

ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO
ESCOLA MARECHAL CASTELLO BRANCO

Cel Inf RICARDO LUIZ DA CUNHA RABELO

**REDUZINDO O RELATIVISMO NA DEFINIÇÃO DE
TERRORISMO**



Rio de Janeiro

2017

Reduzindo o Relativismo na Definição de Terrorismo

O presente ensaio constitui publicação do Observatório Militar da Praia Vermelha, da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, de natureza acadêmica e sem fins lucrativos, baseada na política de acesso livre à informação. O conteúdo do presente trabalho expressa as opiniões do autor, sem, contudo, definir o posicionamento oficial deste Estabelecimento de Ensino, ou do Exército Brasileiro.

Rio de Janeiro

2017

REDUZINDO O RELATIVISMO NA DEFINIÇÃO DE TERRORISMO

Cel Inf Ricardo Luiz da Cunha Rabelo

INTRODUÇÃO

O que é terrorismo? Os vocábulos trazem consigo o significado exato de sua existência, expressando um entendimento acerca de um objeto, de um fato, de uma ação, ou ainda uma qualificação destes. Entretanto, algumas palavras, ao sintetizarem fatos ou fenômenos complexos podem dar origem a diferentes compreensões, de acordo com o entendimento de quem as interpreta.

Atingir uma definição única acerca desse tema, ou que satisfaça a compreensão da maioria dos países, não constituía uma necessidade imperiosa no século passado. Naquele período, os fatos e as organizações classificados como terroristas, em sua grande maioria, tinham repercussão e alcance regionais. Os países impactados por aquelas ações, movidos pela necessidade de se posicionar, tomavam, portanto, a iniciativa de desenvolver a definição de terrorismo, dando origem ao tipo penal contido na legislação local. Eram raros os países que, mesmo localizados fora da área de influência daqueles fatos, assumiam a responsabilidade por classificar atos ou organizações como terroristas, o que, invariavelmente, atendia aos interesses geopolíticos daqueles Estados.

Esse modelo permitiu o surgimento, principalmente a partir da segunda metade do século XX, de diferentes definições de terrorismo, assimilando idiosincrasias do contexto regional, segundo as quais, por vezes, os atos classificados por um Estado como terrorista eram entendidos por outros como legítimos atos beligerantes; assim como os terroristas, classificados segundo uma perspectiva, poderiam ser interpretados por outros como “*freedom fighters*”¹, os combatentes da libertação.

Este artigo tem a finalidade de identificar os elementos necessários para se caracterizar uma ação terrorista, evitando a utilização do termo “terrorismo” como rótulo de conveniência na defesa de interesses locais ou nacionais. Ao fim, pretende-se sugerir uma definição que

¹ “A declaração, “O terrorista segundo uma pessoa é o combatente pela liberdade para outra pessoa”, tornou-se não só um clichê, mas também um dos obstáculos mais difíceis para lidar com o terrorismo. A questão da definição e da conceituação é geralmente uma questão puramente teórica - um mecanismo para que os estudiosos elaborem o conjunto apropriado de parâmetros para a pesquisa que pretendem realizar... Na luta contra o terrorismo, o problema da definição é um elemento crucial na tentativa de coordenar a colaboração internacional, com base nas regras atualmente aceitas da guerra tradicional”. (tradução do autor) (Ganor 2010)

possa ser aceita pela grande maioria dos pesquisadores e de classes políticas dirigentes, independente dos matizes ideológicos, religiosos, étnicos, ou de qualquer outra natureza.

Ao estudar o confuso ambiente vigente no fim século passado, verifica-se que ele acabou por gerar uma compreensão deficiente acerca do terrorismo, mostrando-se insuficiente e inadequada à era do conhecimento, principalmente em função da globalização e da conseqüente quantidade avassaladora de ideias e notícias em constante circulação, permitindo acesso, quase que imediato, a informações de fatos ocorridos em qualquer ponto do planeta. Isso ampliou o alcance das ações terroristas, concedendo um caráter internacional ao tema e alterando a percepção global em relação às ações terroristas. Ao mesmo tempo, expandiu a capacidade de influência daquelas ações, antes muito regionalizadas.

Inegavelmente, o fato histórico que representa o divisor de águas na referida mudança foi o ataque às torres gêmeas, executado em 11 de setembro de 2001, em pleno solo da potência hegemônica do planeta, os Estados Unidos da América (EUA), por integrantes da Al-Qaeda, organização que concentrara, até meados da década de 1990, suas atividades no Oriente Médio e região norte-oriental da África.

