termos de poder. Soma-se a importância da propaganda e publicidade para exploração de atos. Terrorismo, portanto, necessita impressionar a audiência, ou público geral, para que o propósito e o significado da campanha terrorista sejam difundidos. Para este autor, a decisão pela seletividade ou aleatoriedade dos ataques é irrelevante, uma vez que ambos proporcionaram o efeito psicológico necessário para intimidar a população (HACKER, 1973 apud SCHMID, 2011, p.105).

Acrescenta-se também que, terrorismo, de uma forma geral, tem sua definição aplicável a quase todos os atos ilegais de violência executados por atores não estatais clandestinos, com a finalidade de alcançar propósitos políticos (SOBEL, 1975 apud SCHMID, 2011, p.109). Ademais, Karanovic define terrorismo como violência sistemática e organizada contra pessoas indefesas para gerar medo na população, a fim de conquistar ou manter o poder, ou ainda, usar a autoridade para gerar opressão em grupos opositores ou extrair concessões políticas (KARANOVIC, 1978 apud SCHMID, 2011, p.120).

Outra contribuição vem de Robert Moss (1972), que classifica o terrorismo como o uso sistemático de intimidação para fins políticos. Apresenta três formas táticas, o terror repressivo, usado por governos para subjugar população ou por movimentos rebeldes, para eliminar grupos rivais, coagir apoio popular, ou manter a disciplina interna de sua organização; o terror defensivo, usado para se manter a ordem, como grupos nativos atuando contra invasores estrangeiros; e o terror ofensivo, que é usado contra um regime ou um sistema político.

Entende-se que terroristas visam o ataque a governos legitimados pela população em geral, com o intuito de degradar ou destruir o sistema político, sob o discurso de melhoria das condições de vida. O ato terrorista pode ser direcionado a civis, o que permite a ocorrência do dano indiscriminado (LUTZ e LUTZ, 2005).

Podem ser identificados algumas características principais comuns ao fenômeno terrorista. Assim sendo, atos terroristas são aos olhos daqueles que sofrem a violência, indiscrimináveis, imprevisíveis, arbitrários, com um alto um poder de destruição e de uma amoralidade implícita. A sistematização do terrorismo implica em alguma, mesmo que rudimentar, estrutura organizacional (WILKINSON, 1974). Acrescenta-se ainda, a ideia da natureza clandestina do terrorismo, que tem suas ações não sendo próprias para um combate aberto contra o oponente, pois até a deflagração do ato, o sigilo e o anonimato são necessários (BOUTHOU, 1975 apud SCHMID, 2011, p.107).

A campanha terrorista geralmente ocorre quando a organização, por ser politicamente fraca, não atinge a mudança desejada por outros meios (LUTZ e LUTZ, 2005). Ela é análoga a um tubarão no oceano. “Ele deve manter-se seguindo em frente – não importa o quão lento – ou morre” (HOFFMAN, 2017, p.488, tradução nossa). Ainda que haja a perda de *momentum* em uma campanha terrorista, quando da falha das ações ou da ocorrência de outros eventos que ofusquem o terrorismo, existe o recurso do recrudescimento da violência, com a finalidade de retomada do foco para a causa terrorista.

A Convenção das Ligas das Nações para a Prevenção e a Punição do Terrorismo (LIGA DAS NAÇÕES, 1937), em seu artigo 1º, parágrafo 2º, classifica atos de terrorismo como atos criminosos direcionados contra o Estado, de forma calculada ou intencional para criar o terror em pessoas, grupos de pessoas ou no público em geral.

Para Wilkins (1992), terrorismo busca uma mudança, seja de cunho político, religioso, econômico ou social, por meio de uso ou ameaça do uso de violência contra pessoas ou propriedades. Objetiva a ruptura da ordem política ou social em vigor naquele local onde é empregado, como também dar publicidade aos seus objetivos e as suas causas. Ainda, o terrorismo pode ser utilizado com o intuito de provocar um aumento das medidas de restrição às liberdades individuais, por parte do governo, as quais podem desagradar a população em geral, podendo aumentar o número de apoiadores à causa dos grupos terroristas.

Wayman Mullins (1997) classifica o fenômeno em terrorismo de esquerda, em que o uso da violência almeja alterar o governo para o regime socialista, comunista ou anarquista, ou em terrorismo de direita, que tem sua base em ideologias raciais, como a supremacia racial. Adere-se à classificação de Mullins, quanto ao terrorismo de direita, a ideia de Colin P. Clarke, quanto à ideologia aceleracionista:

O aceleracionismo é, inerentemente, a violenta e perigosa ideologia que circula no movimento global extremista supremacista branco. Os aceleracionistas acreditam que uma guerra racial não é apenas inevitável, mas desejável, pois é o único caminho para alcançar o poder branco, provocando a queda dos atuais sistemas de governo. Suas crenças são moldadas, em grande parte, por Siege, de James Mason, que se baseia em Charles Manson, Adolf Hitler e o proeminente neonazista americano William Pierce, autor de *The Turner Diaries*. Os aceleracionistas pedem a expulsão ou extermínio do povo judeu, minorias étnicas e raciais e "traidores" brancos, uma categoria que inclui mulheres brancas, acadêmicos, jornalistas e políticos que misturam raças. Suas conversas online são moldadas pela crença de que outros supremacistas brancos são insuficientemente extremos e que somente a violência dirigida contra o sistema político pode levar ao estabelecimento do poder branco (CLARKE *et al.*, 2020, tradução nossa).

Ademais, o terrorismo de direita gera a “crença que a sobrevivência de sua nação é dependente do exorcismo destes elementos, dos seus arredores” (HOFFMAN, 2017, p.482,

tradução nossa). Esta ideologia prega a homogeneidade cultural, racional e política, tida com imprescindível para a recuperação da força e da riqueza do Estado e da sociedade em que vivem, empregando, para isto, o terrorismo.

Segundo o *Global Terrorism Database* (2019), o terrorismo é definido como “a ameaça ou uso da força ilegal ou violência, por ator não estatal, para atingir um objetivo político, econômico, religioso ou social, por meio do medo, da coerção ou da intimidação” (NATIONAL CONSORTIUM FOR THE STUDY OF TERRORISM AND RESPONSES TO TERRORISM, 2019, p.10, tradução nossa). Esta organização estabelece três parâmetros para caracterização de um incidente como ato terrorista, quais sejam: o incidente deve ser intencional; o incidente deve implicar em violência ou ameaça de violência; os atores perpetradores devem ser não estatais, o que exclui, portanto, o terrorismo de Estado.

As instituições de Estado, ao tratar da definição de terrorismo, geram conceitos ligados às suas posições oficiais, principalmente no que se refere ao combate e a prevenção deste fenômeno. Para o FBI, terrorismo é “uso ilegal da força ou violência contra pessoas ou propriedades para intimidar ou coagir um governo, uma população civil, ou qualquer segmento dela, em apoio a objetivos políticos ou sociais” (WHITTAKER, 2005, p. 18).

Nesta definição, há o entendimento do fenômeno sob a lente de segurança interna, em que os danos causados a pessoas ou propriedades visam objetivos de ordem política ou social. Este conceito difere em partes do que é adotado pelo Departamento de Defesa dos Estados Unidos, que entende o terrorismo como sob um viés de ameaça à defesa do Estado.

Uso ilegal da violência ou ameaça de violência para gerar medo e coagir governos ou sociedades. Terrorismo é frequentemente motivado por crenças religiosas, política ou ideológica e comprometidas na busca de objetivos, que quase sempre são políticos (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2010, p.vii, tradução nossa).

Observa-se a alusão ao termo ameaça de violência. Além disto, amplia-se o escopo de motivação ao terrorismo, permitindo uma flexibilização para a sua caracterização.

A Polícia Federal brasileira e pela Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) tratam terrorismo conforme a definição prevista na Lei nº 13.260/2016.

O terrorismo consiste na prática por um ou mais indivíduos dos atos previstos neste artigo, por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, etnia e religião, quando cometidos com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública. (BRASIL, 2016).

Entretanto, embora considere o texto da Lei nº13.260/2016, o ABIN não descarta a ampliação do conceito de terrorismo.

As preocupações com o terrorismo no território brasileiro, no entanto, não se restringem à atuação de organizações terroristas formal ou publicamente estabelecidas. Também envolvem ameaças provenientes de potenciais atos de violência com motivação política, religiosa, ideológica e étnica que apresentem propósito de geração de pânico, terror e sensação de insegurança na sociedade brasileira (AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA, 2020).

A classificação apresentada pela doutrina de inteligência brasileira apresenta o fenômeno do terrorismo como: terrorismo internacional, terrorismo nacional ou doméstico e terrorismo de Estado (WOLOSZYN, 2010, p.59).

Ademais, convém ressaltar que a definição de terrorismo não se restringe a atos praticados por grupos não estatais. Neste sentido, o uso sistemático de tortura por parte de regimes autoritários é uma forma de terrorismo, na medida em que difundiu o pavor e medo em sua sociedade (JENKINS, 1980, p.3).

Acerca da classificação terrorismo de Estado, Bruce Hoffman (2017) o coloca como ações repressivas adotadas pelos regimes totalitários e ditatoriais, empregadas contra a sua própria população. “Assim, o termo recuperou suas antigas conotações de abuso de poder por parte do governo e foi aplicado especificamente aos regimes autoritários, que haviam chegado ao poder na Itália fascista, na Alemanha nazista e na Rússia stalinista” (HOFFMAN, 2017, p.47, tradução nossa).

Segundo Jenkins (1980), o terrorismo internacional é aquele em que os incidentes levam a consequências internacionais. Necessariamente o evento terá um terrorista indo ao exterior para atingir seus alvos, que são assim caracterizados devido à sua ligação com o país estrangeiro. Inclui, ainda, o ataque a voos internacionais. Ademais, terrorismo internacional desconsidera as leis e os códigos de conduta das guerras, portanto, os atos terroristas não se restringem às áreas de conflito ou aos campos de batalha e, se for necessário empreender atos em territórios neutros, assim o farão, desprezando o pensamento cartesiano dos conflitos armados entre Estados. (HOFFMAN, 2017).

James Lutz e Brenda Lutz (2005) classificam o terrorismo doméstico como um assunto interno e, pelo menos em teoria, menos aberto ao envolvimento de outros Estados. Ainda que didaticamente as definições entre terrorismo internacional e doméstico sejam distintas, o terrorismo internacional poderá ser falseado como doméstico, partindo-se da premissa que este possa ter suporte e apoio externo de forma clandestina, e por tanto, desconhecido, fazendo com que haja uma classificação equivocada.

A consistência do ato terrorista pouco se diferencia, seja ele considerado terrorismo doméstico, seja ele caracterizado como terrorismo internacional. Neste sentido, tem-se o

exemplo dos atos perpetrados por separatistas curdos na Turquia, que podem ter sua classificação, conforme a natureza de seus alvos. Em um caso de terrorismo doméstico, o alvo foi o escritório do governo turco e, em outro ato deste mesmo grupo classificado como terrorismo internacional, o ataque foi perpetrado contra o consulado francês na Turquia. Depreende-se que, para ambos os ataques, a seleção do alvo foi um aspecto de conveniência para o grupo separatista, e, na sua essência, o tipo de ação muito se assemelhou, em ambos os casos (LUTZ e LUTZ, 2005, p.15).

Convém apontar que a maioria dos atos terroristas são classificados como domésticos e, de fato, assim como o terrorismo internacional, desde os anos de 1980 houve aumento do número de incidentes (LUTZ e LUTZ, 2005).

O Ministério da Defesa do Governo Federal brasileiro apresenta, em seu Glossário das Forças Armadas, a seguinte definição para terrorismo:

Terrorismo – Forma de ação que consiste no emprego da violência física ou psicológica, de forma premeditada, por indivíduos ou grupos adversos, apoiados ou não por Estados, com o intuito de coagir um governo, uma autoridade, um indivíduo, um grupo ou mesmo toda a população a adotar determinado comportamento. É motivado e organizado por razões política, ideológica, econômicas, ambientais, religiosas ou psicossociais (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2007, p.253).

A ampliação conceitual dos aspectos relacionados à motivação de terrorismo é observada na definição apresentada pelo Glossário das Forças Armadas, atendendo ao que Eqbal Ahmad considera como as cinco fontes do terrorismo: o Estado, a religião, protestos e revoluções, o crime e a patologia, sendo que destas fontes, somente as três primeiras têm motivação política (AHMAD, 1986).

Ainda que se tenham definições pragmáticas oriundas de instituições oficiais, a subjetividade é algo intrínseco ao terrorismo. A psicologia define a condição de terror como sendo o medo extremo e a ansiedade. Portanto, mesmo que o terrorismo esteja relacionado à ameaça real, sua subjetividade torna sua compreensão vaga, por vezes, incompreensível, imprevisível e inesperada (THACKRAH, 2004, p. 264).

Segundo John Thackrah (2004), o terrorismo se consubstancia no ataque violento contra a sociedade, mesmo que haja vítimas individualizadas. Ademais, o terrorismo é uma deliberada exploração do terror, para manipular a vontade de pessoas e de sociedades. Tem-se ainda no medo, a fonte de poder dos terroristas.

Outra importante forma de estudar a evolução do fenômeno do terrorismo foi apresentada por David Rapoport, a partir da constituição de ondas terroristas. Terror é definido por um ato de violência com fins políticos, usando tanto por grupos privados, como por Estados

(RAPOPORT, 2008). Ele divide o terrorismo em quatro ondas ou “ciclo de atividades em um dado período de tempo com fases de expansão e contração” (RAPOPORT, 2013, p.283, tradução nossa).

A primeira onda surgiu no início do século XIX. Ele tinha um viés revolucionário e anarquista, com forte incidência na Rússia. Já a segunda onda foi precipitada pelo Tratado de Versalhes, no pós-Primeira Guerra Mundial e tinha teve um viés anticolonial, a partir de 1920. A terceira onda nasceu do sucesso Vietcong⁴ contra os exércitos do Vietnã do Sul e dos Estados Unidos da América, na Guerra do Vietnã. Segue-se, assim, a nova onda esquerdista, com grande disseminação no âmbito mundial. Quatro eventos em 1979 marcaram a quarta onda do terrorismo: a Revolução Iraniana; a assinatura do Acordo de *Camp David*; o início do novo século islâmico; e a invasão soviética ao Afeganistão. Neste contexto surge a quarta onda, ou a onda religiosa, que bem caracteriza os atuais eventos terroristas no mundo. (RAPOPORT, 2013).

Com base nas classificações das ondas terroristas, a terceira onda caracterizou-se pela aproximação com as atividades do tráfico de drogas. Na América do Sul, este fato foi observado com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) e o grupo terrorista Sendero Luminoso, no Peru, que inspiraram organizações terroristas a adotarem a ideia de hibridação entre o narcotráfico e o terrorismo. Segundo Leonardo Coutinho (2019), a Polícia Federal brasileira identificou a ocorrência desse fenômeno no país, quando da associação entre o tráfico de cocaína e as organizações terroristas do Oriente Médio.

Em 1992, o jordaniano Walled Issa Khamays foi preso no Brasil tentando embarcar 592 quilos de cocaína para a Europa. As investigações que conduziram à prisão de Khamays deixaram evidentes que as remessas dessa droga tinham por função irrigar os cofres da Frente para Libertação da Palestina (FPLP) (COUTINHO, 2019, p.71).

O terrorismo também não encontra consenso quanto aos parâmetros usados para sua classificação, que pode ser pela natureza do ato, pela natureza da causa ou pela identidade do perpetrador. Mais uma vez, isto gera ampla discussão e não encontra unidade de discurso. Assim, Bruce Hoffman (2017) mostra que o terrorismo é um conceito político, sendo esta característica como essencial para o seu correto entendimento, facilitando sua distinção entre outros tipos de violência.

⁴ Vietcong, na íntegra Vietnã Cong San, comunistas vietnamitas, a força de guerrilha que, com o apoio do Exército do Vietnã do Norte, lutou contra o Vietnã do Sul (finais da década de 1950 - 1975) e os Estados Unidos (início da década de 1960 - 1973) Diz-se que o nome foi usado pela primeira vez pelo presidente Vietnã do Sul Ngo Dinh Diem, para menosprezar os rebeldes (ENCYCLOPEADIA BRITANNICA, 2020).

Thomas Thornton (1964) coloca o terror como um ato simbólico destinado a influenciar comportamentos políticos com o uso ou ameaça de violência, com a mobilização de forças ou por meio da imobilização de forças antagonistas à sua causa. Ele busca formas para a demonstração dos seus efeitos, de forma a maximizar o valor de ataques. É nesta concepção que surge a diferença entre terror e sabotagem ou entre terror e assassinato. Neste sentido, “o alvo, portanto, é quase sempre alguém além da vítima do ato terrorista. Por conseguinte, as consequências psicológicas do ato são mais importantes do que o ato em si” (SILVERMAN e JACKSON, 1970, p.61, tradução nossa).

Classificar alguém como terrorista ou como *freedom fighter*⁵ é um ato que remete ao aspecto da subjetividade. A apelação ao termo de combatentes da liberdade originou-se da necessidade de uma nova linguagem de autodescrição, trazendo a legitimidade política no âmbito da comunidade internacional e, conseqüentemente, tornando viável o afrouxamento do julgamento moral da violência perpetrada por estes grupos, além de possibilitar uma postura política neutra face aos atos gerados e tornar mais atrativo aos seus potenciais apoiadores (HOFFMAN, 2017; RAPOPORT, 2013).

A dicotomia de qualificação entre terrorismo e luta pela libertação é apresentada pelo o ex-ministro do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Defesa, o senhor Celso Amorim:

Como eu te falei, na área internacional é muito difícil, sobretudo porque, quando você vai falar de movimentos terroristas, países que vivem sob de alguma forma ameaça, domínio de outros, áreas sob o domínio de outros, classificam os seus movimentos como comissões pela libertação nacional e não, como terrorismo. Na prática, digamos assim, se você for olhar a história em muitos casos, pessoas que eram antes classificadas como terroristas, passaram para a vida política normal. Isso agora aconteceu na Colômbia, embora tenham tido recaídas, na Irlanda do Norte, para falar de exemplos culturalmente mais próximos a nós. Então, é uma coisa que sempre tem que ser vista com um certo cuidado (AMORIM, 2020).

Dentro da concepção do terrorista, coloca-se como fontes geradoras de seu comportamento, a própria sociedade, o governo, até mesmo o sistema socioeconômico e o sistema legal. Nesta visão, o governo e sociedade são os reais terroristas, o que traz legitimidade a utilização da violência contra eles, sob a alegação de legítima defesa para si ou para a população reprimida (HOFFMAN, 2017).

⁵ Termo usado por combatentes guerrilheiros, terroristas e simpatizantes para justificar sua violência. Refere-se ao nobre objetivo – a liberdade – que permite o uso da filosofia em que os fins justificam os meios, negando que *freedom fighters* possam ser terroristas (SCHMID, 2011, p.635, tradução nossa).

Assim, a ideia envolta da perspectiva de combatentes da liberdade encontrou forte amparo no discurso de alguns Estados como algumas nações árabes, asiáticas e africanas, argumentando-se que “quem luta pela sua libertação da opressão e exploração estrangeira tem o direito de usar todos os métodos à sua disposição, incluindo a força” (ARAFAT apud HOFFMAN, 2017, p.65, tradução nossa).

Entretanto, é importante apontar a abordagem oposta consolidada pelo grupo de trabalho da Organização do Tratado do Atlântico Norte. Em 1989, o Subcomitê sobre Terrorismo da Assembleia desta organização concluiu:

Assassinato, sequestro, incêndio criminoso e outros atos criminosos constituem comportamento criminoso, embora muitas nações não ocidentais tenham relutado em condenar como atos terroristas, o que eles consideram ser luta por liberação nacional (OTAN, 1989 apud HOFFMAN, 2017, p.59, tradução nossa).

Neste contexto, Hoffman (2017) infere que a definição de terrorismo deve estar sob o escopo do ato de violência propriamente dito, sendo desnecessário considerar aspectos como a motivação ou a justificação, ou ainda, as razões que levaram a perpetração do ato terrorista (HOFFMAN, 2017).

Ainda, acerca do debate entre o uso dos termos terrorista ou combatente da liberdade, convém destacar o procedimento de algumas mídias por não utilizar o termo terrorismo em reportagens sobre atentados e ataques violentos, como o ataque à sede do jornal *Charlie Hebdo*, em janeiro de 2015.

A palavra "terrorista" em si pode ser uma barreira e não um auxílio à compreensão. Devemos tentar evitar o termo, sem atribuição. Devemos deixar que as pessoas o caracterizem, enquanto relatamos os fatos como o conhecemos (BBC apud SHARIATMADARI, 2015, tradução nossa).

Da mesma forma, Bruce Hoffman (2017) apresenta semelhante abordagem da mídia norte-americana, ao tratar da descrição do terrorismo no seu noticiário. “Das oito manchetes de notícias sobre o mesmo incidente, seis usaram a palavra “guerrilheiros” e somente duas usaram “terroristas” para descrever os perpetradores” (HOFFMAN, 2017, p.77, tradução nossa). Portanto, pode-se observar a persistência desse comportamento, relacionado à servil devoção à neutralidade terminológica, que foi observada pela primeira vez por David Rapoport, cerca de quarenta anos atrás (HOFFMAN, 2017). Conclui-se que tal fato prejudica em muito a realização de pesquisas e análise de conteúdo, diante da amplitude de palavras usadas para descrever este ato violento.

O ato de violência classificado como terrorismo tem como importante aspecto o uso de técnicas semelhantes por parte das organizações, mesmo que haja diversidade quanto à

orientação política, ideológica ou religiosa. Neste contexto, é extremamente relevante a capacidade de gerar recursos financeiros e a estrutura logística dos grupos terroristas, pois são elas que determinarão quais tipos de armamentos, táticas e alvos serão selecionados para concepção de um atentado terrorista (LUTZ e LUTZ, 2005, p.24).

Existe ainda o grande dilema dos regimes democráticos face ao fenômeno terrorista. Nas democracias, a manutenção das proteções individuais, com as garantias individuais e com os direitos consagrados pelo Direito Internacional Humanitário é aspecto essencial e necessário para a manutenção de seu sistema. Desta forma, e não poderia ser diferente, são nos regimes democráticos que as organizações terroristas encontram maiores garantias de sobrevivência, além de uma maior facilidade de acesso aos meios necessários para a execução de um atentado (armas e explosivos). Outra importante vulnerabilidade, refere-se as limitações quanto ao alcance do sistema de vigilância e detecção da máquina estatal, limitações estas impostas pela própria sociedade como medida de cautela aos direitos individuais do cidadão (LUTZ e LUTZ, 2005, p.36-37).

Boaz Ganor (2002) contribui com a discussão acerca de quem pode ser classificado como um terrorista. Para tal indagação, apresenta duas escolas de pensamento que auxiliam na elaboração de uma resposta, embora pouco ajudem no estabelecimento do efetivo combate ao terrorismo. A primeira escola de pensamento ancora-se no pensamento “o terrorista para um é um combatente da liberdade para outro” (LAQUEUR, 1987 apud GANOR, 2002, p.287, tradução nossa). Este pensamento é de grande subjetividade, pois está relacionado à visão de quem o define. Para esta visão, se aparenta ser terrorista, comporta-se como terrorista, soa como terrorista, então é um terrorista. Na segunda escola, torna-se necessário o estabelecimento de uma definição de terrorismo para se definir quem é terrorista e esta definição deve servir ao seu próprio fim político.