Nesse contexto, o crescente acesso da população global a notícias de atos terroristas ocorridos em várias regiões do mundo trouxe, sobretudo, duas conseqüências maiores. A primeira delas alimentou significativamente o apetite pelo uso da imprensa como meio propagador dos efeitos de um ato terrorista, antes restringido à população diretamente afetada e aos Estados que tinham interesse naquele fato. Não se trata, entretanto, de atribuir à imprensa essa responsabilidade, já que o fato narrado se constitui em indesejada conseqüência do relevante exercício do papel informativo prestado pelo jornalista. Porém, esta referência deve ser de seu conhecimento, para que possa avaliar as conseqüências e reflexos da mensagem que pretende transmitir, permitindo-o mitigar ou eliminar a possibilidade da notícia favorecer o atingimento do objetivo terrorista².

A segunda conseqüência da globalização e do “boom” de cobertura da mídia foi a vultosa contribuição para tornar o termo terrorismo ainda mais impreciso. Neste início de

² Na verdade, esse princípio não era uma novidade, uma vez que a ideia de que o ato terrorista deveria constituir uma propaganda pelo ato em si, fora lançada e defendida pelo italiano “extremista” republicano Carlo Pisacane desde meados do século XIX, sintetizada pela dita teoria da “*propaganda by deed*”. As organizações terroristas que compreenderam rapidamente esse efeito passaram a tirar vantagem dessa questão, dando prioridade à mensagem transmitida pelo ato e buscando a máxima exploração do fato pela mídia, atitude descrita por alguns estudiosos sobre o tema como “a utilização da mídia como o oxigênio do ato terrorista”. Pisacane escreveu: “Ideias resultam de ações, não estas daquelas, e o povo não será livre quando eles forem educados, mas educados quando forem livres” (tradução do autor) (Woodcock, 1977, p. 43-44) texto original: “*Ideias result from deeds, not the latter from the former, and the people will not be free when they are educated, but when they are free*”.

século XXI, a maioria das pessoas possui uma vaga ideia do que significa terrorismo, mas ressentem-se de uma precisa, concreta e verdadeiramente explicativa definição desse fenômeno. Com isso, o esforço da mídia para noticiar fatos complexos em pequenas mensagens no ar, ou de imprimi-las no pequeno espaço disponível, acabam por rotular uma grande variedade de atos violentos como terrorismo. Conseqüentemente, atos de violência, especialmente abomináveis e dirigidos contra a sociedade, envolvendo atividades de dissidentes antigovernistas ou entidades governamentais, organizações criminosas, criminosos comuns, ou manifestantes, frequentemente são comunicados como atos terroristas (Hoffman, 2006).

Na tentativa de estabelecer o significado de terrorismo, recorrer à definição constante de dicionários não demonstra ser produtivo. O Dicionário Aurélio, embora goze de grande autoridade e respeito na língua portuguesa, apresenta definição pouco reveladora e nada substancial: “Terrorismo: Modo de coagir, combater ou ameaçar pelo uso sistemático do terror.” Na busca de maior precisão, recorre-se à definição, no mesmo dicionário, do vernáculo terror: “1. Estado de grande pavor. 2. Pavor.”(Ferreira, 2008).

Mesmo em outras línguas, os dicionários apresentam definições muito históricas, ou mesmo muito literais, conforme registrou Hoffman, em sua obra *Inside Terrorism*, o exemplo da definição encontrada no dicionário *Oxford English Dictionary*:

“Terrorism: A system of terror. 1. Government by intimidation as directed and carried out by the party in power in France during the revolution of 1789-94; the system of terror. 2. gen. A policy intended to strike with terror those whom it is adopted; the employment of methods of intimidation; the fact of terrorizing or condition of being terrorized.” (Oxford: Oxford University Press, 1971, apud. Hoffman, 2006)

Como se pode observar, as definições são muito vagas, sendo, a primeira delas, conectada ao fato histórico em si que conserva a origem do termo terrorismo. O segundo significado apresenta, ao menos, a característica indutora do medo, presente nas ações terroristas, mas guarda sentido tão amplo que admite sua correspondente atribuição a grande variedade de atos violentos, mesmo que não sejam considerados terrorismo.

A tentativa de se estabelecer uma definição de terrorismo que possa ser aceita em qualquer parte do mundo, independente dos interesses envolvidos, pode suscitar o questionamento acerca da necessidade dessa medida. Em verdade, esse objetivo, de tamanha audácia, soa como impossível; sugerindo, em substituição, o levantamento de características

essenciais que constituem uma ação terrorista, o que permite a qualquer Estado, ou instituição, a construção de uma definição precisa, coerente e imparcial.

Nesse sentido, o esforço inicial para convergir as diversas compreensões sobre um conceito a ser atribuído ao “terrorismo” deve partir do conhecimento da origem do fenômeno, bem como de uma análise sobre a utilização desse termo ao longo da história, com o objetivo de compreender o contexto em que o terrorismo foi empregado, bem como possíveis mudanças ou distorções em seu significado. Destaque-se, entretanto, que a presente investigação limitar-se-á à análise da evolução da definição do terrorismo e não inclui o estudo do seu uso como tática ou estratégia, o que ocorrerá posteriormente, em documento especificamente dedicado a esse objetivo.

EVOLUÇÃO DO SIGNIFICADO DE TERRORISMO

A palavra terrorismo foi popularizada durante a Revolução Francesa e, ao contrário do seu significado contemporâneo, terrorismo tinha uma conotação positiva àquela época. O “*régime de la terreur*” de 1793, de onde veio o termo utilizado ainda hoje, foi adotado como meio de promover a ordem em meio ao período de relativa anarquia e instabilidade que se seguiu à Revolução Francesa. Ao contrário do seu significado comum dos dias de hoje, descrito como atividade revolucionária conduzida por grupos à margem da lei, o regime do terror foi concebido como instrumento de governança para promover a estabilidade do Estado revolucionário, intimidando dissidentes e contrarrevolucionários, os quais eram descritos como inimigos do povo. A morte por guilhotina, pronunciada a partir dos instrumentos estatais a serviço do governo revolucionário³, consistia em desencorajadora mensagem aos “traidores da revolução”.

O regime do terror teve o seu fim quando Robespierre anunciou à Convenção Nacional que possuía uma nova lista de traidores. Diante do temor de terem seus nomes na lista anunciada, extremistas e moderados se uniram para repudiar o regime e seu líder. Com isso, Robespierre e seus seguidores mais próximos foram condenados à morte por guilhotina, assim como os cerca de quarenta mil antes condenados pelo regime. Dessa forma, “o terror” chegava ao fim e, a partir de então, o “terrorismo” estaria associado ao abuso de poder, com

³ Comitê de Salvação Pública, eleito pela convenção e que passou a ser o efetivo órgão do governo, e o Comitê de Segurança Geral, que controlava a polícia e a justiça, estando subordinado ao Tribunal Revolucionário. Com base na “lei dos suspeitos”, os traidores da revolução eram condenados à morte de guilhotina, uma poderosa mensagem aos opositoristas do regime.

implicações criminais. Este termo foi cunhado pela primeira vez por Edmund Burke em 1795, em uma crítica feita à Revolução Francesa, quando descreveu “Thousands of hell hounds called Terrosists...let loose on the people” (Letter IV to Earl Fitzwilliam)⁴.

Um dos resultados mais significativos da Revolução Francesa foi a crescente rejeição ao absolutismo monárquico, cujo poder derivava diretamente de Deus e, portanto, estava predestinado a governar sem imposição de limites ou proibições⁵. A revolução também inspirou o despertar político da Europa, inspirando movimentos nacionalistas e a criação de novos Estados, como a Alemanha e a Itália. Ao mesmo tempo, as mudanças sócio-econômicas impostas pela revolução industrial e a consequente exploração da classe trabalhadora, que se mantinha politicamente alienada ou pouco influente, estabeleceram o ambiente ideal para o surgimento de novas ideologias. Durante esse período de intensa mudança na Europa, o conceito de terrorismo foi expandido e aperfeiçoado.

Um dos conceitos que surgiu foi desenvolvido pelo italiano republicanista, já citado anteriormente, *Carlo Pisacane*. Ele defendia que a propaganda de ideias era uma ilusão. Para ele, as ideias resultam de fatos e não estes daqueles. Com sua teoria da “*propaganda by deed*”, ele argumentava que a violência era necessária não só para atrair atenção à causa, mas também para informar, educar e colocar as massas como sustento da revolução.

Embora não tenha obtido o sucesso desejado contra a dinastia *Bourbon*, no norte da Itália, *Pisacane* inspirou outros movimentos, como o grupo russo *Narodnaya Volya*, que propunha, no fim do século XIX, a imposição de limites para o governo dos czares, com a adoção de um governo constitucional. O grupo refinou a teoria da “*propaganda by deed*”, focando em alvos específicos, autênticos representantes do governo, evitando mortes desnecessárias; ideia expressa pelo lema: “nem uma gota de sangue supérfluo” deveria ser derramada (Jaishankar, 2009), o que concentrava uma preocupação com a justificativa moral do ato executado, admitindo viés que, embora permita discussão, podia ser considerado positivo.