Portanto, “uma correta e objetiva definição de terrorismo pode ser baseada em leis e princípios internacionais aceitos, relacionados a quais comportamentos são permitidos em guerras convencionais entre nações” (GANOR, 2002, p.288, tradução nossa). Neste sentido, ainda que haja legitimidade aos objetivos propostos por uma organização, como a luta pela libertação nacional, quando os meios alvejam deliberadamente civis, a organização é classificada como terrorista (GANOR, 2002). Tem-se por terrorismo “o uso intencional, ou a ameaça de uso, da violência contra civis ou contra alvos civis, para atingir objetivos políticos” (GANOR, 2002, p.294, tradução nossa).

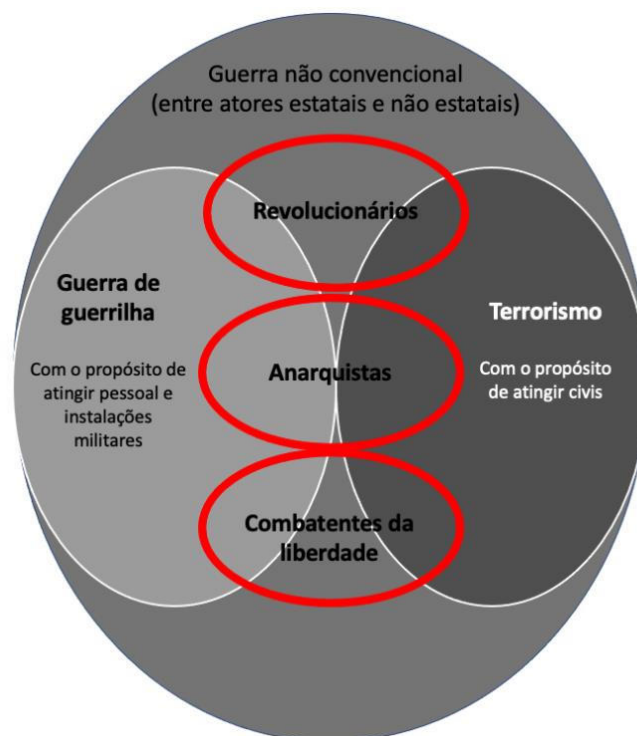
Convém apontar que atos de violências contra civis, quando não existe motivação política, é considerado um ato criminal delinquente, criminoso ou simples ato de insanidade.

Ainda, as ações contra alvos militares em que, os danos colaterais causados a civis usados como escudo humano ou para encobrir atividade ou instalação militar, não devem ser caracterizadas como terrorismo (GANOR, 2002).

Existe também a confusão entre o conceito de terrorismo com o de guerra de guerrilhas (*guerrilla warfare*). A guerra de guerrilhas é definida como “combate violento usando (ao ameaçando o uso) de violência contra alvos militares, forças de segurança e a liderança política, a fim de alcançar objetivos políticos” (GANOR, 2002, p.295-296, tradução nossa). Segundo Boaz Ganor, a diferença entre o alvo do ataque e o seu objetivo, seja em uma ação terrorista, como em uma ação de guerra de guerrilha, denota a necessária objetividade para a formulação de definição de um conceito.

Portanto, no espectro da guerra não convencional, ou seja, o conflito armado ocorrido entre atores estatais e atores não estatais, ambas as formas de violência podem ser desencadeadas com o fim de uma libertação nacional, seja com o uso da guerra de guerrilhas, como com o uso do terrorismo. Entretanto, deve ser considerado que o uso do terrorismo, mesmo que para um fim considerado legítimo (libertação nacional), não exime de se arcar com as responsabilidades advindas das ações perpetradas, deliberadamente, contra alvos civis (GANOR, 2002). Tem-se, na figura 01, a ilustração de modelo empregado na guerra não convencional, propondo dirimir um dos aspectos subjetivos inerentes ao fenômeno em estudo.

Figura 1 - Modelo de finalidade e meios empregado na guerra não convencional



Fonte: GANOR, 2002, p.298

A subjetividade referente ao objetivo ou ao propósito do terrorismo, mais uma vez, é destacada ao confrontar-se a lógica terrorista com a ideia presente na ilegitimidade da ação contra alvos civis. "Mesmo quando as ações terroristas não são tão deliberadas ou discriminatórias e quando o seu objetivo, de fato, é o de matar civis inocentes, o alvo ainda é considerado "justificado" porque representa o "inimigo" definido pelos terroristas" (HOFFMAN, 2017, p.489, tradução nossa). Neste contexto, é justificada as ações de violência do radicalismo religioso:

A disposição dos terroristas religiosos de contemplar tais atos de violência generalizados é um reflexo direto do fato de que, ao contrário da contraparte secular, eles veem na violência um propósito comprovadamente divino ou transcendental, cometido a serviço ou sob o comando de seu próprio Deus ou de figuras religiosas (HOFFMAN, 2017, p.488, tradução nossa).

Segundo Hoffman (2017), a partir dos anos de 1980, o fenômeno terrorista se tornou uma forma de desestabilizar o mundo ocidental, dentro de uma concepção de conspiração global. Mais adiante, a ocorrência de atentados suicidas no Oriente Médio, principalmente contra alvos diplomáticos e militares americanos, ressaltou a relevância da ameaça dos Estados patrocinadores do terrorismo, tais como o Irã, o Iraque, a Líbia e a Síria. "Terrorismo, portanto, se associou com um tipo de guerra secreta ou substituta, na qual Estados mais fracos poderiam enfrentar rivais maiores e mais poderosos, sem o risco de retribuição" (HOFFMAN, 2017, p.53, tradução nossa).

A atividade terrorista é composta por uma sequência de fases interconectadas, como uma cadeia lógica e cronológica. A cronologia de um ataque terrorista foi bem definida pelo Tenente-Coronel Andrew Smith, que o divide em três fases: a fase preparatória, a fase de crise ou ataque e a fase de consequências.

Esta breve análise sugere que um típico ataque terrorista global consiste em uma fase preparatória de vários anos, uma breve fase de crise e uma longa fase de consequências. O mesmo sistema cronológico poderia ser aplicado a uma campanha terrorista em que são realizados vários ataques empregando táticas diversas. Em tal caso, a fase de crise poderia ser prolongada com ataques e suas consequências sendo sobrepostas (SMITH, 2003, p.6).

Alex Schmid trouxe grande contribuição ao entendimento do terrorismo. Em seu estudo, ele tabulou a taxa de frequência de diferentes termos utilizados em definições de terrorismo, em todo o mundo. Entre os anos de 1984 e 2011, agregou-se centenas de novas definições ao terrorismo, o que o levou concluir se tratar de um conceito de "grande contestação no sentido de que as pessoas acham difícil de concordar com o seu significado ou com o escopo desse significado" (SCHIMD, 2011, p. 40, tradução nossa).

Tabela 1 - Frequência de elementos em definições de terrorismo

TABELA 1	
Ideia-força	Frequência
Violência, força	83,5 %
Política	65 %
Medo, terror enfatizado	51 %
Ameaça	47 %
Efeitos psicológicos e reações antecipadas	41,5 %
Diferenciação vítima-alvo	37,5 %
Ação sistemática, organizada	30,5 %
Método de combate, estratégia, tática	30,5 %
Quebra de regras, sem restrições humanitárias	30 %
Coerção, extorsão, indução de submissão	28 %
Propaganda	21,5 %
Arbitrariedade; caráter aleatório; indiscriminação	21 %

Fonte: o autor, adaptado de SCHMID *et al* apud SCHMID, 2011, p.74

Pela análise da taxa de frequência de elementos em definições de terrorismo ao longo dos anos, especificamente o termo “política” aparece na segunda posição, com 65% de frequência de ocorrência, o que permite inferir a relevância dada ao termo.

Ainda, Alex Schmid (2011) trouxe uma definição acerca do terrorismo, por meio do *academic consensus definition* (ACD).

Terrorismo, por um lado, se refere a uma doutrina sobre presumida eficácia de uma forma ou tática especial de violência política coercitiva geradora de medo e, por outro lado, a uma prática conspiratória de ação violenta calculada, demonstrativa e direta, sem restrição moral ou legal, objetivando, principalmente, civis e não combatentes, executada pelos seus efeitos propagandísticos e psicológicos em vários públicos e partes em conflito (SCHMID, 2011, p.86, tradução nossa).

Ademais, é importante apresentar algumas razões para que o terrorismo seja tão difícil em se definir. Alex Schmid pontua quinze aspectos extraídos de Boaz Ganor que permitem compreender esta complexidade.

1. porque terrorismo é um “conceito contestado” e as noções sobre ele acerca da política, da legalidade, de ciência social e popular, quase sempre divergem;
2. porque a questão da definição está ligada com (des)legitimação e criminalização;
3. porque existem vários “terrorismos” com diferentes formas e manifestações;
4. porque o termo tem sofrido mudanças de significado em mais de 200 anos de existência;
5. porque organizações terroristas são (semi) clandestinas e sigilosas, tornando difícil uma análise objetiva;

6. porque a questão da definição está ligada ao fato de os terroristas trabalharem a favor ou contra os próprios interesses (nacionais) e, conseqüentemente, padrões duplos tendem a ser aplicados;
7. porque os limites com outras formas de violência política (assassinatos, guerra de guerrilha), são vagos e confusos;
8. porque o Estado, ao qual (é dado) o monopólio do uso da força e sua legal definição de poder, pode excluir qualquer outras de suas atividades (repressão indiscriminada) desta definição;
9. porque está ligado com a discussão da responsabilidade primária por iniciar uma espiral descendente de violência ação-reação e uma discussão das causas;
10. porque alguns autores usam dois diferentes vocabulários, (força vs. violência; terror vs. terrorismo) para atores estatais e não estatais;
11. porque as estruturas conceituais e normativas dos usuários do termo diferem (modelo de justiça criminal, modelo de guerra);
12. porque a discussão sobre terrorismo tem sido ligada a questões acerca autodeterminação e resistência armada contra ocupação estrangeira e regimes racistas;
13. porque aqueles quem engajam em atos de terrorismo, frequentemente também se engajam em outros atos, como formas legítimas de conflito armado e/ou engajamento em partidos políticos;
14. porque a violência perpetrada pelo oponente dos terroristas pode ser tão indiscriminada quanto ou pior do que aquela praticada por aqueles que são considerados “terroristas”;
15. porque a avaliação de um ato terrorista está entrelaçada com a discussão referente aos objetivos do ator e o status do próprio ator. (GANOR, 1998 apud SCHMID, 2011, p.43-44, tradução nossa).

Walter Laqueur declarou acerca da problemática em se buscar uma definição ao fenômeno terrorista: “qualquer definição de terrorismo político se aventurando além da observação de o uso sistemático de assassinato, ferimento e destruição ou as ameaças de uso destes atos, para se alcançar fins políticos, está fadada a levar a controvérsias intermináveis (LAQUEUR, 1977 apud SCHMID, 2011, p.42, tradução nossa), “depois de trinta anos de trabalho duro, ainda não existe uma definição de terrorismo amplamente aceita” (LAQUEUR, 2004 apud SCHMID, 2011, p.42, tradução nossa).

Assim, diante da subjetividade que acompanha o esforço em se tentar definir o terrorismo, pode-se inferir que esta tarefa é de difícil solução, entretanto Hoffman conclui que o fato de não se chegar a uma definição universalmente aceita, não diminui a utilidade deste estudo, que é permitir diferenciá-lo de outros tipos de violência e identificar suas características (HOFFMAN, 2017).

Cap 2 - O processo de securitização do terrorismo no Brasil

A teoria da securitização nasceu dentro da Escola de Copenhague, reunindo inúmeros acadêmicos em uma agenda coletiva de pesquisa, no Instituto de Pesquisa de Paz de Copenhague, na Dinamarca. Ela tem como base o trabalho de Buzan e Wæver, com o foco no desenvolvimento de conhecimento sobre operações de segurança na Europa (McDONALD, 2013).

A Escola de Copenhague emergiu como uma alternativa de pensamento no debate em estudos de segurança, mais especificamente no conceito de segurança entre a visão mais tradicional e a mais abrangente. Sua concepção se opõe à visão tradicionalista, na medida que amplia a agenda de segurança, extrapolando o setor de segurança militar. Ela também se opõe à visão abrangente, por apontar para a necessidade de discriminar e separar questões de segurança daquelas não relacionadas à segurança (WÆVER, 2003).

A concepção de segurança da Escola de Copenhague está relacionada à dinâmica que leva as questões para além do ordenamento jurídico estabelecido, envolvendo formas especiais de políticas. O conceito de securitização é considerado o extremo ápice desta dinâmica (BUZAN et al., 1998; WÆVER, 2003). “Segurança é, portanto, uma prática autorreferencial, porque é nessa prática que a questão se torna um problema de segurança - não necessariamente porque existe uma ameaça real, mas porque o problema é apresentado como uma ameaça” (BUZAN *et al.*, 1998, p.24, tradução nossa).

Por esta teoria, nem sempre as dinâmicas de politização e de securitização são centralizadas na figura do Estado. Observa-se, portanto, que esses processos podem ocorrer entre outros entes, tais como as organizações sociais quando trazem a problematização de questões ao nível do debate político geral ou ao regime de tratativas de emergência (BUZAN *et al.*, 1998).

Segundo Wæver, os conceitos centrais da Escola de Copenhague são: o de setores de análise de segurança; os complexos regionais de segurança; e a securitização, esta última definida como:

Mais especificamente, a securitização pode ser definida como um processo no qual um ator declara um problema específico, dinâmico ou ator, como uma “ameaça existencial”, a um objeto de referência específico. Se aceito como tal por uma relevante audiência, permite a suspensão de políticas normais e o uso de medidas de emergência para responder à crise percebida (McDONALD, 2013, p.72, tradução nossa).

Conforme Buzan, a securitização está relacionada com a eficaz apresentação de uma questão, caracterizando-a como uma ameaça real e existencial.

A forma como estudar a securitização é estudar o discurso e a política de constelação: Quando um argumento com sua retórica particular e estrutura semiótica alcança efeito suficiente para fazer uma audiência tolerar violações nas regras que, de outra forma, teriam que ser obedecidas? Se, por meio de uma discussão sobre a prioridade e a urgência de uma ameaça existencial, o ator securitizador conseguiu se libertar de procedimentos ou regras pelas quais ele ou ela estaria vinculado, estaremos testemunhando um caso de securitização (BUZAN *et al.*, 1998, p.25, tradução nossa).

A Teoria da Securitização traz três fases para enquadrar questões públicas (Figura 2), iniciando na situação de não politizado, quando o debate sobre o tema não atingiu o Estado; perpassando pela situação de politizado, quando a questão passa a integrar políticas públicas, e por isto, faz-se a necessidade de decisões do governo e da aplicação de recursos; finalizando na situação de securitizado, fase esta em que a questão deixa de ser debatida como questão política, exigindo celeridade em sua resolução e admitindo-se medidas emergenciais, como a quebra de regramentos legais ou normas sociais (BUZAN *et al.*, 1998, p.23, tradução nossa).

Figura 2 - Processo de Securitização



Fonte: o autor, adaptado de BUZAN *et al.* (1998, p.23)

Thierry Balzacq, entende a securitização como:

Defino a securitização como um conjunto articulado de práticas pelas quais artefatos heurísticos (metáforas, ferramentas de política, repertórios de imagens, analogias, estereótipos, emoções etc.) são contextualmente mobilizados por um ator securitizante, que trabalha para levar uma audiência a construir uma rede coerente de implicações (sentimentos, sensações, pensamentos e intuições), sobre a vulnerabilidade crítica de um objeto referente, que concorda com as razões para escolhas e ações do ator securitizador, investindo o sujeito referente com uma aura de aparência ameaçadora sem precedentes que política deve ser empreendida imediatamente para bloquear seu desenvolvimento (BALZACQ, 2011, p.3, tradução nossa).

Uma importante contribuição da Escola de Copenhague é justamente trazer o que Buzan *et al.* (1998) chama de os três tipos de unidades envolvidos nas análises de segurança, distinguindo-as entre objetos referentes, atores securitizantes e atores funcionais.

Os objetos referentes são “coisas que são vistas como existencialmente ameaçadas e que têm uma reivindicação legítima de sobrevivência” (BUZAN *et al.*, 1998, p.36, tradução nossa). Ainda, tem-se por atores securitizantes “atores os quais securitizam questões pela declaração de algo – um objeto referente – como existencial e ameaçador” (BUZAN *et al.*, 1998, p.36, tradução nossa), e por atores funcionais “atores os quais afetam a dinâmica de um setor. Não sendo um objeto referente ou um ator pedindo por segurança em nome de um objeto referente,

é um ator que significativamente influencia decisões no campo da segurança” (BUZAN *et al.*, 1998, p.36, tradução nossa).

Embora os três conceitos dos tipos unidades de análise de segurança sejam claros, ressalta-se que a tarefa de atribuir algo como objeto referente ou ator securitizador é considerada de extrema dificuldade, face à grande discussão que enseja, principalmente pelas especificidades que cada setor de segurança traz no contexto das agendas de segurança (BUZAN *et al.*, 1998).

Outro conceito tratado pela Escola de Copenhague é a audiência. Ela possui grande relevância para o processo de securitização, principalmente quanto ao papel do ator securitizante, que por meio do ato de fala⁶, imprime a ideia de ameaça existencial a este público.

A audiência é aquela que precisa ser convencida para que a ação de securitização seja bem-sucedida. Embora muitas vezes exista a tendência de pensar em termos de "população" ou cidadãos como a audiência (a situação ideal em relação à "segurança nacional" em uma sociedade democrática), na verdade varia de acordo com o sistema político e a natureza do problema (WÆVER, 2003, p.11-12, tradução nossa).

A estrutura retórica característica do processo de securitização é representada por “sobrevivência, prioridade de ação e urgência, porque se o problema não foi tratado agora, será tarde demais e não se terá como remediar nossa falha” (WÆVER, 2003, p.10, tradução nossa). Portanto, este é um aspecto que o distingue das perspectivas tradicionais, como a realista e a neorrealista, possibilitando ampliar as ações em outros setores⁷, além do setor político-militar (WÆVER, 2003).

Para tal, é importante estar nítido o que Buzan *et al.* (1998) considera como a qualidade essencial da segurança, ou seja, em um discurso de segurança, o problema é elevado à uma questão de alta prioridade, permitindo que todos reconheçam a necessidade e o direito de fazer o uso de medidas emergenciais, que possam atuar sobre esta ameaça.

Para registrar a ação de algo sendo securitizado, a tarefa não está em avaliar as ameaças objetivas que “realmente” colocam em perigo um objeto, além disto, é entender o processo de construção de um entendimento compartilhado do que é considerado e coletivamente respondeu como uma ameaça (WÆVER, 2003, p.10, tradução nossa).

⁶ O conceito de ato de fala será tratado nos próximos parágrafos.

⁷ Setores se referem à distinção entre segurança política, econômica, ambiental, militar e societal. O conceito de “complexos de segurança” aponta para a importância do nível regional na análise de segurança e sugere um esquema analítico para estruturar a análise de como as preocupações com a segurança se unem em uma formação regional (WÆVER, 2003, p.8, tradução nossa).

O conceito de ato de fala está ligado à teoria da securitização. “O processo de securitização é o que na teoria linguística é chamado de ato de fala” (BUZAN *et al.*, 1998, p.26, tradução nossa). Conforme Austin, os atos de fala são divididos em três dimensões: o ato locutório, que é a declaração que contém significado e referência; o ato perlocutório, que é o efeito ou sequela que provoca sentimentos, crenças, pensamentos e ações em uma audiência (BALZACQ, 2011); e o ato ilocutório, que pode ser chamado da dimensão pura do ato de fala. “Ele não depende do efeito no receptor (em contraste com o ato perlocutório) nem pode ser independente de quaisquer “condições de felicidades” externas (WÆVER, 1989, p.42, tradução nossa).

O que é o ato ilocutório em relação à segurança? É definir o caso particular como aquele pertencente a uma categoria específica (“segurança”) em que o Estado tende a usar todos os meios disponíveis para combatê-lo. É em parte uma ameaça, mas também um tipo de promessa, já que há mais em jogo nessa questão. O soberano “ele mesmo” (o regime) é potencialmente posto em questão (WÆVER, 1989, p.42, tradução nossa).

Observa-se que o estudo das características da ameaça está relacionado com as condições facilitadoras para o ato de fala de segurança.

As condições para o bem sucedido ato de fala podem ser caracterizadas em duas categorias: (1) a interna, linguística-gramatical – seguindo as regras do ato..., e (2) a externa, contextual e social – que guarda uma posição na qual o ato pode ser feito (BUZAN *et al.*, 1998, p.32, tradução nossa).

Acrescenta-se ainda, uma subdivisão da categoria externa: a posição de autoridade do ator securitizador e a características da ameaça relacionada (BUZAN *et al.*, 1998).

O termo condições de felicidades foi criado por Austin e representa as regras necessárias para que o ato de fala obtenha sucesso. Segundo Wæver (2003), representam as condições facilitadoras para a securitização:

- 1) a demanda interna para o ato de fala em seguir a gramática de segurança e em construir uma história com uma ameaça existencial, a ponto de não permitir retorno e uma possível saída;
- 2) o capital social do enunciador, o ator securitizante, que deve estar em posição de autoridade, embora isto não deva ser definido como autoridade oficial, nem tomado como garantia de sucesso do ato de fala;
- 3) condições historicamente associadas a uma ameaça: é mais provável que alguém possa conjurar uma ameaça à segurança se houver certos objetos a que se refere, os quais geralmente são considerados ameaçadores - sejam tanques, sentimentos hostis ou águas poluídas. Em si mesmos, eles nunca fazem a securitização necessária, mas estão definitivamente facilitando as condições (WÆVER, 2003, p.14-15, tradução nossa).

O sucesso da securitização não é definido pelos atores securitizantes, mas por aqueles que absorvem o ato de fala de segurança. Portanto, a securitização é uma construção social, uma vez que a audiência receptora deste processo deve necessariamente autorizar e reconhecer

o discurso securitizante. Infere-se, então, que o ato de fala, para ser bem-sucedido, mistura aspectos da sociedade com a linguagem (BUZAN *et al.*, 1998).

Na dinâmica deste processo, o sucesso da securitização é caracterizado pela existência de três componentes: a ameaça existencial, a ação emergencial e os efeitos nas relações entre unidades, por meio da quebra de regras (BUZAN *et al.*, 1998, p.26).

Faz parte dessa dinâmica a securitização de questões que permitem um país estabelecer ações com consequências políticas, as quais não caberiam se não houvesse tal processo (BUZAN *et al.*, 1998).

Outro importante conceito é o de movimento de securitização (*securitization move*), quando ocorre uma tentativa de construção de uma ameaça a um grupo, por meio do ato de fala.