Embora tenha sido desmantelado, o grupo russo somou significado ao termo terrorismo, trazendo uma preocupação moral da adequação dos meios utilizados em função do fim que se busca. Paradoxalmente, o sucesso obtido pelo assassinato do Czar Alexandre II, em 1º de março de 1881, definiu a contribuição histórica do grupo ao desenvolvimento do

⁴ Law, 2009, p. 65

⁵ Embora o Reino Unido já vivenciasse a monarquia constitucional desde 1688, com o triunfo da Revolução Gloriosa, e adoção do “*bill of rights*” em 1689, bem como do “*Act of Settlement*” em 1701, os demais países europeus passaram a desafiar, ou limitar o poder divino do monarca somente após a Revolução Francesa.

terrorismo. Em primeiro lugar, o assassinato ocorreu pela detonação de um explosivo próximo ao Czar, vindo a provocar a morte do Chefe de Estado e do perpetrador da ação, o que trouxe a noção da possibilidade e admissibilidade da execução de atentados por meio da emulação do agente. A segunda consequência foi o fortalecimento do movimento anarquista, que aplaudiu a morte do Czar tirano e, no auge da euforia, fundou o movimento “Internacional Anarquista”.

Enquanto o movimento inspirava uma revolução em proporção global, a falta de meios e capacidade de coordenação acabou por inspirar ações isoladas, executadas por células de pequeno efetivo, o que dificultou sobremaneira o trabalho de detecção e prevenção das polícias e inspirou medo de proporção injustificada no seio da população. Os notórios atentados com o uso de explosivos foram dirigidos, de forma sistemática, contra Chefes de Estado, como a ação que assassinou o Presidente dos EUA William McKinley⁶, em 1901, e tantos outros ao redor do mundo⁷. Entretanto, os referidos atos tiveram pequeno impacto, tanto na política doméstica, como na regional, sendo que a maior contribuição do movimento anarquista ao desenvolvimento do terrorismo, no campo conceitual, foi a manutenção da ideia de dirigir a ação contra um alvo selecionado, evitando danos colaterais aos objetivos perseguidos⁸.

Em meados do século XIX, durante algum tempo de forma sobreposta ao movimento anarquista, desenvolveram-se alguns movimentos na Europa, cuja motivação era nacionalista. Um dos mais atuantes foi o movimento irlandês, inicialmente conhecido como Irmandade Feniana e a Irmandade Revolucionária Irlandesa, que atuaram a partir da Irlanda e de grupos de irlandeses que migraram para os Estados Unidos⁹. Nesse contexto, *Jeremiah O'Donovan Rossa*, líder do movimento União dos Irlandeses (*United Irishmen*), condenado à prisão perpétua na Irlanda, foi libertado após comprovação dos abusos sofridos na prisão, tendo sido exilado para os Estados Unidos da América.

⁶ McKinley foi assassinado por um jovem refugiado húngaro, Leon Czolgosz, quem, embora não fosse membro do movimento anarquista, era, definitivamente, influenciado por ele. A ação levou o congresso norteamericano a aprovar uma lei barrando conhecidos anarquistas, ou quaisquer pessoas que desacreditassem e se opusessem a todo governo estabelecido.

⁷ Além de McKinley, os anarquistas tentaram assassinar o Kaiser alemão em 1878; mataram o Presidente, em 1894, e o Rei Umberto I, em 1900, ambos da Itália; a Imperatriz Elizabeth da Áustria-Hungria em 1898; e os primeiros-ministros da Espanha em 1897 e 1912.

⁸ Outra importante contribuição do movimento anarquista para o desenvolvimento do terrorismo, mas que será explorada posteriormente, foi a disseminação de instruções sobre a preparação e o uso de explosivos, como também, do planejamento e condução de atentados (manuais “*how to*” ou “*do-it-yourself*”). A produção doutrinária influenciou a organização das células terroristas e a condução dos atentados ao redor do mundo, sendo uma iniciativa reconhecida como uma das predecessoras da utilização das condicionantes da “revolução informacional”, vivenciada no século atual, para a disseminação doutrinária acerca da condução do terrorismo.

⁹ A atuação a partir dos Estados Unidos pode ser considerado o primeiro efeito da diáspora de nações, ou do movimento migratório, para o desenvolvimento de atividades terroristas. O apoio, por meio de ideias, financiamento de ações, ou mesmo esconderijo, será essencial para a globalização do fenômeno terrorismo.

No exílio, *O'Donovan* reiniciou suas atividades subversivas, contando com o apoio de Patrick Ford, editor do jornal *Irish World*, principal veículo de disseminação das ideias do movimento. A associação direta de um veículo da mídia com o movimento republicano irlandês¹⁰, que defendia a ação de pequenos grupos (*the Skirmishers*), como forma de infligir danos ao desenvolvimento econômico britânico e forçar o Governo a ceder à ideia de independência da Irlanda, mostra o reconhecimento, ainda cedo, do poder da mídia para a condução de ações terroristas em escala internacional. Da mesma forma, deixa patente que os maus tratos impostos a eventuais terroristas mantidos sob cautela dos Estados, têm a capacidade de potencializar o apelo ao recrutamento e à adesão à causa revolucionária, algo que hoje se verifica como fator de estímulo às ações terroristas na França, na Bélgica e, contra os Estados Unidos, em outros países.

O *modus operandis* do *United Irishmen (Clan na Gael)* baseava-se na ação de pequenos grupos e na formação de um fundo monetário para financiar a campanha terrorista (*skirmshers fund*), solicitando contribuições por meio do *Irish World*. A execução de ataques a estações do metrô subterrâneo de Londres, com o uso de bombas caseiras e detonadores de tempo, embora não tivesse o objetivo de atingir os inocentes usuários daquele meio de transporte, acabou marcando “a impossibilidade de se controlar os efeitos de um atentado”, ao menos com aquelas características, e, em consequência, o abandono da visão dominante em meio aos anarquistas, no sentido de evitar o derramamento do sangue de inocentes. Sem dúvidas, o terrorismo, com isso, começou a adquirir um viés negativo e condenável, tornando a defesa de seus atos cada vez mais difícil.

Nesse mesmo ambiente, com motivação nacionalista, imediatamente antes da I Guerra Mundial, um grupo de bósnio-sérvios, conhecidos como *Mlada Bosnia (Young Bosnians)*, levantou-se contra o domínio tirano dos Absburgos da Áustria-Hungria sobre os territórios de países dos Balcãs, que concentravam população de maioria eslava. Em um dos famosos atos do grupo, *Gavrilo Princip*, um de seus membros, assassinou o Arqueduoque Austríaco Francisco Ferdinando, dando início à sequência de eventos que culminariam com a eclosão da I Guerra Mundial. O aspecto considerado novo, nesse caso, foi o apoio externo executado por grupos sérvios ultranacionalistas (*Narodna Obrana – Defesa do Povo*), em nome do pan-eslavismo, aos *Young Bosnians*.

¹⁰ Juntos, *O'Donovan* e *Ford* desenvolveram uma estratégia para o movimento, explicitada na coluna assinada por *Ford* na edição de 4 de dezembro de 1875: “Nós não estamos sugerindo uma insurreição generalizada. Ao contrário, nós deveríamos nos opor à insurreição geral na Irlanda, reconhecendo-a anacrônica e pouco recomendada, porém acreditamos na necessidade de agir. A causa irlandesa necessita de um pequeno bando de heróis...” (tradução do autor) (Beiner, 2014, p. 210)

Embora a ligação entre o governo Sérvio e os grupos subnacionais não estivesse claro, em 1911, uma facção do *Narodna Obrana* se separou e fundou outro grupo (*Union of Death*), mais conhecido como Mão Negra. Este grupo era largamente composto por militares sérvios, como o próprio chefe do Departamento de Inteligência do Estado-Maior Sérvio, Coronel *Dragutin Dmitrievich*. Isso não quer dizer que o governo sérvio controlasse ou manipulasse o movimento bósnio, nem que desse suporte ao plano traçado pelo *Black Hand*. Todavia, mesmo tendo mantido o significado revolucionário do terrorismo, pode-se fazer um paralelo com o hoje designado terrorismo patrocinado pelo Estado, quando um governo estrangeiro apoia clandestinamente, estimulando, financiando e fornecendo treinamento a um movimento terrorista.

Apesar de ser apenas uma diferenciação semântica, alguns pesquisadores utilizam o termo terror para referirem-se a atos perpetrados por Estados, enquanto reservam o termo terrorismo para atos conduzidos por grupos subnacionais. Essa classificação, entretanto, revela a preocupação em se diferenciar o autor (causador) do fenômeno, origem de muito dissenso sobre a definição de terrorismo, pois retira o foco do fenômeno em si.

A partir de 1930, o significado de terrorismo sofreu nova mudança, sendo, então relacionado a atos de violência conduzidos por governos autoritários contra os cidadãos do seu próprio país. Foi o que ocorreu na Alemanha Nazista, na Itália Facista e na União Soviética Stalinista. Nos dois primeiros exemplos, a formação de grupos pró-governo, os “camisas marrons” e os “camisas negras”, era utilizado como arma para intimidar e coagir os opositores do regime. Já Stalin, utilizou-se do sistema de purgos sucessivos com finalidade de adquirir poderes supremos por meio da eliminação da oposição, principalmente os mais preparados, inteligentes e com capacidade de liderança. Ressalte-se que, diferente do regime de terror francês, as medidas citadas não eram lançadas em momento político de crise ou de caos e ainda caracterizavam o abuso do exercício do poder, guardando o viés negativo do fim do regime do terror de Robespierre.