Um discurso que assume a forma de apresentar algo como uma ameaça existencial a um objeto referente, não cria, por si só, securitização - esse é um *securitization move*, uma vez que o problema somente é securitizado quando a audiência o aceita como tal (BUZAN *et al.*, 1998, p.25, tradução nossa).

Convém apontar o aspecto negativo que este processo traz, no âmbito doméstico ou da segurança nacional. Trata-se da ideia de que securitizar toda e qualquer questão não é boa, pelo simples fato de que pode ser considerada uma inaptidão do Estado, no que se refere a sua capacidade em lidar com a questão, por meio da normalidade política. Neste contexto, a securitização é percebida como uma “extraordinária elevação do discurso de ameaças para um imediatismo pré-político” (BUZAN *et al.*, 1998, p.29, tradução nossa).

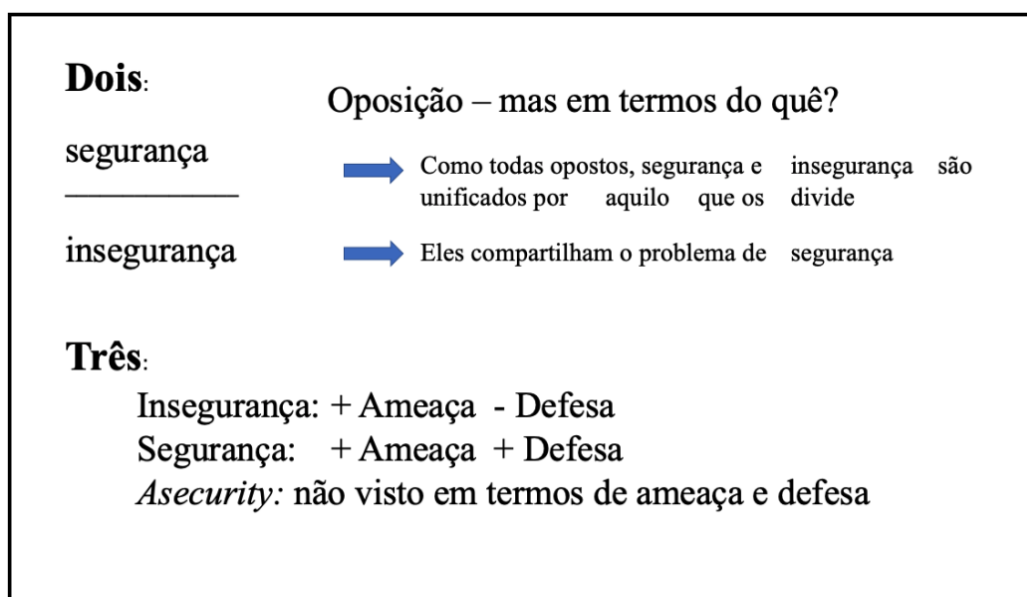
Além disto, Buzan *et al.* (1998) contribui com o entendimento da securitização, tido como um processo essencialmente intersubjetivo, mesmo que se tenha em mente observá-lo por uma abordagem objetiva. Desta forma, ao analisar uma questão como ameaça, é importante que se tenha em mente que não se trata de um simples julgamento, pois as medidas de mensuração da ameaça, mesmo que por parâmetros objetivos, não podem claramente definir tal aspecto.

Por processo intersubjetivo, infere-se que seus significados não são “apenas o conjunto de crenças individuais, daqueles que experimentam e interpretam o mundo conjuntamente” (ADLER, 1997, p.327, tradução nossa). Existe o que é reconhecido como conhecimento coletivo “que é compartilhado por todos aqueles capazes de se comprometer com ou reconhecer o desempenho apropriado de uma prática social ou de um conjunto de práticas” (COHEN, 1987 *apud* ADLER, 1997, p.327, tradução nossa). Ainda, “os significados intersubjetivos afetam quase casualmente certas ações, não por determiná-las direta ou inevitavelmente, mas por torná-las plausíveis ou implausíveis, aceitáveis ou inaceitáveis, concebíveis, respeitáveis ou duvidosas” (YEC, 1996 *apud* ADLER, 1997, p.350, tradução nossa).

A dessecuritização é entendida como um processo pelo qual questões ou atores são retirados da agenda de securitização e são reintroduzidos no ambiente político comum. Ela é vista como necessária, uma vez que a segurança excessiva nem sempre é considerada saudável. Tem-se como exemplo o mercado global, em que muita segurança econômica pode ter impactos negativos. Desta forma, questões securitizadas podem sofrer este processo regressivo, colocando-as dentro da esfera de negociação política (BUZAN *et al.*, 1998, p.4).

Segundo Ole Wæver (2003), a visão tradicional apresenta como opções de segurança a polarização entre a segurança e a insegurança. Já na perspectiva da securitização, observa-se uma tríade que complementa a dualidade tradicional (Figura 3). Nesta tríade, a situação de insegurança está consubstanciada pela existência de ameaça e pela inexistência de defesa contra ela; a situação de segurança ocorre quando existem ambos, a ameaça e a defesa; e a situação de *a-security* (quando ocorre dessecuritização ou quando nunca ocorreu a securitização) é quando a questão não foi tratada como sendo de segurança ou não há a percepção da presença de ameaça existencial.

Figura 3 – Concepção de segurança de dois para três



Fonte: WÆVER, 2003, p.13

Barry Buzan e Ole Wæver colocam a Escola de Copenhague com seu foco principal nos níveis médios da securitização “os quais atores coletivos políticos e egoístas (quase sempre, mas nem sempre os Estados), principalmente, constroem suas securitizações contra (ou com, para o caso de comunidades de segurança) outros” (BUZAN e WÆVER, 2009, p.254, tradução nossa).

Como forma de alcançar a análise nos níveis acima do médio, introduziu-se o conceito de macrossecuritização, que tem como ideia central o mesmo conceito de securitização desenvolvido anteriormente, mas com a diferença no fato deste processo estar em uma escala acima dos Estados e nações e por procurar agrupar todas securitizações em um nível mais alto e amplo (BUZAN e WÆVER, 2009, p.257).

Surge então o questionamento de como ocorre a macrossecuritização, na medida em que organiza e une os níveis mais baixo de securitização? Segundo Buzan e Wæver (2009), o sucesso desse processo não se deve somente ao poder do ator securitizador, mas também à construção do mais alto nível de objeto de referência que atenda à política de identidades dos vários atores, dentro do sistema.

Dentre os setores de análise de segurança, o setor militar é o que melhor institucionaliza o processo de securitização. Neste setor, o Estado permanece como o mais importante objeto referente e as elites dirigentes dos Estados são os mais importantes atores securitizantes, uma vez que são os Estados, os principais detentores da maioria dos recursos militares, consubstanciado pelas próprias forças armadas, além do fato de que são as elites dirigentes, as que detém o direito legal e político para o uso da força (BUZAN *et al.*, 1998).

Segundo Buzan *et al.* (1998), a agenda de segurança militar compreende aspectos que visam garantir a governabilidade e a autonomia contra ameaças militares internas e externas, além da defesa do território ou do governo contra ameaças não militares, como a migração e a rivalidade ideológica.

No setor militar, a lógica de ameaças e vulnerabilidades está “tradicionalmente ligada ao pensamento sobre segurança nacional” (BUZAN *et al.*, 1998, p.57, tradução nossa). Isto ocorre por motivos óbvios, uma vez que, via de regra, o emprego dos meios militares para resolução de crises representa o abandono da diplomacia e negociação, ou seja, o abandono da resolução por meio das relações políticas. (BUZAN *et al.*, 1998).

Deve-se ter em mente que a análise da securitização no setor militar, primordialmente, tem a sua percepção de ameaça no que se refere às possibilidades ou às capacidades militares do suposto agressor. Além da capacidade militar, acrescentam-se outras variáveis com importante papel no processo de securitização. São elas: o aspecto geográfico; o aspecto histórico; e o aspecto político (BUZAN *et al.*, 1998).

Quanto à geografia, os fatores distância e terreno atuam na moldagem da percepção de ameaça. Tradicionalmente, as grandes distâncias entre os Estados garantem suposta sensação de segurança, face à dificuldade de se implementar um ataque. Não obstante, observa-se que grupos terroristas e organizações criminosas podem se configurar como ameaças existenciais,

desconsiderando a questão geográfica quanto ao fator da distância (BUZAN *et al.*, 1998). Este fato é bem elucidado quando dos atentados terroristas elaborados e executados por integrantes de grupos radicais islâmicos em locais como na França, nos Estados Unidos ou na Argentina.

O aspecto histórico está relacionado com a herança aos fatos e experiências do passado sobre as percepções do presente. “A existência de histórica inimizade e guerras repetidas devem tender a amplificar as atuais percepções de ameaças” (BUZAN *et al.*, 1998, p.59, tradução nossa).

Por fim, o aspecto político analisa a ameaça militar, considerando o grau de reconhecimento entre os atores e a harmonia ou desarmonia de suas ideologias políticas. Nesta aspecto, ficou bem nítido o processo de securitização observado no conflito entre os Estados Unidos da América e a ex-União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, no período da Guerra Fria (BUZAN *et al.*, 1998).

Assim sendo, no processo de securitização pela agenda de segurança militar:

Estados e futuros Estados têm sido tradicionalmente, e permanecem, como os principais objetos referentes para a segurança militar. A proteção da integridade territorial do Estado é o tradicional objeto da segurança militar e os dois ambientes imediatos para o Estado – o regional e o doméstico – são novamente as principais preocupações desse setor (BUZAN *et al.*, 1998, p.70, tradução nossa).

O setor da segurança ambiental (meio ambiente) é aquele que possui sua agenda de segurança no domínio mais amplo do sistema internacional. Isto é explicado pelo fato de que a maioria dos seus movimentos de securitização (*securitizing moves*) ocorrerem no âmbito da comunidade ambiental internacional, ainda que tenham poder político limitado. Neste setor, distinguem-se duas agendas: a agenda científica e a agenda política. Ademais, mesmo que atue no nível do sistema internacional, coloca-se como imprescindível para a segurança ambiental que seja adotado a agenda científica pelos Estados, por importantes atores econômicos e pelas comunidades locais, destacando a relevância no nível de decisão política local (BUZAN *et al.*, 1998).

Seguindo para o setor econômico, a segurança econômica aparece nos debates políticos com o foco na natureza das relações entre a estrutura anárquica do sistema internacional e a estrutura econômica dos mercados (BUZAN, 1991 apud BUZAN *et al.*, 1998). Neste setor, observam-se as três principais posições: os mercantilistas ou neomercantilistas, que levam em consideração a primazia das políticas e, portanto, a segurança econômica está atrelada à segurança do Estado; os liberais, os quais consideram os aspectos econômicos com prioridade sobre os demais; e os socialistas, considerado um estágio intermediário entre as duas posições,

enxergando os aspectos econômicos para se atingir os objetivos políticos/sociais da justiça e da igualdade (BUZAN *et al.*, 1998).

O risco de boicotes políticos, em uma perspectiva liberal, é um aspecto atinente ao escopo da agenda de segurança econômica, que traz grande prejuízo à economia dos Estados e, por conseguinte, às suas empresas e seus investidores (BUZAN *et al.*, 1998).

A agenda de segurança societal é aquela que trata da estabilidade organizacional dos Estados, sistemas de governos e ideologias, os quais permitem a legitimidade necessária a Estados e governos e tem como foco a nação (BUZAN *et al.*, 1998). “Segurança societal está relacionada à coletividade e sua identidade” (BUZAN *et al.*, 1998, p.120, tradução nossa).

Segundo Buzan *et al.* (1998), as questões mais comuns relacionadas à segurança societal estão compreendidas na migração, na competição horizontal, na competição vertical e o despovoamento. A migração é entendida quando o fluxo populacional leva à diminuição ou diluição da etnia original, permitindo mudança de identidade; a competição horizontal ocorre quando há mudança cultural e linguística, influenciada pela cultura de uma nação vizinha; a competição vertical acontece quando as pessoas deixam de reconhecer sua própria nacionalidade, seja devido a um projeto de integração por outra nação, seja por um projeto de secessão regionalista; e, por fim, o despovoamento, ocasionado por doenças, guerra, fome, catastrofes naturais ou políticas de extermínio.

A agenda de segurança multisetorial também abrange a segurança política, a qual tem seu foco na ameaça à soberania dos Estados. “Ameaças políticas objetivam a estabilidade organizacional do Estado” (BUZAN *et al.*, 1998, p.142, tradução nossa). Importante destacar que neste conceito, a ameaça visa a derrubada do governo vigente, ou seja, a estabilidade, por meio de movimentos seccionistas, a fim de enfraquecer o Estado antes de uma ataque militar propriamente dito. As ameaças políticas versam sobre dar ou negar reconhecimento, apoio ou legitimidade. (BUZAN *et al.*, 1998).

Assim, observam-se alguns aspectos que permitem identificar a ocorrência do processo de securitização, conforme apontado por Caroline Silva e Alessandro Pereira (2019):

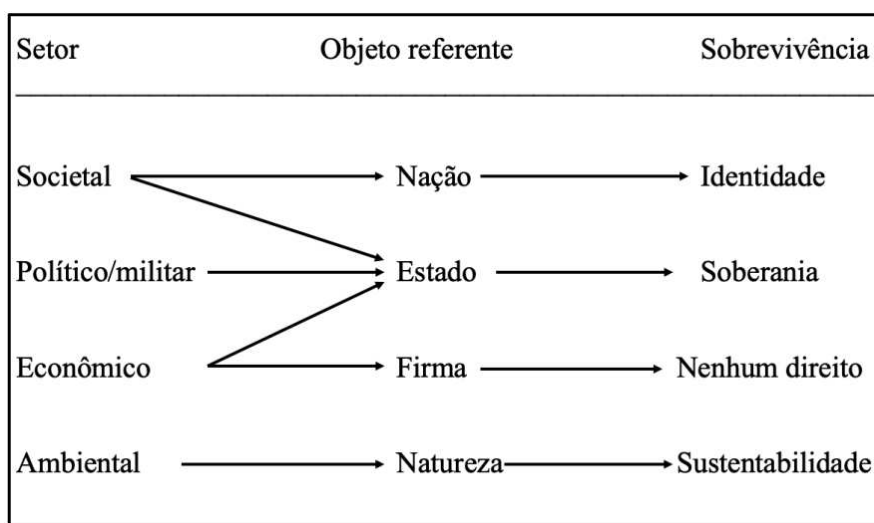
Em síntese, o sucesso da securitização de um tema depende (1) da análise dos discursos de securitização e da recepção da audiência; (2) da identificação do agente securitizador, justificando-se os motivos pelos quais o estudo empírico identificou esse agente como responsável pelo movimento de securitização analisado; (3) da análise das medidas emergenciais adotadas para lidar com as ameaças existenciais e sua respectiva legitimação por parte da audiência (PEREIRA e SILVA, 2019, p.5).

Segundo Ole Wæver (2003), a teoria da securitização tem sua importância na medida que apresenta os efeitos deste processo percebidos internamente, por meio da inibição dos

debates e do próprio regime democrático e externamente, ao fomentar conflitos e dilemas de segurança. Ressalta ainda que, os diferentes objetos referentes, no escopo de cada setor de segurança, engendram dinâmicas próprias.

A Escola de Copenhague e, por conseguinte, a teoria da securitização, torna possível desvincular do Estado, a exclusividade tradicional de ser o objeto referente nas agendas de segurança. Assim, ao alargar a concepção das agendas de segurança (figura 4), novos entes passam ser percebidos como objetos referentes.

Figura 4 – Dialética de segurança (principais exemplos)



Fonte: WÆVER, 2003, p.17

Para a Organizações das Nações Unidas, o terrorismo passou a fazer parte da agenda de segurança com maior ênfase a partir dos anos 90, no pós-Guerra Fria. Em 1994, a Declaração de Medidas para Eliminar o Terrorismo Internacional foi adotada pela Assembleia Geral da ONU, que foi complementada em 1996, quando se condenou todos os atos e práticas de terrorismo como atos criminosos e injustificáveis, independente de quem os cometesse ou em qual lugar ocorressem.

Após os ataques terroristas aos Estados Unidos, em 11 de setembro, o Conselho de Segurança das Nações Unidas estabeleceu o Comitê Antiterrorismo, materializando efetivamente a priorização do combate ao terrorismo, por meio da sua securitização. Por meio deste comitê, o Conselho de Segurança controla a implementação das Resoluções 1373 (2001) e 1624 (2005) no âmbito da ONU.

Com a Resolução 1373, buscou-se impactar o sistema financeiro de grupos ligados ao terrorismo, estabelecendo diretrizes para impedir o seu financiamento, criminalizando a coleta de recursos e congelando bens financeiros ligados ao terrorismo (ONU, 2001).

Em 2002, face à possibilidade de uso de armas químicas, biológicas e nucleares por parte de atores não estatais, a Assembleia Geral da ONU adotou a Resolução 57/83 – Medidas para Evitar que Terroristas Adquiram Armas de Destruição em Massa. O amadurecimento desta medida resultou, em 2004, na Resolução 1540, que obriga os países-membros do sistema ONU a não fornecerem suporte a qualquer ator não estatal para as atividades de desenvolvimento, aquisição, produção, posse, transporte, transferência ou uso de armas químicas, biológicas e nucleares (ONU, 2004).

No escopo do processo de securitização do terrorismo no sistema ONU, observa-se ainda, o Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC), responsável por conduzir o esforço internacional para combater o tráfico de drogas, o crime organizado e o terrorismo internacional. Dentro do UNODC, o Departamento de Prevenção do Terrorismo tem como principal atribuição a assistência técnica legal para a implementação dos instrumentos de combate ao terrorismo.

Em 2006, a Assembleia Geral adotou a Estratégia Global de Contraterrorismo da ONU, definindo uma série de medidas específicas para combater o terrorismo em todas suas vertentes, em nível nacional, regional e internacional. Em 2011, foi estabelecido o Centro de Contraterrorismo da ONU, da Força-Tarefa de Implementação do Contraterrorismo, dentro do Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime e, em 2017, a Assembleia Geral criou o Escritório de Contraterrorismo das Nações Unidas (UNOCT), evidenciando a importância que o tema galgou ao longo do tempo dentro da organização.

O Escritório de Contraterrorismo das Nações Unidas tem por objetivo coordenar e controlar os esforços antiterrorismo da ONU, sob um único escritório, facilitando a relação com outros órgãos e membros do Conselho de Segurança, assumindo as estruturas da Força-Tarefa de Implementação do Contraterrorismo e do Centro de Contraterrorismo da ONU.

A partir da abordagem conceitual de segurança apresentada pela Escola de Copenhague, destaca-se, no nível regional, a Organização dos Estados Americanos (OEA), principalmente no que se refere ao tratamento das questões referentes à ameaça terrorista. Assim, no contexto da OEA, ocorreram eventos que permitiram a discussão de ações com a finalidade da prevenção e do combate ao terrorismo, como a Cúpula das Américas, realizada em Miami, no ano de 1994, da qual originaram duas significativas reuniões, a Primeira Conferência Especializada em Terrorismo, em Lima, no ano de 1996, e a Segunda Conferência Especializada em Terrorismo, em Mar del Plata, no ano de 1998 (SUAREZ, 2012)

Realizada em dezembro de 1994, a Cúpula das Américas abordou vinte e três tópicos. Dentre eles, o número 7, versou sobre a eliminação da ameaça do terrorismo nacional e

internacional. Esta reunião estabeleceu, mesmo que de forma abrangente, a necessidade de promover acordos bilaterais e sub-regionais com o objetivo de julgar e punir atividades terroristas, promover uma conferência especial para prevenção do terrorismo e reafirmou a importância da ratificação dos tratados de extradição pelos Estados (OEA, 1994).

A Declaração de Lima para a Prevenção, Combate e Eliminação do Terrorismo foi o produto da Primeira Conferência Especializada em Terrorismo, realizada em 1996. Por meio dela, reconheceu-se a necessidade de intensificação da cooperação regional, além da necessária adoção de medidas efetivas para resposta urgente face à ameaça do terrorismo (OEA, 1996). Ainda, esta declaração estabeleceu os seguintes pontos:

1. Que a observância do direito internacional, o pleno respeito pelos direitos humanos e as liberdades fundamentais, o respeito à soberania dos Estados, ao princípio da não-intervenção e à estrita observância dos direitos e deveres dos Estados consagrados na Carta da OEA constituem a estrutura global para prevenir, combater e eliminar o terrorismo.
2. Que a violência terrorista corrói a convivência pacífica e civilizada, afeta o Estado de Direito e o exercício da democracia e põe em perigo a estabilidade das instituições nacionais e o desenvolvimento socioeconômico de nossos países.
3. Que o terrorismo, como forma grave de violência organizada e sistemática, que visa gerar caos e medo entre a população, resulta em morte e destruição e é uma atividade criminosa condenável.
4. A condenação mais enfática a todos os atos terroristas, onde e por quem os perpetraram, e a todos os métodos usados para cometê-los, independentemente da motivação invocada para justificar os atos.
5. Que os atos terroristas são crimes ou delitos graves comuns e, como tais, devem ser julgados pelos tribunais nacionais de acordo com o direito interno e as garantias fornecidas pelo Estado de Direito.
6. A sua resolução de cooperar plenamente em matéria de extradição, em conformidade com o seu direito interno e os tratados em vigor na matéria, sem prejuízo do direito dos Estados de conceder asilo quando for o caso.
7. Que o terrorismo, conforme observado pelos Chefes de Estado e de Governo na Cúpula das Américas, é uma violação dos direitos e liberdades fundamentais das pessoas e um atentado à própria democracia.
8. Sua decisão de estudar, com base na avaliação dos instrumentos internacionais existentes, a necessidade e conveniência de concluir uma nova convenção interamericana sobre terrorismo.
9. Que é importante que os Estados membros da OEA ratifiquem ou adiram aos instrumentos internacionais sobre terrorismo o mais rápido possível e, quando necessário, os implementem por meio de suas legislações internas.
10. Sua decisão de aumentar a cooperação entre os Estados membros no combate aos atos terroristas, no pleno respeito ao Estado de Direito e às normas internacionais, especialmente no que se refere aos direitos humanos.
11. Que é essencial adotar todas as medidas de cooperação bilateral e regional necessárias para prevenir, combater e eliminar, por todos os meios legais, os atos terroristas no Hemisfério, com pleno respeito à jurisdição dos Estados membros e aos tratados e convenções internacionais (OEA, 1996).

A Segunda Conferência Especializada em Terrorismo, realizada na Argentina, em 23 e 24 de novembro de 1998, estabeleceu o Compromisso de Mar del Plata, que recomendou a

necessidade de estabelecimento de apropriada estrutura institucional, denominada de Comitê Interamericano sobre Terrorismo, formado por autoridades nacionais competentes de cada Estado membro da OEA, com o fim de desenvolver cooperação da prevenção, combate e eliminação das atividades terroristas, devendo se reunir, pelo menos, uma vez ao ano (OEA, 1998). “Nesse contexto, em 1999, instituiu-se o Comitê Interamericano de Combate ao Terrorismo (CICTE), através da resolução da Assembleia Geral 1.650 (XXIX-0/99)” (SUAREZ, 2012, p.388).