Segundo Hoffman 2006, da mesma forma, os chamados esquadrões ou grupos de extermínio, em conjunção com flagrante intimidação política de oponentes, foram os instrumentos de governos ditatoriais de direita, como no Chile e Argentina, ou mesmo de governos eleitos, como em El Salvador, Guatemala, Colômbia e Peru, estes últimos durante os violentos movimentos revolucionários verificados na década de 1980. Poder-se ia dizer o mesmo da atual situação venezuelana, em que o governo eleito promove ações de

intimidação, por meio de grupos pró-governo e de órgãos do Estado, contra opositores, dissidentes e líderes trabalhistas.

Após a II Guerra Mundial, surgiram diversos movimentos revolucionários de cunho libertador contra as potências colonialistas ou imperialistas. Da mesma forma, inúmeros movimentos tiveram a inspiração, ou o apoio velado das duas potências mundiais hegemônicas, os Estados Unidos da América e a União Soviética. Foi nesse contexto que nasceram as chamadas “guerras de libertação”, com larga utilização de atentados terroristas para promoverem a conquista dos objetivos políticos de formação de um novo Estado, de mudança do regime de governo, da derrubada de determinado governante, ou da expulsão da força ocupante de um país. Diante da conotação negativa que o termo terrorismo havia desenvolvido, os ditos movimentos terroristas assumiram, naquela época, designações politicamente neutras, como *freedom fighters*¹¹, revolucionário, ou guerrilheiro urbano

Durante as décadas de 1960 e 1970, o entendimento em torno do termo terrorismo continuava contemplando o contexto revolucionário, porém passou a agregar o cenário das ações de grupos nacionalistas e étnico-separatistas, além dos diversos movimentos com forte raiz político ideológica, característica do período de guerra fria, os quais recorriam às ações terroristas para atraírem a atenção local, regional, e mesmo internacional, para suas causas. Já durante os anos 80 do século passado, o ambiente de disputa bipolar havia chegado ao seu ápice e a estratégia do Kremlin de promover a expansão do regime socialista por meio de grupos subnacionais que se colocavam contra a ordem político-econômica vigente acabara sendo denunciada pela escritora Claire Sterling¹¹, em sua obra “The Terror Network”.

Foi também nessa época que diversos atentados explosivos suicidas foram dirigidos contra representações diplomáticas e alvos militares norte-americanos no Oriente Médio, todos atribuídos a organizações patrocinadas por Estados que não podiam combater aberta e diretamente os Estados Unidos, mas recorriam ao terrorismo para alvejá-los e desencorajá-los a prosseguirem defendendo seus objetivos na região. São exemplos desses regimes: a Síria, o Iran, o Iraque e a Líbia. Uma dessas ações foi o atentado contra uma base militar norte-americana em Beirute, em 23 de outubro de 1983, causando a morte de 241 militares dos

¹¹ Yasser Arafat, líder da Organização para Libertação da Palestina, em seu discurso de 13 de novembro de 1974, dirigido à Assembleia Geral das Nações Unidas, discorreu sobre a diferença entre o terrorista e o guerreiro da liberdade: “*The difference between the revolutionary and the terrorist lies in the reason for which each fights. For whoever stands by a just cause and fights for the freedom and liberation of his land from the invaders, the settlers and the colonialists, cannot be possibly be called terrorist.*” (Ivianski 1989, p. 146)

EUA, cuja autoria foi reconhecida pelo Hezbollah, que seria patrocinado pelo Iran e pela Síria¹².

Em consequência desses fatos, o conceito de terrorismo expandiu-se ainda mais, passando a incluir e, às vezes, a se confundir com os movimentos revolucionários e guerrilhas. A fluidez do conceito, conforme a perspectiva de quem julgava o ato, permitia, com isso, classificar deliberadamente as ações violentas como terroristas, aproveitando-se do significado negativo assumido pelo termo terrorismo.

O conceito de terrorismo ficou ainda mais impreciso quando, na década de 1990, surgiram atividades de terrorismo indexadas a ações criminosas, como o narcoterrorismo, e o “fenômeno da área cinza” (*gray area phenomenon*).

O primeiro termo, embora não tenha se limitado somente a este significado, foi concebido para designar movimentos orquestrados por Moscou, conforme a teoria conspiracional lançada por *Claire Sterling*, que utilizavam o tráfico de drogas para possibilitarem ou agilizarem a conquista dos objetivos pretendidos, de acordo com o criminologista e especialista francês em terrorismo, *Xavier Raufer*. Enquanto o conceito lançado encontrava coerência com a atuação de diversos grupos “marxistas-leninistas” ligados, por exemplo, à União Soviética, a Cuba, à Bulgária, ou à Nicarágua, outros grupos criminais passaram a estabelecer alianças estratégicas com organizações terroristas e guerrilheiras, ou ainda, passaram a empregar a violência a fim de atingirem objetivos políticos. O crescente poder dos cartéis de drogas na Colômbia e no Peru, bem como suas seguidas tentativas de desacreditar governos eleitos e o sistema político desses países constituem exemplos clássicos dessa tendência.

O fenômeno da área cinza, por sua vez, constituía uma teoria para designar a natureza complexa e incerta das ameaças caracterizadas por grupos subnacionais do período pós-guerra fria. De fato, a doutrina militar de diversos países tinha que se adaptar a um novo conjunto de ameaças, cujas ações não representavam atos de guerra, de acordo com o entendimento consolidado ao longo do século XX, mas também eram suficientemente destabilizadoras para caracterizarem a situação de paz. Em suma, exigiam a resposta militar, sem que houvesse clara declaração de guerra. É nesse período que surgem as operações militares de “não guerra” ou “outras que não guerra” (*other than war*).

¹² O ataque de 1983, com caminhão bomba, contra uma base norteamericana de fuzileiros navais, que compunham uma Força Multinacional para garantir o cessar-fogo no Líbano, sob os auspícios da ONU, deixou 241 militares mortos. Seus autores não foram determinados, mas as investigações atribuíram a sua execução a shiitas ligados ao Irã e apoiados pela Síria

Em meio a esse período, o terrorismo assumiu uma complexidade imensa, deixando de ser visto como um fenômeno individual de violência subnacional para assumir um padrão multidisciplinar, constituído de diversas características constituintes em um ambiente de violência.

Em consequência da evolução histórica do significado do terrorismo, fica fácil compreender o porquê da dificuldade de se definir este fenômeno. Ao final do século XX, o terrorismo já tinha assumido um significado pejorativo e, portanto, negativo. A ação terrorista, sob a perspectiva de seus autores, era, todavia, justificável e, invariavelmente, a aplicação do julgamento moral dos integrantes dessas organizações buscava justificar os seus atos como decorrentes do desespero daqueles que se encontravam sem alternativas viáveis para a consecução de seus objetivos. Sem discutir o mérito dessas avaliações e considerações, observou-se a tendência dos terroristas não se identificarem como tais, conforme observam alguns escritores e estudiosos no assunto.

Essa tendência não se iniciou no fim do século XX, de forma abrupta, mas desenvolveu-se ao longo de todo o século. Notadamente, Claire Sterling, Bruce Hoffman e David Rapoport, três estudiosos e autores de obras literárias sobre o tema, apontam, por exemplo, o Mini-manual do Guerrilheiro Urbano¹³, escrito pelo brasileiro Carlos Marighella em 1969, como obra que serviu de espinha dorsal para a estruturação de diversas organizações terroristas ao redor do mundo, como o grupo alemão *Baader-Meinhof* e a organização italiana, *Brigada Rossa*. No documento, Marighella dedica parte de seu manual a definir-se como “guerrilheiro urbano”, estabelecendo um rol de qualidades pessoais do guerrilheiro, mostrando claro esforço de diferenciá-lo de mero terrorista¹⁴. Como já foi descrito no texto, outra designação que integrantes de organizações terroristas ou simpatizantes preferiam utilizar para eles mesmos era “*freedom fighter*”, de conotação melhor aceita, devido ao status da luta pela libertação contra o invasor.

¹³ “To be called an aggressor or a terrorist in Brazil is now an honour to any citizen, for its means that he is fighting, with a gun in his hand, against the monstrosity of the present dictatorship and the suffering it causes.” (Hoffman 2006, p. 21)

¹⁴ Embora não seja a versão original do Minimanual do Guerrilheiro Urbano, esse documento encontra-se referenciado em várias obras literárias e, de forma digital, disponível em diversos sítios eletrônicos. A versão em português do referido documento, obtido e comparado entre os sítios eletrônicos <https://www.documentosrevelados.com.br/wp-content/uploads/2015/08/carlos-marighella-manual-do-guerrilheiro-urbano.pdf> e <https://www.marxists.org/portugues/marighella/1969/manual/> (ambos acessados em 25 de outubro de 2017), apresentam o seguinte texto sobre o mesmo trecho: “A acusação de “violência” ou “terrorismo” sem demora tem um significado negativo. Ele tem adquirido uma nova roupagem, uma nova cor. Ele não divide, ele não desacredita, pelo contrário, ele representa o centro da atração. Hoje, ser “violento” ou um “terrorista” é uma qualidade que enobrece qualquer pessoa honrada, porque é um ato digno de um revolucionário engajado na luta armada contra a vergonhosa ditadura militar e suas atrocidades.”