No contexto pós 11 de setembro de 2001, com os atentados terroristas nos EUA que resultaram na destruição das Torres Gêmeas e no grande número de mortes de pessoas, o CICTE adquire uma maior importância no contexto da OEA. Já em 21 de setembro daquele ano, duas resoluções foram adotadas, por meio das 23ª e 24ª Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores da OEA, que trataram respectivamente do fortalecimento da cooperação hemisférica para prevenir, combater e eliminar o terrorismo e da ameaça terrorista nas Américas. Desde então, já foram expedidas 12 resoluções sobre o tema (OEA, 2002).

A Convenção Interamericana contra o Terrorismo, estabelecida pela resolução AG/RES.1840 (XXXII-O/02), em junho de 2002, é um importante instrumento pelo qual a OEA reafirmou seu propósito em prevenir, punir e eliminar o terrorismo, fazendo com que seus países membros concordassem em adotar medidas necessárias, além de fortalecer a cooperação âmbito OEA, dentre as quais merecem destaque medidas de prevenção, combate e erradicação do financiamento do terrorismo; combate à lavagem de dinheiro; cooperação de controle de fronteiras; cooperação entre autoridades de aplicação da lei; assistência legal mútua; transferência de pessoas sob custódia; negação de status de refugiados e asilo a todos que cometerem ofensas estabelecidas pelos instrumentos internacionais listados em seu artigo 2º, da Convenção (OEA, 2002).

Ainda com relação à Convenção Interamericana contra o Terrorismo, o Brasil assinou o tratado em 03 de julho daquele ano, ratificando sua adesão em 26 de setembro de 2005 (OEA, 2002).

Assim, ao observar o terrorismo no contexto da OEA, infere-se que o tema ocupa posição de relevância na sua agenda de segurança, principalmente após os atentados de 11 de setembro de 2001.

Outro importante organismo que o Brasil faz parte, desde o ano 2000, é o Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e Financiamento do Terrorismo – *Financial Action Task Force* (GAFI/FATF). Esta organização trata da formulação e promoção de políticas nacionais e internacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo

(FATF/GAFI, 2020). Além do GAFI/FATF, o Brasil também é membro do *Financial Action Task Force of Latin America* (GAFILAT), criado em 2000 e que reúne países latino-americanos com propósito semelhante ao GAFI/FATF. Destaca-se ainda que, ambos os organismos realizam avaliações em cada país membro, sobre a implementação das medidas legais, regulatórias e operacionais com o fim de combate à lavagem de dinheiro, ao financiamento do terrorismo.

Analisando as avaliações brasileiras do GAFI/FATF e do GAFILAT, merecem especial atenção a avaliação do GAFISUD, de 2004, que qualificou como materialmente não atingidas pelo Brasil, as recomendações RE II – Tipificar como delito o financiamento ao terrorismo e as organizações terroristas, RE III – Congelar e confiscar os bens de terroristas. Diante disto, o GAFI/FATF expediu a recomendação ao Brasil para a adoção uma legislação que executasse tal papel, na maior celeridade possível (FATF/GAFI e GAFISUD, 2004).

A avaliação mútua do GAFI/FATF sobre o Brasil, realizada em 2010, traz novamente o questionamento face às inadequações da legislação nacional, principalmente no que se refere à Recomendação Especial II. Embora o país já tivesse assinado e ratificado a Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo, da Assembleia-Geral das Nações Unidas, por meio do Decreto nº5.640, de 26 de dezembro de 2005, ainda não se havia tipificado a criminalização do financiamento ao terrorismo (FATF/GAFI, 2010, p.26).

A Reunião Plenária do GAFI, em fevereiro de 2016, o Brasil é citado devido às dificuldades em se implementar as recomendações da organização, sinalizando a possibilidade de serem adotadas outras medidas diferentes das adotadas até então.

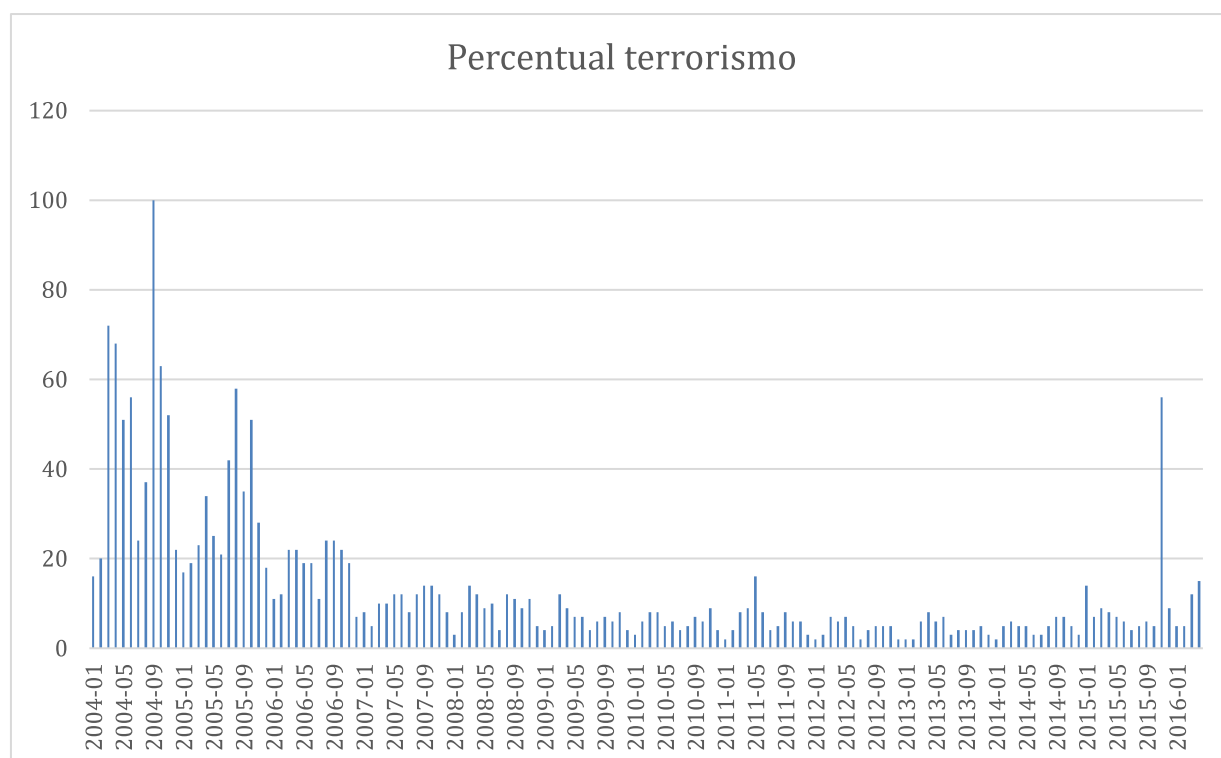
O GAFI está profundamente preocupado com a contínua falha do Brasil em remediar as graves deficiências identificadas em seu terceiro relatório de avaliação mútua, adotado em junho de 2010. O Brasil não criminalizou o financiamento do terrorismo desde 2004, quando o segundo relatório de avaliação mútua do Brasil foi adotado. Embora recebamos progresso do Brasil no congelamento de ativos terroristas, outras melhorias são necessárias para satisfazer plenamente os padrões do GAFI.

O GAFI agora pede ao Brasil que cumpra seu compromisso de membro do GAFI, promulgando uma legislação de combate ao financiamento do terrorismo que trate adequadamente dessas deficiências, de acordo com as Recomendações do GAFI. Se a legislação adequada não tiver sido promulgada pela próxima Plenária do GAFI (20 de junho de 2016), o GAFI considerará as próximas etapas do processo de acompanhamento (FATF/GAFI, 2016).

Aqui é percebida a atuação de atores externos ao país, que de alguma forma pressionaram o governo brasileiro no processo de securitização do terrorismo, com impactos nas leis nacionais.

A ferramenta de análise de percentual de pesquisa de termos do Google, conhecida como *Google Trends*, permite apresentar o quanto uma palavra foi pesquisada pelo buscador Google, em um período de tempo. Ainda que não se apresente em números absolutos, esta ferramenta permite trabalhar com valores proporcionais, associados a períodos de tempos e regiões. Analisando a busca pelo termo terrorismo, no período de janeiro de 2004 a abril de 2016, no Brasil, chega-se ao Gráfico 1.

Gráfico 1 – Pesquisa por terrorismo: janeiro de 2004 à abril de 2016



Fonte: o autor

Tabela 2 – Pesquisa por terrorismo: janeiro de 2004 a abril de 2016

Ano/Mês	Percentual
2004-01	16
2004-02	20
2004-03	72
2004-04	68
2004-05	51
2004-06	56
2004-07	24
2004-08	37
2004-09	100
2004-10	63
2004-11	52
2004-12	22
2005-01	17
2005-02	19
2005-03	23
2005-04	34
2005-05	25
2005-06	21
2005-07	42

2005-08	58
2005-09	35
2005-10	51
2005-11	28
2005-12	18
2006-01	11
2006-02	12
2006-03	22
2006-04	22
2006-05	19
2006-06	19
2006-07	11
2006-08	24
2006-09	24
2006-10	22
2006-11	19
2006-12	7
2007-01	8
2007-02	5
2007-03	10
2007-04	10
2007-05	12
2007-06	12
2007-07	8
2007-08	12
2007-09	14
2007-10	14
2007-11	12
2007-12	8
2008-01	3
2008-02	8
2008-03	14
2008-04	12
2008-05	9
2008-06	10
2008-07	4
2008-08	12
2008-09	11
2008-10	9
2008-11	11
2008-12	5

2009-01	4
2009-02	5
2009-03	12
2009-04	9
2009-05	7
2009-06	7
2009-07	4
2009-08	6
2009-09	7
2009-10	6
2009-11	8
2009-12	4
2010-01	3
2010-02	6
2010-03	8
2010-04	8
2010-05	5
2010-06	6
2010-07	4
2010-08	5
2010-09	7
2010-10	6
2010-11	9
2010-12	4
2011-01	2
2011-02	4
2011-03	8
2011-04	9
2011-05	16
2011-06	8
2011-07	4
2011-08	5
2011-09	8
2011-10	6
2011-11	6
2011-12	3
2012-01	2
2012-02	3
2012-03	7
2012-04	6
2012-05	7

2012-06	5
2012-07	2
2012-08	4
2012-09	5
2012-10	5
2012-11	5
2012-12	2
2013-01	2
2013-02	2
2013-03	6
2013-04	8
2013-05	6
2013-06	7
2013-07	3
2013-08	4
2013-09	4
2013-10	4
2013-11	5
2013-12	3
2014-01	2
2014-02	5
2014-03	6
2014-04	5
2014-05	5

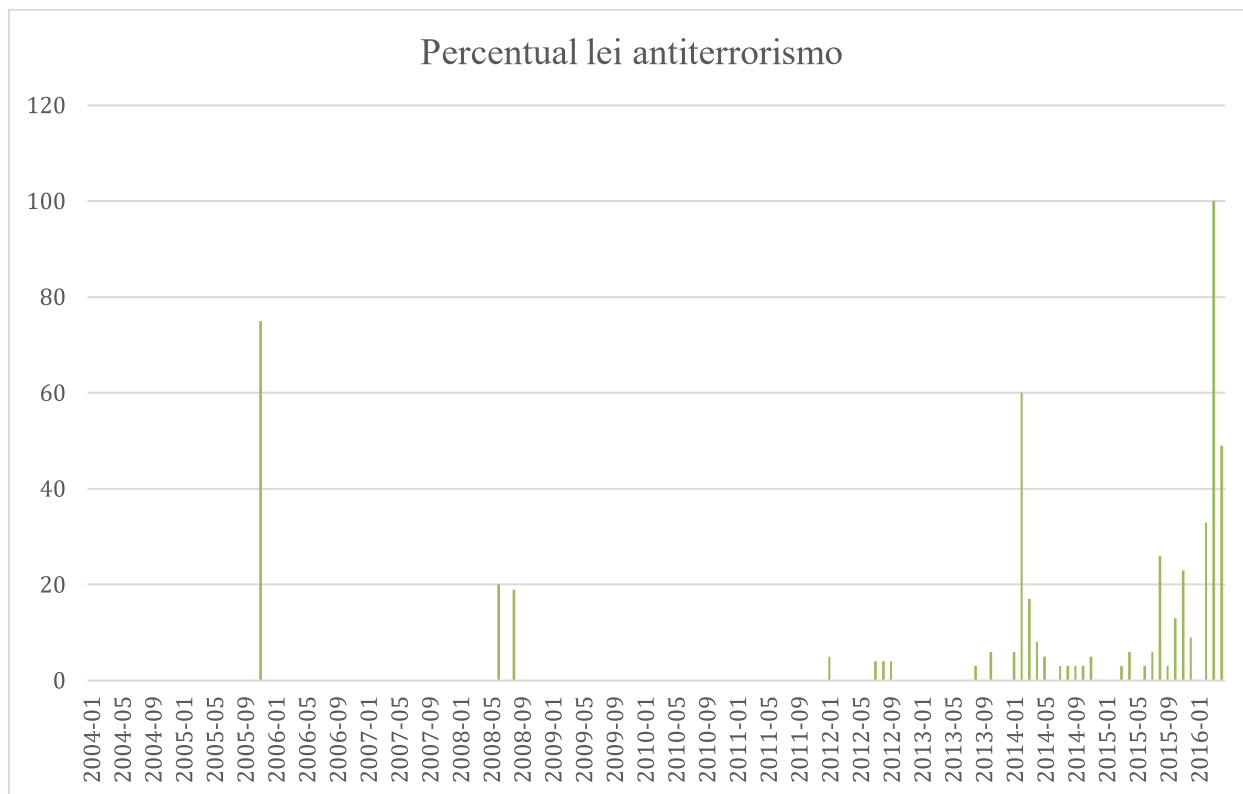
2014-06	3
2014-07	3
2014-08	5
2014-09	7
2014-10	7
2014-11	5
2014-12	3
2015-01	14
2015-02	7
2015-03	9
2015-04	8
2015-05	7
2015-06	6
2015-07	4
2015-08	5
2015-09	6
2015-10	5
2015-11	56
2015-12	9
2016-01	5
2016-02	5
2016-03	12
2016-04	15

Fonte: Google Trends

O pico de pesquisa ao termo terrorismo está associado ao período de setembro de 2004 e, após dezembro de 2006, a tendência de pesquisa se estabiliza em um patamar proporcionalmente reduzido, abaixo de 25%, até novembro de 2015. A partir de novembro de 2015, observa-se um novo pico de aumento, para 61%, que logo depois retorna para a média encontrada ao longo do período, em torno de 25%.

O Gráfico 2 permite apresentar a tendência de pesquisa pelo termo lei antiterrorismo no Brasil, ao longo do mesmo período pesquisado anteriormente. Por este gráfico, observa-se que, de forma geral, a tendência de pesquisa está próxima a zero. É interessante destacar os ápices de aumento, como em novembro de 2005, em junho e agosto de 2008, fevereiro de 2014 e em março de 2016.

Gráfico 2 – Pesquisa por lei antiterrorismo: janeiro de 2004 a abril de 2016



Fonte: o autor

Tabela 3 - Pesquisa por lei antiterrorismo: janeiro de 2004 a abril de 2016

Ano/Mês	Percentual
Mês	lei antiterrorismo: (Brasil)
2004-01	0
2004-02	0
2004-03	0
2004-04	0
2004-05	0
2004-06	0
2004-07	0
2004-08	0
2004-09	0
2004-10	0
2004-11	0

2004-12	0
2005-01	0
2005-02	0
2005-03	0
2005-04	0
2005-05	0
2005-06	0
2005-07	0
2005-08	0
2005-09	0
2005-10	0
2005-11	75
2005-12	0
2006-01	0
2006-02	0

2006-03	0
2006-04	0
2006-05	0
2006-06	0
2006-07	0
2006-08	0
2006-09	0
2006-10	0
2006-11	0
2006-12	0
2007-01	0
2007-02	0
2007-03	0
2007-04	0
2007-05	0
2007-06	0
2007-07	0
2007-08	0
2007-09	0
2007-10	0
2007-11	0
2007-12	0
2008-01	0
2008-02	0
2008-03	0
2008-04	0
2008-05	0
2008-06	20
2008-07	0
2008-08	19
2008-09	0
2008-10	0
2008-11	0
2008-12	0
2009-01	0
2009-02	0
2009-03	0
2009-04	0
2009-05	0
2009-06	0
2009-07	0

2009-08	0
2009-09	0
2009-10	0
2009-11	0
2009-12	0
2010-01	0
2010-02	0
2010-03	0
2010-04	0
2010-05	0
2010-06	0
2010-07	0
2010-08	0
2010-09	0
2010-10	0
2010-11	0
2010-12	0
2011-01	0
2011-02	0
2011-03	0
2011-04	0
2011-05	0
2011-06	0
2011-07	0
2011-08	0
2011-09	0
2011-10	0
2011-11	0
2011-12	0
2012-01	5
2012-02	0
2012-03	0
2012-04	0
2012-05	0
2012-06	0
2012-07	4
2012-08	4
2012-09	4
2012-10	0
2012-11	0
2012-12	0

2013-01	0
2013-02	0
2013-03	0
2013-04	0
2013-05	0
2013-06	0
2013-07	0
2013-08	3
2013-09	0
2013-10	6
2013-11	0
2013-12	0
2014-01	6
2014-02	60
2014-03	17
2014-04	8
2014-05	5
2014-06	0
2014-07	3
2014-08	3

2014-09	3
2014-10	3
2014-11	5
2014-12	0
2015-01	0
2015-02	0
2015-03	3
2015-04	6
2015-05	0
2015-06	3
2015-07	6
2015-08	26
2015-09	3
2015-10	13
2015-11	23
2015-12	9
2016-01	0
2016-02	33
2016-03	100
2016-04	49

Fonte: Google Trends

As tratativas para a tipificação do terrorismo na legislação nacional, não foi exclusividade do PL 2016/2015. Em pesquisa ao banco de dados do Congresso Nacional, entre os anos de 2002 até a aprovação da Lei nº 12.360, podem ser elencados 22 projetos de lei, oriundos de ambas as casas do Congresso Nacional e que, em sua grande parte, não obtiveram grandes avanços, materializando o que a Escola de Copenhague classifica como *securitization move* (Tabela 4).

Tabela 4 – Projetos de Lei no Congresso Nacional sobre a tipificação do terrorismo

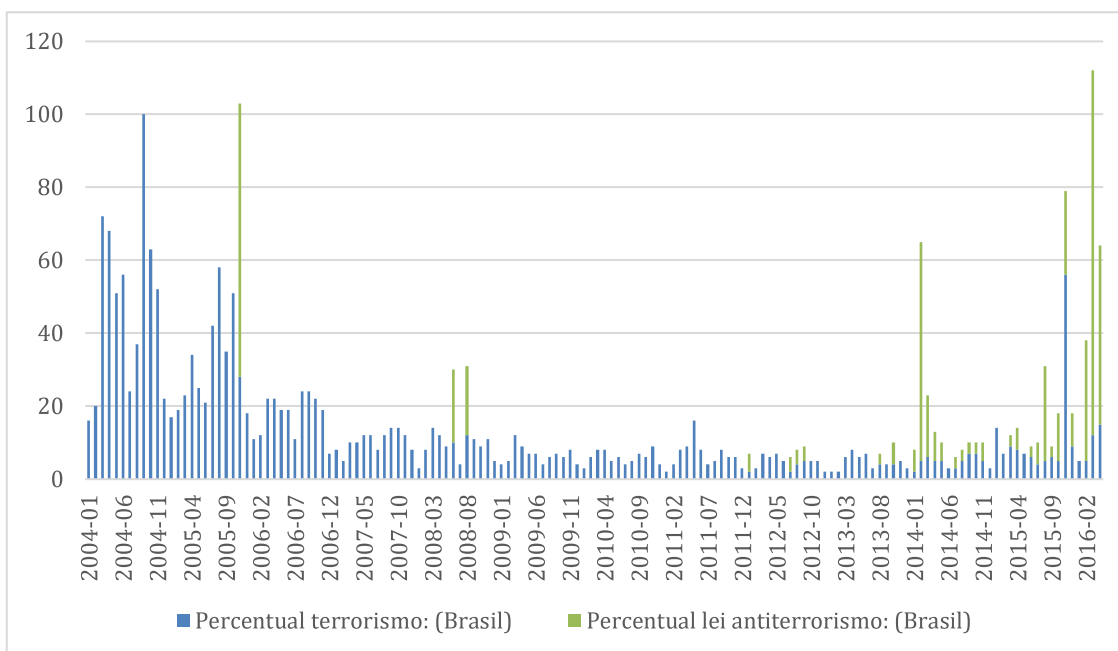
Projeto de Lei	Autor
PL 7175/2002	Deputado Federal Robson Tuma
PL 6764/2002	Sr. Miguel Reale Júnior
PL149/2003	Deputado Federal Alberto Fraga
PL 1943/2003	Deputado Federal Deley
PL 486/2007	Deputado Federal Eduardo Valverde
PL 7765/2010	Deputado Federal Nelson Goetten
PLS 588/2011	Senador Demóstenes Torres

PL 1558/2011	Deputado Federal João Campos
PLS 707/2011	Senador Blairo Baggi
PLS 762/2011	Senador Aloysio Nunes Ferreira
PL 3714/2012	Deputado Federal Edson Pimenta
PL 4674/2012	Deputado Federal Walter Feldman
PL 5571/2013	Deputado Federal Alexandre Leite
PLS 499/2013	PLS 499/2013 Autoria ATN nº 2, de 2013- Consolidação da Legislação Federal e Regulamentação de Dispositivos da CF.
PL 5773/2013	Deputado Federal Onyx Lorenzoni
PLS 44/2014	Senador Romero Jucá
PLS 178/2015	Senador Davi Alcolumbre
PL 2294/2015	Deputado Federal André Figueiredo
PL 1378/2015	Deputado Federal Arthur Virgílio Bisneto
PL 1790/2015	Deputado Federal Alberto Fraga
PL 1594/2015	Deputado Federal Lincoln Portela
PL 2583/2015	Deputado Federal Ronaldo Carletto

Fonte: o autor.

O Gráfico 3 apresenta a sobreposição das informações dos gráficos 1 e 2, permitindo observar-se um interessante contraponto. Enquanto a palavra terrorismo tem sua maior proporcionalidade de procura no período inicial, o termo lei antiterrorismo se apresenta de forma oposta, com uma maior frequência no extremo esquerdo do eixo do tempo. A luz da Teoria da Securitização, pode-se inferir que a construção da ameaça de terrorismo no Brasil, esteve por um longo período no espectro do não politizado.

Gráfico 3 – Comparação de tendência de busca terrorismo e lei antiterrorismo

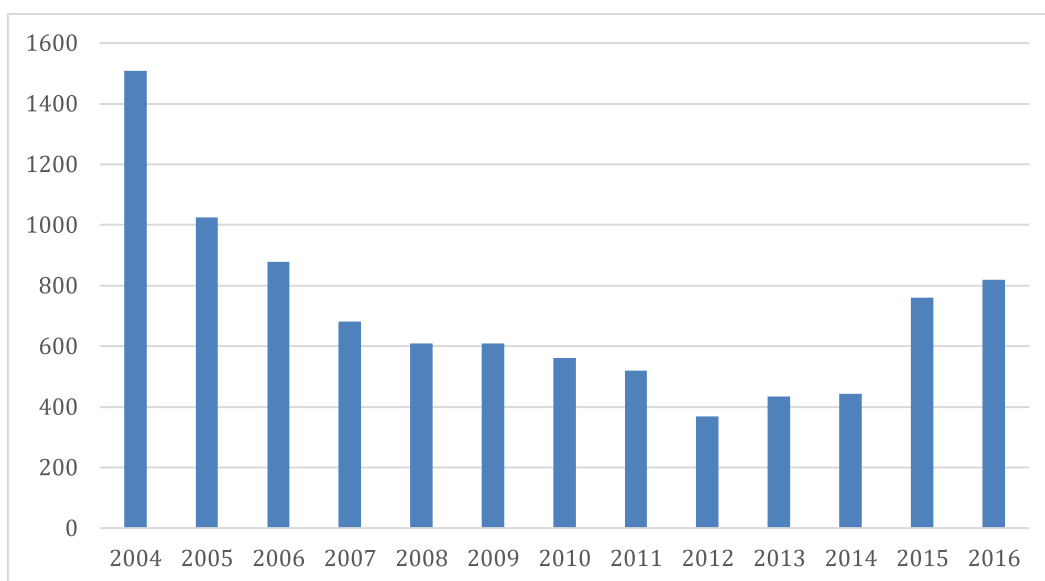


Fonte: o autor

Ademais, com base nos dados referentes as tabelas 3 e 4, percebe-se que por mais que se tenham projetos de lei acerca do terrorismo, a partir de 2002, a pesquisa pelo termo neste buscador é distribuída em quatro períodos de maiores incidências. O primeiro grande pico está em novembro de 2005, com 75% de índice. O segundo está entre julho e agosto de 2008, com índice próximo de 20%. O terceiro é visto em fevereiro de 2014, com o índice de 60% e o último grande pico, com 100% de índice de procura, em março de 2016, período de aprovação da PL 2.016/2015.

Como possível associação entre o aumento de interesse pela pesquisa, conforme os picos observados em 2005, pode ser elencado o Projeto de Decreto Legislativo nº 373, de 2005, que gerou o Decreto nº 5.639 de 26/12/2005, promulgando a Convenção Interamericana contra o Terrorismo, assinada pelo Brasil em Barbados, em 03 de junho de 2002 (SENADO FEDERAL, 2005a); o Decreto Legislativo nº 769, de 30/06/2005, que gerou o Decreto nº 5.640 de 26/12/2005, promulgando o texto da Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 09 de dezembro de 1999, e assinada pelo Brasil em 10 de novembro de 2001 (SENADO FEDERAL, 2005b). Já os demais picos podem ser associados ao aumento de proposições de projetos de lei, acerca do tema, principalmente quando da ocorrência dos eventos no país, como a Copa das Confederações FIFA de 2013, a Copa do Mundo FIFA de 2014 e as Olimpíadas de 2016.

Utilizando a ferramenta de busca do acervo de edições do jornal O Estadão, os termos terrorismo e lei antiterrorismo aparecem da seguinte forma:

Gráfico 4 – Número de incidências do termo terrorismo O Estadão

Fonte: o autor

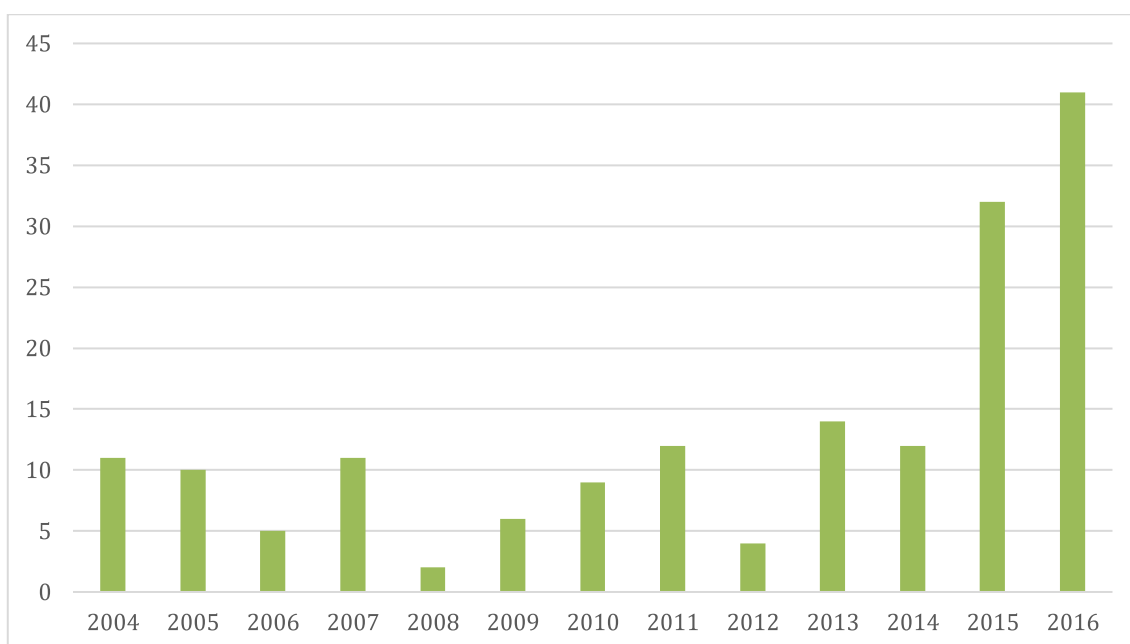
Tabela 5 – Resultado de incidência do termo terrorismo O Estadão

Ano	Número de incidências em edições do O Estadão
2000	337
2001	2453
2002	1918
2003	1365
2004	1508
2005	1024
2006	879
2007	682
2008	609
2009	609

2010	561
2011	519
2012	369
2013	435
2014	443
2015	761
2016	820

Fonte: O autor

Gráfico 5 - Número de incidências do termo lei antiterrorismo O Estadão



Fonte: o autor

Tabela 6– Resultado de incidência do termo lei antiterrorismo O Estadão

Ano	Número de incidências em edições do O Estadão
-----	---

2000	6
2001	67
2002	22
2003	13
2004	11
2005	10
2006	5
2007	11
2008	2
2009	6
2010	9
2011	12
2012	4
2013	14
2014	12
2015	32
2016	41

Fonte: o autor

É interessante constatar que os gráficos resultantes dos dados obtidos em consulta ao acervo do jornal O Estadão, para ambos os termos, denota uma semelhança de comportamento, quando comparados aos gráficos obtidos com a consulta à ferramenta *Google Trends*. A partir de 2004, a incidência do termo terrorismo é caracterizada por um formato côncavo e a

incidência do termo lei antiterrorismo é caracterizada por um formato mais retilíneo, com alguns picos ao longo do período e com a ascensão vertiginosa nos anos de 2015 e 2016.

Destaca-se ainda que neste período, o Brasil não sofreu nenhum atentado violento com características de terrorismo internacional ou doméstico, o que por si só permite inferir quanto ao fato de não se haver uma pressão interna para uma urgente tipificação do crime de terrorismo.

Indaga-se não fossem as Olimpíadas, caberia a proposição de um projeto de lei sobre o tema? A resposta, ainda que seja audaciosa, tenta buscar amparo em dois fatos relevantes. Um aspecto, foi a quantidade de proposições de PL acerca do terrorismo, anteriores à 2016. Foram cerca de 22 projetos. Observa-se que quase todos os projetos de lei não tiveram grande repercussão midiática, tão pouco foram acolhidos com a devida cautela pelo parlamento, o que permite dizer que o ambiente Olimpíadas foi fundamental para a politização do terrorismo, no escopo da Teoria da Securitização. Ademais, as Olimpíadas foram fundamentais para que o mundo e, conseqüentemente, importantes atores internacionais como o GAFI, se voltassem para o Brasil.

Neste sentido, convém destacar a fala do ex-ministro Raul Jungmann quando questionado a respeito de atores internos que tenham pressionado para a elaboração da lei em estudo. “Eu acho que pressões para você ter a tipificação do crime de terrorismo sempre existiram, mas elas não tinham essa capacidade de mobilizar o governo para que ele tomasse a iniciativa” (JUNGMANN, 2020).

Por fim, é interessante ressaltar que o interesse maior pelo tema, no período que antecedeu as Olimpíadas do Rio de 2016, não consubstanciou a atuação de atores securitizantes nacionais. Desta forma, a pressão de atores externos ao país foi preponderante para a aprovação da lei antiterrorismo.

Cap 3 – A Lei nº 13.260/2016

A Lei nº 13.260/2016 surgiu do processo legislativo iniciado em 18 de junho de 2015, quando a Presidência da República propôs o Projeto de Lei (PL) 2.016/2015. Este PL disporia sobre organizações terroristas, alterando a Lei nº 12.850, de 02 de agosto de 2013, e a Lei nº 10.446, de 8 de maio de 2002 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016a).

Pela Exposição de Motivos Interministerial nº 00125/2015, de 16 de junho de 2015, os ministros José Eduardo Martins Cardozo e Joaquim Vieira Ferreira Levy, respectivamente ministros da Justiça e da Fazenda, submetem à Presidente da República as razões que justificavam a iniciativa de proposição de lei acerca deste tema.

As organizações terroristas caracterizaram-se nos últimos anos em uma das maiores ameaças para os direitos humanos e o fortalecimento da democracia. Atentados em grande escala, praticados por grupos bem treinados, ou mesmo atos individuais, exercidos por pessoas sem qualquer ligação com um determinado grupo, aterrorizam populações inteiras ou determinadas minorias (CARDOZO e LEVY, 2015).

Não obstante as razões acima elencadas, é correto afirmar que contribuíram para a proposição do projeto de lei os atentados terroristas ocorridos na França, em janeiro e em novembro de 2015, fazendo com que houvesse um contexto de aumento de cobrança internacional para que o Brasil tipificasse o crime de terrorismo e o seu financiamento (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2016).

Neste sentido, o Parecer nº 3/2016/PENAL/SAL apresenta:

Quanto à pressão da comunidade internacional, cumpre destacar que desde 2010 o Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (GAFI) acompanha o Brasil, em busca de que o país adote legislação que supra as lacunas apontadas, tendo realizado em março de 2015 uma visita de alto nível, com delegação que manteve reuniões com o Ministro de Estado da Fazenda, o Ministro de Estado da Justiça, o Presidente da Câmara dos Deputados, o Procurador-Geral da República e o Chefe da Assessoria Especial da Casa Civil. Em junho de 2015, os Ministros da Justiça e da Fazenda encaminharam uma carta ao GAFI comprometendo-se a envidar esforços para sanar as deficiências supramencionadas (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2016, p.3).

Na proposta inicial do PL, quando do envio à Câmara dos Deputados, eram qualificadas como organizações terroristas as que perpetravam atos de violência por motivos ideológico, político, xenofóbico, de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou gênero e que ensejavam disseminar terror. No texto deste projeto de lei já havia a inclusão do dispositivo denominado como cláusula de excludente, que visava preservar as manifestações políticas, sociais ou sindicais movidas por propósitos sociais ou reivindicatórios. Ainda, também havia menção à questão do “lobo solitário”, assim como tipificava-se a conduta de financiamento ao terrorismo, atendendo aos compromissos nacionais interpostos pelas resoluções internacionais

as quais o Brasil é signatário, em especial com o Grupo de Ações Financeira-GAFI (CARDOZO e LEVY, 2015).

Observa-se que esta proposta de Projeto de Lei partiu de uma orientação de modificação de legislações já existentes ou segundo o Secretário de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça à época, o senhor Gabriel Sampaio, uma orientação minimalista. Esta visão divergia de outros órgãos, como o Ministério da Defesa, e até mesmo internamente, no âmbito do Ministério da Justiça, no que se refere a uma proposição de legislação mais sistemática.

Ainda que ele tivesse uma solução de encaminhamento, em 2013, na mudança da lei de organizações criminosas e depois em 2016, com a lei de terrorismo propriamente dita, ao longo de todo esse período, sempre houve debate sobre a matéria, até por conta dos compromissos internacionais do Brasil. Eu percebo que especialmente quando se chega no momento decisivo em relação a apresentar a legislação, havia não só do Ministério da Defesa, mas também no âmbito interno Ministério da Justiça, nossos órgãos de prevenção e repressão, o interesse em que já, desde o início, houvesse uma proposta de legislação antiterrorismo de forma mais sistemática. Essa sempre foi a posição externada pelos órgãos, Ministério da Defesa, também, nas reuniões em que participamos, mostravam um maior interesse numa legislação mais sistemática, uma lei especial antiterrorista. Foi preciso mediar, junto à Casa Civil e a Presidência da República, por um projeto mais minimalista, que foi a posição que o Ministério da Justiça acabou apresentando, considerando também o contexto político da época, a Presidência da República preferiu esse caminho minimalista e quando o Congresso Nacional aponta por um caminho mais estruturante, de lei mais sistemática, certamente a aderência desses órgãos para essa proposta acabou sendo consequência do que já era o entendimento prévio (SAMPAIO, 2020).

Considera-se, também, o fato de que para uma parte de órgãos e ministérios do Poder Executivo, o país não havia adotado legislação específica por compreenderem que o Brasil já realizava as atividades necessárias à prevenção e ao combate ao terrorismo.

Para responder essa pergunta, tem que se fazer uma rápida digressão em relação ao debate como vinha sendo feito ao longo dos anos, em especial quando o Brasil assumiu os compromissos de realização de grandes eventos, como a Copa e as Olimpíadas, em especial. Até o momento anterior, nós tínhamos, inclusive em alguns pareceres do Ministério da Justiça, o entendimento de que o país cumpria, por meio de políticas públicas e da interpretação em relação à nossa legislação, nós tínhamos um entendimento de que o país cumpria todas as obrigações de prevenção e combate ao terrorismo. A despeito de não ter uma legislação específica, nós tínhamos diversos órgãos públicos legitimados para sua atuação e a partir da interpretação de que as bases fundamentais dos crimes praticados em ações terroristas eram todas elas criminalizadas na nossa legislação. O país entendia que cumpria com os instrumentos internacionais sobre o assunto (SAMPAIO, 2020).

A Mensagem nº 209, de 16 de junho de 2015, expunha a necessidade de celeridade para as tratativas e apreciação do Projeto de Lei. Ela continha a mensagem de solicitação de urgência para que os membros do Congresso Nacional pudessem deliberar acerca desta matéria.

No que se refere à solicitação de urgência para deliberação do projeto de lei, apontam-se como elementos importantes, atores externos ao país, em especial o Grupo de Ação Financeira (GAFI), que exerceu pressão sobre governo brasileiro para que adoção de recomendações como a tipificação do crime de financiamento ao terrorismo, sob o risco de rebaixamento na avaliação internacional.

Então, houve ao longo de todo o ano de 2013, o ano de 2014 e até a efetiva apresentação do projeto, em 2016, houve uma efetiva tentativa de discussão e de adequação às recomendações e às pressões internacionais que recebíamos. Teve uma posição definitiva que foi impulsionada de um lado, pelos nossos órgãos ligados à prevenção e à repressão a criminalidade violenta e também ao terrorismo e também do Ministério da Fazenda, que liderava também a delegação brasileira que se reportava ao GAFI. No momento em que houve uma pressão decisiva e uma concreta ameaça de que o país tivesse um rebaixamento na avaliação internacional por não ter uma legislação, isso fez com que, a partir da avaliação conjunta dos órgãos de prevenção e repressão, se adotasse o caminho de propor uma legislação (SAMPAIO, 2020).

Essa caracterização da pressão exercida pelo GAFI também está evidenciada no Parecer nº 3/2016/PENAL/SAL, do Ministério da Justiça.

Como produto desse compromisso foram apresentados os Projetos de Lei nº 2.015, de 2015 (disciplinando a ação de indisponibilidade de bens, direitos ou valores em decorrência de resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas – CSNU, convertido na Lei nº 13.170, de 16 de outubro de 2015) e 2.016, de 2016 (ora em fase de sanção).

Apesar dos esforços com a apresentação dos referidos Projetos de Lei, tendo um deles até mesmo sido sancionado pela Presidente da República, o país, na última sessão plenária do GAFI, em fevereiro de 2016, foi objeto de um *Public Statement*, declaração que exortou o Brasil ao cumprimento dos compromissos assumidos, medida prévia ao afastamento do Grupo. Esta última medida poderá ter efeitos drásticos sobre o comércio internacional brasileiro, colocando todo o sistema financeiro do país sob suspeita (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2016, p.3).

Da análise dos atores externos que contribuíram para que a lei antiterrorismo fosse elaborada, também merece destaque o Comitê Olímpico Internacional. Esse ator, assim como o GAFI, contribuiu sobremaneira para a concentração de esforços no intuito de politizar a temática do terrorismo no governo brasileiro. Com relação a possibilidade desses grupos terem exercido uma pressão sobre o Brasil, Aldo Rebelo traz:

Eu não poderia, claro, qualificar de pressão. Não era propriamente uma pressão, era uma preocupação de que o Brasil tivesse uma legislação que contemplasse o combate ou a prevenção contra atos terroristas, porque isso afetava o evento que essas instituições dirigiam, no caso a FIFA e o Comitê Olímpico Internacional, mas não chegou a haver uma pressão ou cobrança. Havia a expectativa, por parte dos países que se consideravam alvos desses movimentos terroristas, de que houvesse uma lei. Nunca recebi uma cobrança, mas havia expectativa desses países, como meio de proteção de suas delegações (FIGUEIREDO, 2020).

Ainda sobre a pressão do Comitê Olímpico Internacional (COI), o General de Exército Etchegoyen diz:

Para o grande evento, aprovação da lei era uma imposição do pacote, do caderno de encargos da FIFA, como do COI. Uma delas é essa, o Brasil ter uma legislação de proteção e de ação contra ações dessa natureza (ETCHEGOYEN, 2020).

Corroborando com esta visão, o ex-deputado federal e ex-Ministro da Defesa, o senhor Raul Jungmann traz:

Nós já estamos bem mais adiante, em torno dos anos de 2015 e 2016, e uma das exigências colocada pelo Comitê Olímpico Internacional, e também por uma outra organização que agora não me lembro do nome, era de que o Brasil teria que ter, para poder tocar as Olimpíadas, teria que ter uma lei antiterrorismo. Então, é a partir daí que essa lei começa a tramitar com apoio do governo. Ela não foi, digamos, uma escolha interna nossa. Ela é uma exigência, dentre as muitas de um caderno exigências do COI. Uma delas era exatamente que tivéssemos uma lei antiterrorista. Então, a origem da lei antiterrorista foi exatamente essa (JUNGMANN, 2020).

Raul Jungmann ainda aponta o GAFI como importante organização que pressionou o Brasil para a criminalização do terrorismo, naquele período.

GAFI, exatamente. O GAFI foi quem liderou isso. Não foi nem o COI. Quem liderou mesmo, essa pressão vinha do GAFI (JUNGMANN, 2020).

Recebido o texto do PL 2.016/2015, a Mesa Diretora deliberou por um prazo de 45 dias para apreciação na Câmara dos Deputados, despachando às Comissões de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado e Constituição e Justiça e de Cidadania (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016a).

Em 01 de julho de 2015, a Mesa Diretora encerrou o prazo de emendamento de Plenário, sendo apresentados seis emendas ao PL 2.016/2015. Todas as emendas foram remetidas à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, cujo deputado federal Raul Jungmann era o relator e à Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, que teve como relator o deputado federal Alberto Fraga (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016a).

Em 09 de julho de 2015, o deputado federal Arnaldo Faria de Sá requisitou a apensação do PL 2072/2015 ao PL 2016/2015, sob a justificativa que ambos o projetos de lei mantinham conexão por tratar de medidas de combate às organizações criminosas, dentre as quais as organizações terroristas (SÁ, 2015). Este requerimento foi indeferido em 27 de julho, sob a justificativa da Mesa Diretora de que não havia correlação apta para a tramitação conjunta de ambos os projetos de lei (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016a).

Ainda no mês de julho de 2015, a Mesa Diretora decide retificar seu despacho, distribuindo o projeto de lei a mais uma nova comissão, a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, cujo relator foi o deputado federal Arlindo Chinaglia.

A sessão deliberativa ordinária, em 05 de agosto de 2015, foi lido em plenário, pelo deputado federal Arthur Oliveira Maia, o parecer da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Nesse parecer, concluiu-se pela aprovação do PL 2.016/2015 e Emenda de Plenário nº8/2015, assim como pela rejeição das Emendas de Plenário nº 1 a 7/2015 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016a).

Nesta sessão, o deputado Arthur Oliveira Maia destacou o trabalho para a construção do substitutivo do PL 2.016/2015, envolvendo parlamentares, assessores e representantes de outras entidades.

Veja bem: nós trabalhamos o dia inteiro de hoje, pela manhã e à tarde, em um debate em que estavam presentes vários Deputados que são autores de projetos desse mesmo assunto, como o Deputado Alberto Fraga, o Deputado Raul Jungmann, o Deputado Arlindo Chinaglia. Também estiveram presentes outros Deputados participando dessa discussão com muita intensidade – como é o caso da Deputada Jô Moraes e do Deputado Miro Teixeira, que deu uma grande contribuição através do seu texto – e representantes do Ministério da Justiça, **do Exército** e de várias outras entidades. Enfim, nós conseguimos construir um texto que conduz a nossa discussão para um consenso (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015a, p. 102-103, grifo nosso).

Durante o seu pronunciamento, Arthur Oliveira Maia apresentou os óbices observados no PL 2.016/2015. O primeiro residia no fato do PL não definir o conceito de terrorismo, tornando inviável disciplinar o conceito de organização terrorista. Usando a mesma linha de pensamento, argumentou quanto à tipificação de atos de terrorismo, sem antes se determinar o que é de fato o crime de terrorismo. Além disto, destacou o Decreto nº 3.018, de 1999, que promulgou a Convenção para Prevenir e Punir os Atos de Terrorismo Configurados em Delitos Contra as Pessoas e a Extorção Conexa, Quando Tiverem Eles Transcendência Internacional.

Pois bem, Sras. e Srs. Deputados, o terrorismo é um crime e, como tal, demanda a luz do princípio da legalidade estrita – Constituição Federal, art. 5º, inciso XXXIX – tipificação. Portanto, não é viável trazer-se a incriminação e demais desdobramentos normativos da organização “terrorista” sem anteriormente se definir o que é terrorismo (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015a, p.110).

Em 11 de agosto, em uma nova sessão de plenário acerca do projeto de lei em pauta, foram apresentadas as Emendas de Plenário nº 09 a 35, das quais concluiu-se pela aprovação das de nº 12, 15, 19, 20, 30 e 32 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016a).

Na sessão deliberativa ordinária de 12 de agosto, houve a solicitação de retirada de pauta do PL 2.016/2015, por parte do deputado federal Ivan Valente, líder do PSOL, requerimento este que foi rejeitado. Ocorreu ainda, a aprovação da Emenda Aglutinativa nº 4, resultante da

fusão das Emendas de Plenário nº 29 e 34 e da Subemenda Substitutiva Global (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016a).

Com relação ao requerimento do deputado federal Ivan Valente, quando do seu pronunciamento em plenário, ele declarou que a razão para a retirada de pauta deste projeto de lei. No seu entendimento, considerava que o “projeto que tenta tipificar o crime de terrorismo tem um objetivo central: criminalizar as manifestações sociais e populares” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015b, p.120). A preocupação com a criminalização dos movimentos e manifestações sociais foi a grande bandeira dos partidos de orientação de esquerda, tanto na Câmara dos Deputados, como no Senado Federal.

Contrapondo a visão do deputado Ivan Valente, o deputado federal Alberto Fraga entendeu que houve sim a preocupação em não se criminalizar os movimentos sociais, materializado no parágrafo 2º, do artigo 2º, do texto substitutivo ao projeto.

O ex-Ministro do Ministério do Esporte e do Ministério da Defesa, o senhor Aldo Rebelo, traz uma visão clara quanto à interpretação de atos de terrorismo e os movimentos sociais:

O Ministério da Defesa ofereceu algum tipo de apoio conceitual ao projeto, mas foi mais do âmbito do Ministério da Justiça que os problemas foram resolvidos, porque havia um temor de que atos terroristas pudessem atingir movimentos sociais. Na época eu fui, também, muito direto. Eu disse não, terrorismo é terrorismo, movimento social é movimento social, agora se algum movimento social quiser adotar a prática violência, aí já é outra discussão, aí já é a prática de violência que está em debate. Porque na época da Copa, grupos desavisados, de direita, de esquerda, de tudo que é tendência, vândalos, depredadores, saíram pelas ruas alcançado patrimônios públicos, patrimônios privados, destruindo tudo por razões políticas, não tinha nada de social. Era um tal do movimento “não vai ter Copa”, que não tinha nenhuma conotação social. Aquele era um grupo de direita, tentado atingir o Governo Federal, que era um governo que não era de direita, mas de centro-esquerda, e grupos de esquerda, querendo substituir o partido que estava no governo como protagonista. Era isso aí, eu vi isso claramente. O movimento que depreda, que quebra, que toca fogo em policial, que agride, ele tem que ser tratado com rigor, isso não é movimento social. Movimento social eu fiz durante muito tempo. Eu fui dirigente estudantil, presidente da UNE, nunca andei quebrando nada, colocando fogo em nada e era um regime militar (FIGUEIREDO, 2020).

A sessão deliberativa extraordinária de 13 de agosto marcou a aprovação da redação final do texto do projeto de lei - PL 2016-F/2015 -, assinado pelo relator, o deputado federal Arthur Oliveira Maia. Com isto, o texto seguiu para o Senado Federal, como Projeto de Lei da Câmara nº 101, de 2015, para a devida apreciação por aquela Casa (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016a).

Ressalta-se que nesta sessão extraordinária, o deputado federal Raul Jungmann fez uma defesa à manutenção do texto do projeto, principalmente no que se referia ao parágrafo único do artigo 11, que estabelecia ao “Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República a coordenação dos trabalhos de prevenção e combate aos crimes previstos nesta Lei, enquanto não regulamentada pelo Poder Executivo” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015c). Ainda, fruto das divergências e debates quanto ao texto e inclusão de emendas ao projeto de lei, o deputado apontou que se houvesse maior disponibilidade de tempo, a legislação poderia ser aperfeiçoada, mas que devido à imposição de urgência dada ao Governo Federal, o necessário debate não foi realizado (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015c).

Cito como exemplo o Ministério da Defesa, que propunha audiências públicas para que nós pudéssemos, Deputado Gonzaga, ter a oportunidade de refinar e de aprimorar esse texto. Mas, ainda assim, é inequívoco, Deputado Paulo, que este Congresso Nacional está produzindo – com todas as vicissitudes da falta de tempo, com todas as vicissitudes decorrentes da falta de clareza, em alguns aspectos – numa legislação que, aqui retorno, tem mais de 167 definições pelo mundo afora, porque o terrorismo afeta, lesiona bens múltiplos. Por isso a sua imensa dificuldade (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015c, p.32).

Ademais, coloca a necessidade de haver a aprovação de lei que combata o crime de terrorismo:

Então, este é o momento de fazer essa legislação, não apenas por uma exigência do GAFI – Grupo de Ação Financeira Internacional, em função das Olimpíadas, mas em função de que estamos a fazê-lo sem o clamor, sem a comoção de um ato que poderia ignorar direitos e garantias constitucionais, democráticas, que a todos aqui compete defender (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015c, p.32).

Nessas duas passagens, convém ressaltar alguns aspectos apresentados durante a fala do referido deputado: 1) percebe-se que houve, por parte do Ministério da Defesa, uma mobilização para que informações a respeito desta matéria, qual seja, a tipificação do terrorismo, fossem levadas aos membros do Congresso Nacional, ainda que não tenham ocorrido até aquela presente data, as audiências públicas; 2) a percepção, por parte dos parlamentares, acerca da problemática em se tentar estabelecer uma lei antiterrorista, principalmente quanto à definição de terrorismo; 3) havia a percepção de que atores externos ao Congresso Nacional e ao Brasil faziam pressão para a aprovação de um texto que tipificasse o terrorismo, dentre eles o GAFI; 4) a preocupação quanto a necessidade de se legislar antes da ocorrência de um ato terrorista no Brasil vem da necessidade de evitar-se uma abrupta adoção de medidas para resposta à violência, as tais medidas excepcionais, que caracterizariam a securitização do tema.

Em entrevista concedida, o General de Exército Etchegoyen (2020) explicou a razão para a inclusão do parágrafo único ao artigo 11, da PLC nº101, 2015.

Além disso, a nossa lei tem uma lacuna muito grande, naquele momento tinha uma lacuna muito grande que eu acho que foi resolvido. Estou falando no momento de elaboração da lei. Tinha duas lacunas grandes. Uma, ela não impunha, nem sequer estimulava a integração dos órgãos de inteligência e eu achava que ela tinha que, pelo menos, determinar a criação de uma central antiterror, mesmo que fosse de natureza temporária...

Esse parágrafo foi incluído naquela reunião dos Chefes de Estado-Maior. Houve muita reação do GSI. Por que o GSI reagiu? Porque ele sabia que o governo não ia deixar. Não porque o GSI estivesse contra a gente. Ele tinha um conhecimento de que a gente não tinha, de que o governo não ia dar relevância ao GSI e que a Polícia Federal ia enfurecer. A gente sabia na proposta, nós tínhamos consciência na proposta, de que ela seria inconstitucional, mas a gente precisava criar um fato, pelas circunstâncias que se vivia naquela época, para que alguém percebesse que aquilo estava faltando na lei. Foi uma jogada, muito mais, de esperar um resultado político, do que esperar um resultado prático. Nós esperávamos que aquela preocupação tivesse repercussão e produzisse alguma coisa. Não produziu nada, produziu e saiu exatamente como estava e foi vetado, óbvio. A gente já sabia que, daquela forma, seria vetado, mas era apenas para provocar. O GSI acabou concordando, para as pessoas verem que isso tinha que acontecer e a gente não tinha tempo, não dava tempo para discutir, aquilo ali vinha sendo discutido há algum tempo (ETCHEGOYEN, 2020).

Em 20 de agosto de 2015, o Projeto de Lei da Câmara nº 101 foi recebido pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional e pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, ambos do Senado Federal e, em 27 de outubro, foi recebido o novo relatório de Plenário, do senador Aloysio Nunes Ferreira, em substituição às Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional e de Constituição, Justiça e Cidadania. Neste relatório, sugeriu-se pela aprovação do Projeto da Câmara nº 101, nos termos do substitutivo elencados e aprovação total ou parcial das Emendas nº 1, 5, 7, 11 (SENADO FEDERAL, 2015a). Desta feita, houve uma redução do número de artigos passando de 20 artigos, originalmente no Projeto de Lei da Câmara nº 101, para 13 artigos, apresentado no Substitutivo deste projeto de lei.

Em 28 de outubro de 2015, na sessão deliberativa ordinária do Senado Federal (SENADO FEDERAL, 2015b), transcorreu os seguintes atos: 1) anúncio da matéria e leitura do Parecer nº 937, de 2015-PLEN, pelo senador Aloysio Nunes Ferreira, concluindo pela aprovação da Emenda nº15-PLEN (Substitutivo); 2) após discussão entre parlamentares, leituras e aprovações de requerimentos, ocorreu a votação nominal da Emenda nº15- Plen (Substitutivo), com o resultado de aprovação do texto, com um total de 34 votos a favor e 18 votos contra (SENADO FEDERAL, 2015c); 3) leitura do Parecer nº 938, de 2015-CDIR, cujo relator foi o senador Vicentinho Alves, e leitura das Emendas nºs 1 a 11 – PLEN; 4) o senador Aloysio Nunes Ferreira proferiu Parecer nº 939, de 2015-PLEN, que concluiu por posição à

favor da Emenda nº 3-PLEN e pela rejeição das demais; 5) aprovação do Substitutivo, em turno suplementar, sem prejuízo das emendas, aprovação da Emenda nº 3-PLEN, rejeição das demais emendas; 6) por fim, foi aprovado o texto final do Substitutivo do Senado, por meio do Parecer nº 940, de 2015-CIDR:

A Comissão Diretora apresenta a redação final do Projeto de Lei da Câmara nº 101, de 2015 (nº 2.016, de 2015, na Casa de origem), que regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nºs 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013, consolidando a Emenda nº3 – Plen, aprovada pelo Plenário no turno suplementar (SENADO FEDERAL, 2015d).

Durante essa sessão deliberativa, ressaltou-se a posição de parlamentares pertencentes aos partidos de esquerda, como o Partido dos Trabalhadores e o Partido Socialista Brasileiro, que rejeitaram a proposta do substitutivo do senador Aloysio, principalmente por ela ter retirado de seu texto o parágrafo 2º, do artigo 2º que era dirigido à preservação dos movimentos sociais.

§ 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 categoria profissional, direcionados por propósitos sociais ou reivindicatórios, visando contestar, criticar, protestar ou apoiar, com o objetivo de defender direitos, garantias e liberdades constitucionais, sem prejuízo da tipificação penal contida na lei (SENADO FEDERAL, 2015d, p. 206).

Por este Substitutivo, pretendia-se também revogar o artigo 20, da Lei de Segurança Nacional, conforme o seu artigo 12 “Revoga-se o art.20 da Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983” (SENADO FEDERAL, 2015d), aspecto este reforçado pelo próprio senador Aloysio Nunes Ferreira, em plenário do Senado Federal: “É exatamente o art.20 da Lei de Segurança Nacional, cuja revogação eu proponho! É exatamente isso” (SENADO FEDERAL, 2015e, p. 191).

Após a aprovação do Parecer nº 938, retomou-se a análise do projeto de lei, com a apresentação de novas emendas. Estas emendas basicamente tentavam reaver o texto do projeto originado da Câmara do Deputados, no que se referia à preservação dos movimentos sociais e a necessidade de detalhamento ao termo extremismo político, usado na definição de terrorismo. Em Parecer nº 939, o senador Aloysio Nunes acolheu a Emenda nº 3, que tratou por “definir com mais precisão ainda o que seja terrorismo por extremismo político, de modo a não dar nenhuma margem a virem depois dizer que movimento social, pacífico, etc., não pode ser chamado de terrorismo” (SENADO FEDERAL, 2015e, p.249).

Após a aprovação do Substitutivo, com o acolhimento do Parecer nº 939 pelos senadores, encerraram-se os trabalhos no Senado Federal, obtendo como resultado o que foi

materializado no texto do Parecer nº 940. Em 04 de novembro de 2015, o Senado Federal remeteu à Câmara dos Deputados o Ofício SF nº 1.608, comunicando a aprovação, em revisão, nos termos Substitutivo ao Projeto PCL 101/2015 (SENADO FEDERAL, 2015b).

Após retorno à Câmara dos Deputados, estabeleceu-se o prazo de 10 (dez) dias para apreciação do texto Substitutivo do Senado Federal, sendo encaminhado as mesmas três comissões: a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado; a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania; e a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016a).

Em 24 de fevereiro de 2016, na sessão deliberativa extraordinária do Plenário da Câmara dos Deputados, foram proferidos os pareceres destas três comissões, todos eles concluindo pela rejeição do Substitutivo do Senado Federal ao Projeto de Lei nº 2.016/2015 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016a).

Nesta sessão, convém destacar na fala do deputado federal Arthur Oliveira Maia a participação de outros atores, além dos parlamentares, que contribuíram para com a elaboração do texto do Projeto de Lei 2.016-F/2015:

Quero destacar também que durante as discussões estiveram presentes representantes do **Exército Brasileiro**, da Polícia Federal, do Ministério Público, para que pudéssemos construir um texto que representasse a linha média do pensamento a respeito deste tema, que, sem sombra de dúvida, está sendo inaugurado no nosso Direito positivo brasileiro (DEPUTADOS, 2016b, p. 196, grifo nosso).

Está também relatado a manifestação da Organização das Nações Unidas a respeito da retirada do parágrafo 2º, do artigo 2º deste projeto de lei, quando da proposição do Substitutivo ao Projeto de Lei da Câmara nº 101/2015, considerado pelo deputado federal Arthur Maia, uma cláusula de salvaguarda democrática.

O Projeto de Lei nº 101/2005 (sic) tenta definir os crimes de terrorismo no Brasil, permitindo ainda a criação de procedimentos investigatórios e processuais.

A proposta foi encaminhada ao Senado em agosto, depois de já ter sido aprovada na Câmara dos Deputados. No dia 28 de outubro, o Senado aprovou a lei, que agora voltará a ser discutida pelos deputados. Um dos problemas identificados pelos relatores da ONU se refere à modificação feita no texto pelo Senado Federal.

“Lamentamos que o atual projeto de lei tenha excluído um artigo anterior que estabelecia uma salvaguarda importante que garantia que a participação em manifestações políticas e em movimentos sociais não fosse considerada no âmbito dessa lei”, diz o documento da ONU (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016b, p. 198).

Em seu discurso, colocou a importância em se consubstanciar um órgão de coordenação para as ações de combate ao terrorismo, que incluísse forças de segurança nacional, as Forças

Armadas, a Polícia Federal, Agência Brasileira de Inteligência, dentre outras. Essa ideia esteve presente no parágrafo único, do artigo 11 do Projeto de Lei 2.016-F/2015:

Parágrafo único. Fica a cargo do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República coordenação dos trabalhos de prevenção e combate aos crimes previstos neste Lei, enquanto não regulamentada pelo Poder Executivo (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016b, p. 201).

Por fim, o deputado finalizou a leitura do seu relatório abordando o artigo 12 do Substitutivo do Senado Federal, o qual trata da revogação do artigo 20, da Lei nº 7.170, de 1983, a Lei de Segurança Nacional (LSN). Para ele, a Lei de Segurança Nacional permanece atual e vigente, avalizada pelo Supremo Tribunal Federal. Ainda, considerou que o Projeto de Lei da Câmara, por cuidar da definição de terrorismo e atos de terrorismo, contribuía para complementar o artigo 20, da LSN. “Dessa maneira, trar-se-á completude à sistemática ao ordenamento jurídico pátrio” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016b, p. 202).

Após a leitura do parecer, durante a discussão da matéria, o deputado Moroni Torgan defendeu o relatório do deputado Arthur Oliveira Maia, fazendo alusão aos atos de violência da organização criminosa Primeiro Comando Capital (PCC), que no ano de 2006 realizou uma série de atos de violência coordenados em São Paulo.

Muitas vezes se fala que no Brasil não há terrorismo. Isso é verdade, em termos. Eu já vi, por exemplo, o PCC ter atitudes terroristas no País ao incendiar ônibus, shoppings e estabelecimentos comerciais. São atitudes típicas de terrorismo. Mas não existe uma lei para enquadrar isso. Isso vai ser enquadrado só na lei de danos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016b, p. 205).

Durante as palavras do deputado federal Glauber Braga, foi apontado mais uma vez a exclusão do parágrafo de salvaguarda aos movimentos sociais, do projeto de lei Substitutivo do Senado Federal. Ressaltou ainda que, por mais que o PL 2016-F/2015 tivesse tal ressalva, considerava tratar-se de uma interpretação abrangente, pois caberia às autoridades interpretarem sobre a ocorrência de terrorismo que poderiam criminalizar movimentos sociais (DEPUTADOS, 2016b, p. 206).

Importante abordagem é trazido pelo deputado federal Raul Jungmann, que em seu discurso fez a ressalva da excludente relativa aos movimentos sociais.

Em segundo lugar – e aqui, sobretudo, quero manter um debate com os companheiros do PSOL, que fazem a justa defesa dos movimentos sociais, que manifestam permanentemente essa preocupação, juntamente com outros partidos, inclusive com o nosso partido, com o PT, com o PSDB e outros –, não há legislação no mundo, apesar de existirem 144 definições, que excepcione movimentos sociais. Esse projeto, se aprovado, será a única legislação no mundo a excepcionar movimentos sociais (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016b, p.211).

Após discussão da matéria entre parlamentares daquela Casa, foi realizada votação em turno único, que teve como resultado a rejeição do Substitutivo do Senado Federal ao PL 2016/2015, indo ao encontro dos pareceres das comissões. Decidiu-se ainda encaminhar para sanção presidencial, o texto do projeto de lei anteriormente aprovado pela Câmara dos Deputados, em 13 de agosto de 2015, o então Projeto de Lei nº 2.016-F/2015 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016a).

Em 16 de março de 2016, a Presidência da República, por meio da Secretaria-Geral/Subchefia para Assuntos Jurídicos, expediu a Mensagem nº 85, que comunicou ao presidente do Senado Federal o veto parcial do PL 2.016/2015. Neste ato, considerou-se a posição dos Ministérios da Justiça e das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos que orientaram os vetos aos Incisos II e III, do parágrafo 1º, do artigo 2º, os vetos aos parágrafos 1º e 2º, do artigo 3º, além dos vetos do artigo 4º, do artigo 8º, do artigo 9º e do parágrafo único do artigo 11 (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2016).

Para os vetos dos dispositivos Incisos II e III, do parágrafo 1º, do artigo 2º, justificou-se esta medida pelo fato de apresentarem “definições excessivamente amplas e imprecisas, com diferentes potenciais ofensivos, cominando, contudo, em penas idênticas, em violação ao princípio da proporcionalidade e da taxatividade” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2016, p.1). Além disso, considerou que os Incisos I, IV, V do mesmo parágrafo, já garantiam a previsão das condutas graves que deveriam ser consideradas aos atos de terrorismo (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2016).

Quanto aos parágrafos 1º e 2º, do artigo 3º, segue-se as seguintes razões do veto:

Os dispositivos ampliam o conceito de auxílio, já criminalizado no *caput* do artigo, tratando de forma imprecisa a situação na qual o tipo penal se aplicaria e não determinando com clareza quais atos seriam subsumidos à norma, gerando insegurança jurídica incompatível com os princípios norteadores do Direito Penal. Além disso, as condutas descritas já estão previstas no Código Penal (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2016, p.1).

O veto ao artigo 4º encontrou justificativa pelo fato de se tentar penalizar a apologia e/ou o incitamento ao terrorismo, principalmente pela internet, a partir de conceitos amplos a aplicações de penas que feriam o conceito da proporcionalidade. Ademais, considerou-se que tal artigo poderia ferir o exercício do direito da liberdade de expressão (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2016).

O artigo 8º, que trata do aumento da pena de terrorismo para a situação em que haja dano ambiental, foi vetado pelos motivos de não está em conformidade ao princípio da

proporcionalidade e de que o bem jurídico tutelado já contar com lei específica (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2016).

O artigo 9º teve veto amparado por violar o princípio da individualização da pena, desconsiderando as condições pessoais do condenado por terrorismo, tais como “o grau de culpabilidade, os antecedentes, a conduta social, a personalidade e os fatores subjetivos concernentes à prática delituosa” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2016, p.2).

Por fim, o veto ao parágrafo único do artigo 11 foi fundamentado pelo artigo 84, inciso VI, alínea a, da Constituição Federal, que traz como competência privativa do Presidente da República a organização e funcionamento da administração federal (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2016).

Assim, o PL é transformando na Lei Ordinária 13.260/2016, sendo publicado em Diário Oficial da União de 17 de março de 2016, com retificação no Diário Oficial da União de 18 de março (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016a).

Em 23 de março de 2016, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados recebeu o Ofício nº 294/2016, do Senado Federal, o qual informava o veto parcial e encaminhava cópia da mensagem de veto e autógrafo do projeto vetado. Em 27 de maio, o Ofício nº 223/2016, do Congresso Nacional comunicou a Mesa Diretora a manutenção do veto parcial ao PL.

A Lei nº 13.260 coloca como motivação para o terrorismo as razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião. Verifica-se a exclusão do fator de motivação política, fruto da conjuntura política e social que o país vivenciava à época, em que lideranças, partidos políticos de esquerda e movimentos sindicalistas buscavam proteger os movimentos sociais, tais como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) ou as manifestações nos grandes centros urbanos. Em que pese a cautela tida para a preservação quanto ao risco de criminalização destas organizações, a ausência da motivação política para a prática do ato terrorista apresenta-se como uma vulnerabilidade da legislação brasileira.

De certo, tem-se que a motivação política do fenômeno terrorista é aspecto inerente e inseparável.

É o mesmo fundamento, se tem uma lei antiterror que não enquadra a motivação política, ela esqueceu porque nasceu o terrorismo. Se o terrorismo hoje, as expressões de terrorismo têm um caráter muito mais religioso, repito, portanto, social, por trás eles nasceram por motivação política. Nós já vivemos isso aqui, o mundo já viveu, aqui na Colômbia, não era outro fato, não era outra razão, e como é que a gente vai excluir isso. Tem que se incluir a motivação política porque faz parte da história das ações terroristas (ETCHEGOYEN, 2020).

Ao descaracterizar a motivação política, a Lei 12.360 permite um contrassenso no que se considera para o terrorismo. Soma-se ainda aspecto bem elucidado pelo General de Exército Etchegoyen e pelo ex-Ministro da Defesa Raul Jungmann, pois se há uma vulnerabilidade para a aplicação da referida lei, é nela que se volta o foco das agências de inteligência e de combate ao terrorismo, no âmbito internacional.

...eu disse a ele o do equívoco em excluir os movimentos sociais, porque ao excetuar os movimentos sociais, quando está claramente efetuado na lei, ela vai atrair para os movimentos sociais, os serviços de inteligência do mundo inteiro durante Olimpíada. Veja bem, se eu sou encarregado do serviço de inteligência do Mossad, de Israel, e eu sei que no Brasil tem um segmento social que está na cláusula excludente da lei, ou seja, ele recebe um tratamento excepcional e não pode ser enquadrado como um movimento terrorista, qualquer um de nós que tivesse uma má intenção, era o abrigo perfeito (ETCHEGOYEN, 2020).

Havia uma preocupação de que pudesse criminalizar os movimentos sociais, nas suas ações. Nós alegávamos justamente o contrário, pois não se tratava de nada disso, que as diferenciações estavam claras, mas terminou, no texto, na negociação final do texto, se excluindo as organizações sociais, ao que um general amigo me disse ser um grande equívoco, pois a partir do momento que você excepcionalizou os movimentos sociais, se movimentos terroristas houver, eles vão procurar se infiltra dentro das organizações sociais. Você estaria, de certa forma, as tornando mais vulneráveis no raciocínio desse meu amigo, general (JUNGMANN, 2020).

Cap 4 – O Ministério da Defesa

O Ministério da Defesa foi criado por meio da Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999, que estabeleceu as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas (BRASIL, 1999). A partir dela, ocorreu uma significativa mudança estrutural no âmbito das instituições das Forças Armadas, transformando os três Ministérios, da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, em Comando da Marinha, Comando do Exército e Comando da Aeronáutica, todos eles subordinados ao novo Ministério da Defesa.

A Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010, alterou a Lei Complementar nº 97 criando o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. O Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas se tornou o órgão de assessoramento permanente do Ministro de Estado da Defesa (BRASIL, 2010), inserindo a ideia de planejamento e de emprego conjunto das Forças Armadas, atualmente consubstanciada pelos exercícios e operações conjuntos do Ministério da Defesa. Ainda, a Lei Complementar nº 136 estabeleceu em seu artigo 9º, parágrafo 3º, que compete ao Poder Executivo o encaminhamento ao Congresso Nacional, para fins de apreciação de quatro em quatro anos, a Política de Defesa Nacional, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional. Percebe-se, portanto, importância do Ministério da Defesa, que passou a exercer papel protagonista no âmbito do Poder Executivo, para nos assuntos de Segurança e Defesa.

No período da aprovação da Lei Antiterrorismo, o Ministério da Defesa era também regulado pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que tratava da organização da Presidência da República e dos Ministérios. Ela trazia as áreas de competência do Ministério da Defesa, que dentre outras, merecem destaque:

III – Ministério da Defesa:

a) política de defesa nacional;

b) política e estratégia militares;

...

p) atuação das Forças Armadas, quando couber, na garantia da lei e da ordem, visando a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, bem como sua cooperação com o desenvolvimento nacional e a defesa civil e ao apoio ao combate a delitos transfronteiriços e ambientais;...

(BRASIL, 2003, Art. 27).

A Lei Complementar nº 136, acrescentou à Lei Complementar nº 97, o artigo 16-A, que incumbiu as Forças Armadas de novas ações, classificando-as como atribuições subsidiárias, permitindo atuarem na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, com ações preventivas e repressivas, tais como patrulhamento, revistas de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves e prisões em flagrante delito, a fim de combater crimes transfronteiriços e ambientais (BRASIL, 2010).

A Portaria Normativa nº 564, do Ministério da Defesa, de 12 de março de 2014, aprovou os Regimentos Internos dos órgãos integrantes da estrutura organizacional do Ministério da Defesa. Dentre os nove órgãos/estruturas deste ministério, merece relevância o Gabinete do Ministro, órgão de assistência direta e imediata ao Ministério de Estado da Defesa, a quem competia, dentre outras ações:

- II – acompanhar o andamento dos projetos de interesse do Ministério da Defesa em tramitação no Congresso Nacional;
- III – providenciar o atendimento às consultas e aos requerimentos formulados pelo Congresso Nacional, pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público;
- ...
- VIII- coordenar a atuação das Assessorias Parlamentar e de Comunicação Social das Forças Armadas;... (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2014a).

O Gabinete do Ministro era organizado em: Gerência de Atos e Procedimentos; Assessoria de Comunicação Social; Assessoria Parlamentar (Aspar); e Ouvidoria. O artigo 7º, do Anexo I, na Portaria Normativa nº 564 traz as competências da Assessoria Parlamentar:

- I – assessorar o Ministro e demais autoridades do Ministério da Defesa no Congresso Nacional;
- II – assistir ao Ministro e demais autoridades do Ministério da Defesa em suas visitas ao Congresso Nacional;
- III - atuar no Congresso Nacional, nos órgãos ligados ao Sistema de Acompanhamento Legislativo (Sial), instituído pelo Decreto nº 4.596, de 17 de fevereiro de 2003, e nas Assessorias Parlamentares dos demais órgãos públicos, em obediência às diretrizes ministeriais e do Chefe de Gabinete do Ministro;
- IV – articular-se com os órgãos da estrutura organizacional do Ministério da Defesa no sentido de obter subsídios às decisões ministeriais;
- V – coordenar e articular a atuação e as iniciativas das Assessorias Parlamentares dos Comandos das Forças Armadas;
- VI – atuar como órgão central do Sistema Parlamentar de Defesa (SisPaDe) que apresenta como órgãos setoriais as Assessorias Parlamentares dos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica;
- VII – planejar, coordenar, orientar, acompanhar e registrar a execução das atividades de interesse do Ministério da Defesa atinentes à atuação do Poder Legislativo;
- VIII – solicitar, receber e consolidar as manifestações dos órgãos da estrutura interna do Ministério da Defesa e dos órgãos setoriais do Sistema Parlamentar de Defesa (SisPaDe) pertinentes às matérias legislativas, submetendo-as à deliberação ministerial;
- IX – acompanhar as sessões plenárias da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional, assim como as reuniões das Comissões daquelas Casas, no que tange às matérias pertinentes ao Ministério da Defesa;
- X – acompanhar todas as iniciativas, de qualquer natureza, de comissões permanentes ou temporárias do Congresso Nacional, bem como de frentes parlamentares, pertinentes às missões institucionais do Ministério da Defesa;
- XI – atender com diligência aos requerimentos de informação, às indicações, às consultas, aos convites e às solicitações de caráter geral encaminhadas pelos membros do Congresso Nacional ao Ministério da Defesa e aos Comandos das Forças Singulares;

XII – acompanhar o fluxo da correspondência oriunda do Poder Legislativo, coordenando o recebimento, a preparação, a guarda e a expedição da documentação;

XIII – organizar os arquivos referentes aos requerimentos de informação, indicações, projetos de lei, pronunciamentos e solicitações do Poder Legislativo;

XIV – relacionar-se com os integrantes do Congresso Nacional, desenvolvendo ações e atividades que contribuam para a manutenção da imagem positiva do Ministério da Defesa;

XV – submeter à apreciação do Chefe de Gabinete do Ministro nomes de parlamentares e de outras pessoas que, em virtude de atuações, reúnam requisitos para receber condecorações e participar de eventos vinculados ao Ministério da Defesa, nas suas áreas de competência;

XVI – exercer outras atividades inerentes à sua área de atuação, particularmente no que diz respeito às previsões legais relacionadas ao Sistema Parlamentar de Defesa (SisPaDe) (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2014a).

O Sistema Parlamentar de Defesa (SisPaDe) é regulado pela Portaria Normativa nº 1.217, de 17 de maio de 2011, do Ministério da Defesa. Esse sistema tem como finalidade acompanhar as atividades legislativas no Congresso Nacional, sendo de grande relevância para o desencadeamento das atribuições da Assessoria Parlamentar do Ministério da Defesa, órgão central do SisPaDe, assim como para as Assessorias Parlamentares dos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, os órgãos setoriais do sistema.

Compete à Assessoria Parlamentar do MD, no que se refere ao SisPaDe:

I – coordenar e articular a atuação e as iniciativas das Assessorias dos Comandos das Forças Singulares;

II – consolidar as informações e os pareceres sobre quaisquer proposições legislativas relativas a matérias de defesa, observada a uniformidade da ação ministerial dos órgãos setoriais do Sistema, sendo esta a única responsável perante o Ministro de Estado de Defesa pelas ações conduzidas na área parlamentar;

III – exercer a supervisão técnica, coordenação e articulação das ações integradas;

IV – orientar a ação normativa das Assessorias Parlamentares dos Comandos das Forças Singulares, sem prejuízo das respectivas subordinações administrativas; e

V – representar, com exclusividade, o SisPaDe junto ao Sistema de Acompanhamento Legislativo – SIAL da Presidência da República (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2011).

É, portanto, a Assessoria Parlamentar o órgão responsável pelo acompanhamento direto de todas as atividades relacionadas a assuntos de interesse do ministério, no Congresso Nacional, tais como o trato de projetos de leis e formação de comissões. Ressalta-se ainda a importância do Sistema Parlamentar de Defesa, que reúne as Assessorias Parlamentares dos comandos das três forças singulares e tem como órgão central a Assessoria Parlamentar do Ministério da Defesa.

A atuação da Assessoria Parlamentar do Ministério da Defesa, junto ao Congresso Nacional, foi elucidada pelo senhor Aldo Rebelo, que exerceu a função de Ministro do Ministério da Defesa, no período de outubro de 2015 a maio de 2016.

Ela tem liberdade, ela acompanha aquilo que a posição do ministério não é conflitante com a posição de governo. Por exemplo, às vezes o governo tem uma posição, é a posição do Ministério da Defesa, chega lá no Congresso, o Congresso aparece com uma outra opinião. As Assessorias Parlamentares têm um papel decisivo, mas sempre defendendo a posição de governo e não só a de um ministério. As Assessorias Parlamentares, tanto a do Ministério da Defesa, quanto das três Forças, que agem também no Congresso. Na verdade, nós estamos presentes no Congresso com a Assessoria Parlamentar do Ministério da Defesa, que coordenava, mas também com a ação das Assessorias Parlamentares das Forças, que têm um papel muito importante, mas mediado por essa circunstância, posição de governo, posição ministério. Quando há a mesma posição, elas têm um papel de protagonismo muito importante, porque o governo não tem uma assessoria parlamentar, pois ela pertence aos ministérios e os ministérios defendem a posição de governo, quando há alguma contradição com a posição do parlamento (FIGUEIREDO, 2020, p.4-5).

Por meio desta portaria normativa, compreende-se uma importante atribuição do Ministério da Defesa junto à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, permitindo emitir informações, responder consultas, indicações, bem como outras solicitações pelos membros do Poder Legislativo, assim como acompanhar as proposições de interesse do Ministério da Defesa em tramitação no Congresso Nacional (BRASIL, 2003b).

A Constituição Federal (BRASIL, 1988), no seu artigo 59, diz que compreende o processo legislativo a elaboração de emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções.

No artigo 61, a Constituição Federal traz que:

A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição (BRASIL, 1988).

Cabe aos órgãos do Poder Executivo, na figura dos seus ministérios, a proposição e elaboração de texto de projeto de lei ao Presidente da República, pois é ele quem detém a atribuição constitucional de provocar o encaminhamento do projeto de lei ao Congresso Nacional.

A Portaria Normativa nº 3.070, de 24 de novembro de 2014 do Ministério da Defesa, estabelece os procedimentos para a tramitação de atos normativos, ordinários e outros documentos na administração central deste ministério. No artigo 1º, determina que toda

tramitação de Propostas de Emenda à Constituição, Lei, Medidas Provisórias e Decretos deverá ser instruída com:

- I – aviso ou ofício, quando for o caso;
 - II – exposição de motivos e seu respectivo anexo;
 - III – cópia da legislação pertinente (fundamentação legal);
 - IV- nota técnica da unidade proponente;
 - V – parecer jurídico;
 - VI – minuta do ato normativo e seus respectivos anexos;
 - VII – cópia, em meio magnético ou equivalente, dos documentos referidos nos incisos I, II e VI deste artigo.
- Parágrafo único – Quando a proposta criar ou acarretar aumento de despesa, a unidade proponente deverá instruir o processo com a estimativa do seu impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deve entrar em vigor e nos dois exercícios subsequentes, bem como declaração do ordenador de despesa de que a proposta tem adequação com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, em observância às disposições da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e em complementação aos documentos referidos no caput deste artigo (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2014b).

A rotina para a tramitação dos processos acima enunciados será realizada da seguinte forma. Iniciar-se-á com o encaminhamento à Secretaria de Organização Institucional (Seori), que determinará o Departamento de Organização e Legislação (Deorg), a análise de itens relativos à estrutura e à forma da proposta, e ao Departamento de Planejamento, Orçamento e Finanças (Deorf), a análise relativa a finanças e orçamentos (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2014b).

O processo seguirá para Consultoria Jurídica (Conjur), que realizará a avaliação da proposição e emitirá um parecer à Seori. Após conhecimento do parecer da Conjur, o processo será restituído à unidade proponente e esta encaminhará ao Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) ou à Secretaria-Geral, para que o processo seja submetido ao Ministro de Estado da Defesa, com toda a juntada de documentos necessários. Por fim, após a assinatura do ato pelo Ministro de Estado da Defesa, deverá ser providenciado a remessa à Casa Civil da Presidência da República (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2014b).

Ressalta-se ainda que, para o caso de emenda à Constituição ou lei, após o encaminhamento do projeto à Câmara dos Deputados, deverá ser dado conhecimento à Aspar do Ministério da Defesa, para o devido acompanhamento no âmbito do Poder Legislativo (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2014b).

Os casos de proposições legislativas não decorrentes da iniciativa do Presidente da República, caberá a identificação do projeto, por parte da Assessoria Parlamentar do Ministério da Defesa e o encaminhamento às Assessorias Parlamentares das Forças Armadas, com a

finalidade de manifestação acerca do tema, além da Consultoria Jurídica (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2014b).

Desta forma, é permitido ao Ministério da Defesa, por intermédio de seus órgãos, a possibilidade de exame e manifestação de proposições decorrentes do processo legislativo, que permitirão assessorar o chefe do Poder Executivo quanto à sanção ou ao veto de projetos de leis de interesse do Ministério da Defesa.

O Ministério da Defesa, por meio da Assessoria Parlamentar do Gabinete do Ministro, analisou o PL 2.016/2015, no Processo nº 60042.000630/2015-12. Por ele, o Gabinete do Ministro expediu o Memorando nº 161-GM/Aspar, em 02 de julho de 2015, endereçado ao Chefe de Gabinete do Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas para que fosse realizado exame e análise de mérito a respeito do PL nº 2.016/2015, da Presidência da República, junto as Emendas nº 01 a 06, todas apresentadas na Câmara dos Deputados (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2015a).

Em resposta à consulta, o Parecer nº 17/2015/SCOA/CAE/EMCFA-MD apresentou os seguintes aspectos: 1) o propósito do PL alinhava-se ao interesse da Defesa; 2) a proposta de aplicação da Lei de Organizações Criminosas às organizações terroristas poderia ensejar distorções quanto à compreensão do fenômeno criminológico entre o terrorismo e o crime organizado, o bem jurídico a ser protegido e as formas de prevenção e de enfrentamento de um e de outro; 3) da mesma forma, o projeto excluiu o enquadramento de células terroristas constituídas de duas ou três pessoas devido à aplicação da Lei 12.850/2013; 4) o projeto deixou impune os atos preparatórios de terrorismo, portanto, “a ameaça, frequentemente o cerne delitivo do ato terrorista, não é criminalizada” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2015b, p. 31); 5) existe ainda um problema quanto à tipificação do financiamento ao terrorismo, uma vez que não há uma definição clara, no texto do projeto de lei, do crime de terrorismo; 6) por fim, a cláusula de exclusão deveria se inserir somente no exercício regular dos direitos individuais e coletivos e não como exposto do parágrafo 3º, do artigo 1º.

Como conclusão, a Subchefia de Organismos Americanos emitiu parecer desfavorável ao PL 2.016/2015, da maneira como estava estruturada, sugerindo ao Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, dentre outras medidas, a adoção de outras propostas, como o PLS nº 44/2014, PLS nº 499/2013, PLS nº 236/2012. É importante ressaltar que nesta fase do processo legislativo, os Pareceres da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, da Comissão de Constituição e Justiça, não haviam sido apresentados em plenário (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2015b).

Aponta-se ainda, no âmbito do Processo nº 60042.000630/2015-12, a Nota Técnica do Comando do Exército (2015c), na qual manifesta posição favorável com sugestão ao PL. Como primeira sugestão, conclui sobre a necessidade de inclusão dos conceitos relativos à intenção e aos meios empregados por movimentos sociais, sindicais e manifestações políticas, com o intuito de dar maior segurança interpretativa da cláusula excludente. Ainda, como segunda sugestão, ressalta a necessidade de criação de um Centro Nacional de Prevenção e Combate ao Terrorismo, no Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, “com uma constituição multidisciplinar, a fim de promover a integração interministerial dos diferentes entes que cuidam do tema, bem como definir atribuições de cada Órgão envolvido no processo” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2015c, p.45). Finaliza sugerindo a necessidade de realização de audiências públicas, face à dualidade quanto ao tratamento do tema, seja como matéria de Segurança Pública ou como Segurança Nacional.

Com relação à segunda sugestão posta à conclusão da Nota Técnica do Comando do Exército, considera-se em sua apreciação quanto ao mérito:

9) em que pese o justo e louvável interesse em permitir que a Polícia Federal possa atuar nesses crimes, já que as condutas tipificadas tem efeito para além das fronteiras de um Estado, repercutindo até mesmo fora do País, o referido PL poderá estar delegando para o DPF/MJ o protagonismo nos assuntos relacionados à prevenção e combate ao terrorismo, sem necessariamente consultar outros órgãos, particularmente do Poder Executivo, deixando de lado citações e coordenações com o Ministério da Defesa, ente fundamental no assunto em questão. Caso isso ocorra, o enfrentamento ao terrorismo receberia, integralmente, um viés de segurança pública, o que seria um equívoco, pois, em determinadas situações, um atentado terrorista pode se tratar de uma questão de segurança nacional, necessitando da ação das Forças Armadas;

10) face ao exposto e entendendo a importância de uma ação coordenada e sinérgica de todos os atores envolvidos no tema, torna-se necessário e urgente a realização de uma audiência pública para discutir amplamente o assunto, buscando propor, entre outras coisas, a criação do Centro Nacional de Prevenção e Combate ao Terrorismo no Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, com uma constituição multidisciplinar, com o objetivo de promover a integração interministerial dos diferentes entes que cuidam do tema, bem como definir as atribuições de cada órgão envolvido no processo (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2015c, p.45).

Comparando os diversos textos dos projetos de lei que tratam da Lei Antiterrorismo, é válido caracterizar pontos de toque entre a Nota Técnica do Comando do Exército e o texto da Subemenda Substitutiva Global ao Projeto de Lei nº 2016, de 2015, apresentado em 11 de agosto de 2015, no que trata da necessidade de estabelecimento de encargo ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, a quem competiria a coordenação dos trabalhos de prevenção e combate ao terrorismo. Esta ideia, que não constava nos textos iniciais

do projeto de lei, inclusive nos relatórios iniciais do deputado Arthur Oliveira Maia, passou a constar a partir de 11 de agosto, no parágrafo único, do artigo 11.

Quando da apresentação do texto do Substitutivo ao PL 2.016/2015, pelo deputado federal Arthur Oliveira Maia, o Gabinete do Ministro do MD expediu o Memorando nº 229-GM/Aspar, de 06 de agosto de 2015.

Ademais, o Memorando nº 286/SC3-3/SC4/CHOC/EMCFA-MD, de 27 de agosto de 2015 tratou do encaminhamento do PLC 101/2015, em tramitação no Senado Federal, para a devida apreciação pela Assessoria Parlamentar do Gabinete do Ministro, do Ministério da Defesa. Em resposta, foram observadas três necessidades de modificações ao projeto de lei. A primeira referente ao artigo 2º, que tratava da definição de terrorismo. Sugeriu-se a ampliação da motivação ao terrorismo, adicionando as razões políticas e/ou ideológicas, além das descritas no artigo. Ainda, sugeriu-se modificação do texto do parágrafo 1º, do artigo 2º, colocando a palavra “ameaça” no caput do parágrafo, tornando-a aplicável a todos os casos do seu inciso. Por fim, sugeriu modificação no texto do parágrafo 2º, do artigo 2º, que trata da causa excludente, que visou pontuar melhor a caracterização dos “atos praticados no contexto de uma manifestação e não qualquer ato dentro dos movimentos, o que daria margem ao uso da violência, em ações isoladas, por grupos ou indivíduos radicais e às vezes fora do controle dos próprios movimentos” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2016, p.72).

Na última fase do processo legislativo, antecedendo a sanção presidencial, foi expedida a Nota Técnica nº 36/DILEG/DEORG/SEORI/SG/MD/2016. Neste documento, a DEORG emitiu o posicionamento restrito à sua área de atuação, não identificando razões para formulação de vetos ao seu texto. Ainda, sugeriu o encaminhamento da matéria à Conjur/MD e ao EMCFA, para análise e manifestação.

Por fim, o Parecer nº 00134/2016/CONJUR-MD/CGU/AGU não pode ser acessado devido ao fato de estar com seu acesso restrito face à classificação de informação, segundo o inciso I, do artigo 23, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2016).

Assim sendo, os documentos obtidos pelo Serviço Eletrônico de Informações (SEI) nº 60042.000630/2015-12 corroboram com a declaração do General de Exército Etchegoyen (2020), no que se refere à participação do Ministério da Defesa e das Forças Singulares no processo de elaboração da lei.

Eu te diria que certamente houve, por que uma lei dessa natureza, mesmo que ela saia assinada por esses dois ministros, ela não sai sem percorrer um caminho de consulta a todos os ministérios, mesmo que as respostas dos ministérios não sejam seguidas. Existe uma liturgia a ser feita, em um processo

de produção legislativa da proposta de artigo do Executivo, eu acho que sim. As propostas do Ministério da Defesa, acredito não deva ser difícil recuperá-las, elas eram mais alinhadas com o que nós dois achamos e menos alinhadas com razões ideológicas, até eleitoreiras. Então, eles participaram, mas eu acho e aí, repito, nós temos as questões ideológicas que impactavam muitas decisões, nos governos Dilma e Lula, eu acho que não deixaram as nossas propostas, nossas, do Ministério da Defesa, andar. Acho não, eu sei que não, mas tenho certeza de que esse processo certamente passou pelo Ministério da Defesa (ETCHEGOYEN, 2020).

No que se refere ao grau de participação e de influência do Ministério da Defesa, no processo de elaboração do texto da Lei nº 13.260, alguns fatos permitem elucidar uma participação do Ministério, mesmo que de forma não protagonista, como observado pelo Ministério da Justiça.

Na fase de elaboração inicial do projeto de lei, pelo Poder Executivo, percebe-se que o Ministério da Defesa não foi pontuado por uma participação direta. Portanto, as posições de mérito da Defesa e das Forças Armadas foram coordenadas pela Casa Civil, órgão a quem cabia a mediação das posições dos diversos ministérios e quem definia a posição do governo federal. Interessante perceber que, nessa fase inicial, havia duas grandes visões sobre as formas de concepção da lei: a proposição minimalista de lei, que foi adotada pelo governo; e a proposição mais estruturada de lei. A posição do Ministério da Defesa sempre foi a de um projeto de lei específico sobre o terrorismo, ou seja, de um texto de lei mais estruturado, o que permite inferir que a posição da Defesa e suas Forças Armadas, pouco influenciaram para a elaboração do texto inicial do PL.

Após a apresentação do PL na Câmara dos Deputados, observa-se uma total reviravolta no processo de construção do texto da lei antiterrorismo. Após decorridos os prazos para as emendas no PL, aprova-se o texto substituto ao PL 2.016/2015, descaracterizando o viés minimalista defendido pelo Ministério da Justiça. Alguns fatos permitem destacar uma participação do Ministério da Defesa, em todo o processo legislativo de elaboração da lei.

Em 31 de julho de 2015 no Parecer nº 17/2015/SCOA/CAE/EMCFA-MD concluiu pelo parecer desfavorável ao PL nº 2.016/2015, sugerindo alterações em seu texto. Esse relatório antecedeu a apresentação do parecer proferido pelo deputado federal Arthur Oliveira Maia, na Câmara dos Deputados. Ademais, conclui-se por este parecer que a influência do Ministério da Defesa foi bastante reduzida, face às suas críticas e, principalmente, ao parecer desfavorável ao projeto de lei inicial. Desta forma, caso houvesse a adoção de medidas de interesse da Defesa no corpo do texto do PL, seria razoável um parecer favorável ao projeto de lei, mesmo que houvesse sugestões de modificações do texto.

Com relação a este aspecto, convém destacar o ambiente de governo, no âmbito do Poder Executivo, caracterizado pelo pouco acesso do Ministério da Defesa ou ao Gabinete de Segurança Institucional à própria presidência da república, consubstancializado pela baixa capacidade de influência, no âmbito interministerial.

Durante pronunciamentos do deputado federal Arthur Maia, observa-se a participação do Exército Brasileiro para a elaboração do texto substituto do PL 2.016/2015, fato este ressaltado nas sessões de 05 de agosto de 2015 e 24 de fevereiro de 2016.

Pela leitura da Nota Técnica do Comando do Exército, encaminhada ao Chefe de Gabinete do Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, em 05 de agosto de 2015, aponta-se a influência do Ministério da Defesa, ainda durante a fase do processo legislativo, quando da proposta de criação de um Centro Nacional de Prevenção e Combate ao Terrorismo no Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

Em plenário da Câmara, em 12 de agosto de 2015, foi lido e aprovado a Subemenda Substitutiva Global, oferecida pelo relator, o deputado Arthur Oliveira Maia. Em seu texto, aparece pela primeira vez o parágrafo único, do artigo 11, que vai ao encontro do parecer da Nota Técnica do Comando do Exército e, conseqüentemente, da posição do Ministério da Defesa.

Neste mesmo viés, convém ressaltar a entrevista do General Etchegoyen, no que trata da inclusão deste parágrafo único, que versava sobre a coordenação dos trabalhos de prevenção e combate ao terrorismo pelo GSI.

Destarte, verifica-se importante influência por parte do Ministério da Defesa e suas Forças Singulares, em particular do Exército Brasileiro, no processo legislativo da Lei nº 13.260.

Por fim, verifica-se que na fase de sanção da lei, o Ministério da Defesa foi consultado pela Secretaria de Governo, por meio do Ofício nº 80/2016-Supar/SEGOV, de 26 de fevereiro de 2016. Pela análise dos seis vetos apresentados pela Mensagem nº 85, de 16 de março de 2016, verifica-se que a Presidente da República considerou as posições dos Ministérios da Justiça e das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos. A posição do Ministério da Defesa, materializada pelo Parecer nº 00134/2016/CONJUR-MD/CGU/AGU, não pôde ser acessada no processo SEI 60042.000630/2015-12, por motivo de estar com o grau de sigilo reservado, com restrição de acesso até 18 de setembro de 2022.

6. Conclusão

A sanção da Lei nº 13.260, em 16 de março de 2016, colocou o Brasil junto aos países que adotaram a tipificação do crime de terrorismo e de financiamento ao terrorismo, atendendo a demandas oriundas de organismos internacionais.

Ainda que se levantem críticas quanto ao seu texto, é inquestionável o valor de tal legislação. A lei antiterrorismo contribuiu com esforço nacional em assumir uma definição para o terrorismo, além de criminalizar os atos de terrorismo e correlatos. Portanto, trata-se de uma medida concreta que serve de modelo aos países, quanto à tipificação do crime de terrorismo e que vai ao encontro dos compromissos nacionais junto aos organismos internacionais, tais como ONU, OEA e GAFI.

Da análise da problemática conceitual do terrorismo, verifica-se que o grau de subjetividade dado à interpretação do fenômeno está consubstanciado na dificuldade em se buscar uma concordância quanto à sua definição. Desta forma, terrorismo é um fenômeno social complexo que não pode ter sua observação desvinculada do ambiente em que ocorre e dos atores e fatores que nele incidem.

Terrorismo é um fenômeno que encontra um macro entendimento comum. Terrorismo é violência desmedida contra pessoas inocentes, com o fim de atingir objetivos políticos e, por que não dizer, degradar ou destruir o sistema político. Terrorismo é a violência contra o Estado, que implica em grave comoção do grupo social e causa o pavor e o pânico com uma finalidade que não a meramente financeira. Este é um dos aspectos que permitem a diferenciação entre um ato de terrorismo e um ato criminoso comum.

Decorre que o terrorismo é aceito como um rótulo político e, por conseguinte, envolve motivação política. Desta forma, a lógica do terrorismo está interligada a uma discordância entre aquele quem faz o uso dos atos de violência e *status quo*. A inexistência de possibilidade de alternância desta situação, por assimetria de força ou poder, faz com que se opte pelo uso deste recurso e, ainda que os objetivos propostos sejam legítimos, o uso de terrorismo fere muitas vezes a lógica da legalidade e da moralidade quando da violência perpetrada contra civis como meio de se atingir o Estado, para pressionar o governo a adotar suas reivindicações.

A luz da Teoria da Securitização, infere-se que no processo de elaboração da lei antiterrorismo foram atores de importantes o Comitê Olímpico Internacional, o Grupo de Ação Financeira Contra a Lavagem de Dinheiro e Financiamento ao Terrorismo (GAFI), o Ministério da Justiça, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), todos eles apresentados devido à sua relevância para pressionar o governo federal a trabalhar na concepção do PL 2.016/2015. Merece relevância o GAFI, devido à sua participação quando da emissão das

recomendações e a percebida ameaça de aplicação de sanção econômica ao país, caso não fossem implementadas a formalização de leis que combatessem o financiamento ao terrorismo.

Portanto, o ambiente era propício para que o processo legislativo fosse concluído antes do início dos Jogos Olímpicos de 2016, no Rio de Janeiro, de forma que, não obstante à grave crise política vivenciada pelo governo federal, o tema pôde ser analisado e deliberado em todas suas fases, seguindo o rito previsto pela Constituição Federal.

Ademais, observa-se a atuação de atores internos ao país não foi fundamental para a aprovação de uma lei antiterrorismo, por meio da superação de discordâncias e desentendimentos, no âmbito do Congresso Nacional.

Diferentemente de países que sofreram ou sofrem com atentados terroristas, como os Estados Unidos e a França, o Brasil teve a oportunidade de legislar sem a ocorrência de ataques desta natureza. Assim sendo, é razoável inferir que o ambiente de proposição da lei não admitiu as medidas emergenciais, próprias da extrema securitização do terrorismo. Consequentemente, a Lei Antiterrorismo e a discussão sobre o terrorismo se mantiveram na esfera da politização.

Por fim, o presente estudo concluiu que o Ministério da Defesa teve participação em todas as fases do processo de elaboração da Lei nº 12.360, ainda que na fase inicial da proposição do projeto de lei não se tenha observado uma atuação direta. Verificou-se uma maior ênfase de participação durante a fase de processo legislativo, principalmente quando na Câmara dos Deputados. Desta forma, o Ministério da Defesa exerceu uma maior capacidade de influência para medidas de seu interesse junto ao Parlamento, permitindo a adoção de caminhos que coadunavam com a visão da Defesa.

7. Referências

Artigo e Livros

- ADLER, Emanuel. **Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics**. European Journal of International Relations, [S. l.], v. 3, n. 319, p. 319–363, 1997. DOI: 10.1177/1354066197003003003.
- AHMAD, Eqbal. **Comprehending Terror**. MERIP Middle East Report, [S. l.], n. 140, Terrorism and Intervention (May- Jun), p. 2–5, 1986. DOI: 10.2307/3012023. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/3012023>.
- AITA, Edson. **A Tríplice Fronteira sul sob a ótica do terrorismo : uma análise da legislação antiterrorismo da Argentina, Brasil e Paraguai**. Estudos Internacionais - Belo Horizonte, [S. l.], v. 4, n. 2, p. 35–56, 2017. DOI: 10.5752/P.2317-773X.2016v4.n2.p35.
- ARENDT, Hannah. **The Origins of Totalitarianism**. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1951.
- AZEVEDO, Lena. **É preciso uma legislação que tipifique e puna a conduta terrorista: entrevista com Luiz Alberto Sallaberry**. Desafios do Desenvolvimento: a revista de informações e debates do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, DF, v12, n.83, 19 jun 2015. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/desafios/images/stories/ed83/pdfs/revista_desafios_83.pdf>. Acesso em: 26 fev 2020.
- BALZACQ, Thierry (ORG.). **Securitization theory: how security problems emerge and dissolve**. Routledge ed. London, 2011.
- BEACH, Derek. PEDERSEN, Rasmus Brun. **Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines**. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 2013.
- BUZAN, Barry. HANSEN, Lene. **THE EVOLUTION OF INTERNATIONAL SECURITY STUDIES**. New York: Cambridge, 2009.
- BUZAN, BARRY; WÆVER, OLE; WILDE, Jaap De. **Security: a new framework for analysis**. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1998.
- BUZAN, Barry; WÆVER, Ole. **Macrosecuritisation and security constellations:**

Reconsidering scale in securitisation theory. *Review of International Studies*, [S. l.], v. 35, n. 2, p. 253–276, 2009. DOI: 10.1017/S0260210509008511.

CLARKE, Colin P.; ROSS, Daveed Gartenstein; HODGSON, Samuel. **The Growing Threat Posed by Accelerationism and Accelerationist Groups Worldwide.** Foreign Policy Research Institute 20 abril 2020. Disponível em: < <https://www.fpri.org/article/2020/04/the-growing-threat-posed-by-accelerationism-and-accelerationist-groups-worldwide/>>. Acessado em: 15 jul 2020.

COUTINHO, Leonardo. **Terrorismo e crime organizado: a emergência das ameaças híbridas.** In FAGUNDES, Carlos Frederico Felício. LASMAR, Jorge Mascarenhas. CHUY, José Fernando Moraes. *Perspectivas do terrorismo transnacional contemporâneo.* Belo Horizonte: Arraes Editores, 2019.

CRESWELL, Jonh W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto.** Porto Alegre: Artmed, 2ª ed., 2007.

ENCYCLOPEADIA BRITANNICA. **Viet Cong.** Disponível em: <<https://www.britannica.com/topic/Viet-Cong/>>. Acesso em: 01 de mar. de 2020

GANOR, Boaz. **Defining Terrorism: Is One Man's Terrorist another Man's Freedom Fighter?** *Police, Practice and Research*, [S. l.], v. 3, n. 4, p. 287–304, 2002. DOI: 10.1080/1561426022000032060.

GEORGE, Alexander L; BENNETT, Andrew. **Case studies and theory development in the social sciences.** Cambridge: MIT Press, 2005.

HOFFMAN, Bruce. **Inside Terrorism.** New York: Columbia University Press, 3 ed., 2017.

JENKINS, Brian Michael. **International terrorism: A new kind of warfare.** Califórnia: The Rand Paper, 1974.

JENKINS, Brian Michael. **The Study of Terrorism: definitional problems.** Califórnia: The Rand Corporation, 1980.

KVALE, Steinar. **InterViews: And Introduction to Qualitative Research.** Thousand Oaks, California: SAGE Publications, 1996.

LAQUEUR, Walter. **The Age of Terrorism**. Boston: Little, Brown, 1987

LAQUEUR, Walter. **A History of Terrorism**. Third prin ed. New Brunswick.

LUTZ , James M. LUTZ, Brenda J. **Global Terrorism**. New York: Routledge, 2005

MANZINI, José Eduardo. **Uso da Entrevista em Dissertações e Tese produzidas em um Programa de Pós-Graduação em Educação**. Maringá: Revista Percurso – NEMO, v.4, p.149-171, 2012. ISSN: 2177-3300.

McDONALD, Matt. **Construtivisms** In WILLIAMS, D. Paul. **SECURITY STUDIES: AN INTRODUCTION**. London: Routledge, 2 ed., 2013.

NATIONAL CONSORTIUM FOR THE STUDY OF TERRORISM AND RESPONSES TO TERRORISM (START). **Codebook: Inclusion Criteria and Variables**. 2019. Disponível em: <https://www.start.umd.edu/gtd/downloads/Codebook.pdf>.

PEOPLES, Columba. VAUGHAN-WILLIAMS, Nick. **Critical security studies: an introduction**. Abingdon: Routledge, 2010.

PEREIRA, Alexsandro Fugenio; SILVA, Caroline Cordeiro Viana e. **A Teoria de Securitização e a sua aplicação em artigos publicados em periódicos científicos**. Revista de Sociologia e Política, [S. l.], v. 27, n. 69, 2019. DOI: 10.1590/1678987319276907.

PILLAR, Paul R. **COUNTERTERRORISM** In WILLIAMS, D. Paul. **SECURITY STUDIES: AN INTRODUCTION**. London: Routledge, 2 ed., 2013.

RABBIE, Jacob M. **A Behavioral Interaction Model: Toward a Social-Psychological Framework for Studying Terrorism**. Terrorism and Political Violence, [S. l.], v. 3, n. 4, p. 134–163, 1991. DOI: 10.1080/09546559108427130.

RAPOPORT, David C. **Before the Bombs There Were the Mobs: American Experiences with Terror**. Terrorism and Political Violence, [S. l.], v. 20, n. 2, p. 167–194, 2008. DOI: 10.1080/09546550701856045.

RAPOPORT, David C. **The four waves of modern terror: international dimensions and consequences**. In HANHIMÄKI, Jussi M., BLUMENAU, Bernhard. **An International History of Terrorism: Western and non-Western experiences**. London: Routledge, 2013.

- SCHMID, Alex P. **The Routledge Handbook of Terrorism Research**. New York: Routledge, 2011.
- SMITH, Andrew J. **Combatendo o Terrorismo**. *Military Review*, ed. Brasileira, 2nd quarter, 2003.
- SILVERMAN, Jerry M.; JACKSON, Peter M. **Terror in Insurgency Warfare**. *Military Review*, [S. l.], p. 61–67, 1970.
- SUAREZ, Marcial A. Garcia. Terrorismo e política internacional: uma aproximação à América do Sul. **Contexto Internacional**, [S. l.], v. 34, n. 2, p. 363–396, 2012. DOI: 10.1590/s0102-85292012000200001.
- THACKRAH, John Richard. **Dictionary of Terrorism**. London: Routledge, 2 ed., 2004.
- TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a Pesquisa Qualitativa em Educação**. São Paulo: Atlas, 1987.
- WÆVER, Ole. **Security, the Speech Act: Analysing the Politics of a Word**. Tel Aviv: Center of Peace and Conflict Research, junho, 1989.
- WÆVER, Ole. **Securitisation: taking stock of a research programme in Security Studies**. [S. l.], n. February, p. 1–36, 2003.
- WHITTAKER, David J. **Terrorismo: um retrato**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2005.
- WILKINSON, Paul. **Política Terrorism**. 1st editio ed. London. DOI: 10.1007/978-1-349-15550-7.
- WOLOSZYN, A. L. **Terrorismo global: aspectos gerais e criminais**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2010.

Legislação/ Manuais Oficiais

AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA. **Terrorismo**. Disponível em: <<http://www.abin.gov.br/atuacao/fontes-de-ameacas/terrorismo/>>. Acesso em: 28 de fev. de 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 7.170, de 14 de dez. DE 1983. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem pública e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências.** Brasília, 1983.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 1988.

_____. Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999. Brasília, 1999.

_____. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Brasília, 2003 a.

_____. Decreto nº 4.596, de 17 de fevereiro de 2003. Brasília, 2003. b.

_____. Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010. Brasília, 2010.

_____. **Livro Branco de Defesa Nacional.** Brasília, 2012. Disponível em:
https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/livrobranco.pdf.

_____. Congresso Nacional. **Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016. Regula o dispositivo no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista.** Brasília, 2016

_____. Congresso Nacional. **Lei nº 13.844, de 18 de julho de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios.** Brasília, 2019. Disponível em:
<https://legislacao.presidencia.gov.br/ficha/?/legisla/legislacao.nsf/Viv_Identificacao/lei13.844-2019&OpenDocument>. Acesso em: 01 mar 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Diário da Câmara dos Deputados de 06 de agosto de 2015. Brasília, 2015 a.

_____. Diário da Câmara dos Deputados de 13 de agosto de 2015. Brasília, 2015 b.

_____. Diário da Câmara dos Deputados de 14 de agosto de 2015. Brasília, 2015 c.

_____. **Projeto de Lei PL 2016/2015.** Brasília, 2016a. Disponível em:
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1514014>.
Acesso em: 13 out. 2020.

_____. **Diário da Câmara dos Deputados de 25 de fevereiro de 2016**. Brasília, 2016b.

Disponível em:

<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020160225000190000.PDF#page=195>.

Acesso em: 30 ago. 2020.

CARDOZO, José Eduardo Martins; LEVY, Joaquim Vieira Ferreira. **Exposição de Motivos Interministerial nº 00125/2015 MJ MF**. Brasília, 2015.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Joint Chiefs of Staff. **Antiterrorism - Joint Publication 3-07.2**, 2010.

FATF/GAFI. **Mutual Evaluation Report - Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism. Federative Republic of Brazil**. Paris, 2010. Disponível em:

http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER_Brazil_full.pdf.

_____. **Outcomes of the Plenary meeting of the FATF, Paris, 17-19 February 2016**.

2016. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/outcomes-plenary-february-2016.html>. Acesso em: 3 ago. 2020.

_____. **FATF/About/What We Do**. 2020. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/about/whatwedo/> Acesso em: 3 ago. 2020.

FATF/GAFI; GAFISUD. **Informe de Evaluación Mutua sobre Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo**. 2004. Disponível em:

<http://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/miembros/brasil/evaluaciones-mutuas-2/60-brasil-2nda-ronda-2004/file>.

LIGA DAS NAÇÕES. **Convenção para a Prevenção e Punição do Terrorismo**. 1937.

Disponível em: <https://dl.wdl.org/11579/service/11579.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2020.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Glossário das Forças Armadas - MD35-G-01**. Brasília, 2007.

_____. **Portaria Normativa nº 1.217, de 17 de maio de 2011**. Brasília, 2011.

_____. **Portaria Normativa nº 564/MD, de 12 de março de 2014**. Brasília, 2014 a.

_____. **Portaria normativa nº 3.070, de 24 de novembro de 2014**. Brasília, 2014 b.

_____. **Memorando nº 161 - GM/Aspar**. SEI 60042.000630/2015-12. Assunto: Projeto de

Lei nº 2.016/2015. Brasília, 2015^a.

_____. **Parecer nº 17/2015/SCOA/CAE/EMCFA-MD**. SEI 60042.000630/2015-12.

Assunto: Projeto de Lei nº 2.016/2015. Brasília, 2015b.

_____. **Memorando nº 221 - GM/Aspar**. SEI 60042.000630/2015-12. Assunto: Projeto de Lei nº 2.016/2015. Brasília, 2015c.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (Gafi/FATF)**. 2020. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/assuntos/atuacao-internacional/prevencao-e-combate-a-lavagem-de-dinheiro-e-ao-financiamento-do-terrorismo/gafi>. Acesso em: 1 mar. 2020.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Secretaria de Assuntos Legislativos. **Parecer nº 3/2016/PENAL/SAL**. Brasília, 2016.

OEA. **First Summit of the Americas: Declaration of Principles**. Miami, 1994. Disponível em: http://www.summit-americas.org/i_summit.html. Acesso em: 05 ago. 2020.

_____. **Declaration of Lima to Prevent, Combat, and Eliminate Terrorism**. Lima, 1996.

_____. **Commitment of Mar del Plata**. Argentina, 1998. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/english/docu1.htm>. Acesso em: 05 ago. 2020.

_____. **Inter-American Convention Against Terrorism**. Bridgetown, 2002. Disponível em: http://www.oas.org/en/sms/cicte/Documents/AG_RES_1840_2002_English.pdf. Acesso em: 22 ago. 2020.

ONU. Security Council. **Resolution 1373**. 2001.

_____. **Resolution 1540**. 2004.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Mensagem nº 85, de 16 de março de 2016**. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Msg/VEP-85.htm. Acesso em: 30 set. 2020.

SÁ, Arnaldo Faria De. **Requerimento de Apensação nº 2.463/2015**. Brasília, 2015.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Decreto Legislativo (SF) nº 373, de 2005**. Brasília, 2005a.

_____. **Projeto de Decreto Legislativo (SF) nº 132, de 2005.** Brasília, 2005b.

_____. Emendas apresentadas no prazo único, previsto no art. 122, II, "B, combinado com o art. 375, I, do Regimento Interno. Brasília, 2015a.

_____. **Atividade Legislativa Projeto de Lei da Câmara nº 101, de 2015.** Brasília, 2015b. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122772>.

_____. **Votações da matéria PLC 101/2015.** Brasília, 2015c. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122772/votacoes#votacao_5490.

_____. **Parecer nº 940, de 2015, da Comissão Diretora.** Brasília, 2015d.

_____. **Projeto de Lei da Câmara nº 101, de 2015.** Brasília, 2015e. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/19738?sequencia=1>. Acesso em: 30 ago. 2020.

_____. **Diário do Senado Federal de 29 de outubro de 2015.** Brasília, 2015f. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/19879?sequencia=135>. Acesso em: 30 ago. 2020.

Entrevistas

AMORIM, Celso Luiz Nunes. **Depoimento.** Rio de Janeiro, 03 de dezembro de 2020. Entrevista concedida a André Cesar Guttoski Lemos para o projeto A Lei Antiterrorismo brasileira no contexto da securitização.

ETCHEGOYEN, Sérgio Westphalen. **Depoimento.** Rio de Janeiro, 27 de novembro de 2020. Entrevista concedida a André Cesar Guttoski Lemos para o projeto A Lei Antiterrorismo brasileira no contexto da securitização.

FIGUEIREDO, José Aldo Rebelo. **Depoimento.** Rio de Janeiro, 02 de dezembro de 2020. Entrevista concedida a André Cesar Guttoski Lemos para o projeto A Lei Antiterrorismo brasileira no contexto da securitização.

JUNGMANN, Raul Belens. **Depoimento.** Rio de Janeiro, 17 de dezembro de 2020. Entrevista concedida a André Cesar Guttoski Lemos para o projeto A Lei Antiterrorismo brasileira no contexto da securitização.

SAMPAIO, Gabriel. **Depoimento**. Rio de Janeiro, 06 de novembro de 2020. Entrevista concedida a André Cesar Guttoski Lemos para o projeto A Lei Antiterrorismo brasileira no contexto da securitização.