O atentado de 11 de setembro de 2001 contra as Torres Gêmeas, nos EUA, pela forma como foi conduzido e pelo resultado alcançado¹⁵, acabou selando a conotação negativa atribuída ao terrorismo, ligando-o a atividades decorrentes do radicalismo, do extremismo, da incapacidade de conviver com a diversidade, ou com a necessidade de imposição do ponto de vista defendido pela organização, sem importar o pensamento majoritário.

AS DIFERENTES DEFINIÇÕES DE TERRORISMO

Como foi visto, diante da descrita dificuldade de se definir terrorismo, bem como da conotação negativa que assumiu o seu significado e do comportamento de autonegação que os ditos “terroristas” desenvolveram, surgiu uma nova “batalha retórica” em torno do que era apontado como terrorismo. De fato, como apontou Brian Jenkins¹⁶, classificar o ato como terrorista implicava fazer um julgamento moral da ação desenvolvida, de suas razões, de seus efeitos e dos objetivos que busca atingir. Assim, o sucesso de um lado em rotular um grupo opositor como terrorista podia, indiretamente, persuadir outros a aceitarem aquele ponto de vista moral. Por isso, a classificação de um ato como terrorista tornou-se inegavelmente um ato subjetivo, tema dirigido segundo os interesses de cada Estado, mas amplamente discutido nos fóruns internacionais, sobretudo na Organização das Nações Unidas (ONU).

O embate desenvolvido por uma entidade supranacional em torno da definição de terrorismo iniciou-se, praticamente, com a Convenção para Prevenção e Punição do Terrorismo, datada ainda de 1937, sob os auspícios da Liga das Nações. Apesar de nunca ter entrado em vigor, ela definia terrorismo como sendo “atos criminais dirigidos contra um Estado e planejado e dirigido para criar um estado de terror na mente de pessoas em particular, ou um grupo de pessoas, ou do público em geral”¹⁷.

Mesmo após o conhecido incidente do sequestro de atletas israelenses durante as olimpíadas de Munique, em 1972, não houve consenso e o debate colocou em posições

¹⁵ O atentado foi executado em solo norteamericano, potência hegemônica mundial à época, desafiando todo o poder de segurança daquele país. Quase três mil pessoas resultaram mortas do atentado, um índice muito superior aos demais atos conduzidos até então. Para comparar-se, ao longo de todo o século XX, somente catorze atentados causaram a morte de mais de cem pessoas. A reação dos EUA também foi de grande proporção, levando-os a declarar a “Guerra contra o Terror”, em nível global.

¹⁶ Jenkins, 1980, p.1

¹⁷ Tradução do autor. Texto original encontrado em Convention for Prevention and Punishment of Terrorism, encontrado em “Official Journal of the League of Nations, volume 19, page 21-35 in English and French on alternate pages (document C.546.M.383.937.V)”, disponível em <https://dl.wdl.org/11579/service/11579.pdf>, acessado em 06 de janeiro de 2013. Texto original: “In the present Convention, the expression “acts of terrorism” means criminal acts directed against a State and intended or calculated to create a state of terror in the minds of particular persons, or group of persons, or the general public”.

opostas o grupo de países afetados pelas ações ditas terroristas e os países que simpatizavam com os objetivos propostos pelos grupos que agiam por meio de atos violentos para atingir seus objetivos, o que manteve aquela organização, durante muito tempo, inconclusiva em relação ao terrorismo.

Somente em 1997, a Resolução 52/164 adotou a Convenção Internacional para Supressão de Atentados Terroristas a Bomba. Essa resolução condenava os seguintes atos:

“Uma pessoa comete uma ofensa, dentro do significado desta Convenção, se esta pessoa, de forma ilegal e intencional, deposita, posiciona, ou detona um explosivo, ou outro dispositivo letal dentro de, ou contra um lugar de uso público, uma instalação governamental ou de Estado, o sistema público de transporte, ou uma instalação de infraestrutura: (a) Com a intenção de causar morte ou ferimentos graves; or (b) Com a intenção de causar extensiva destruição daquele lugar, instalação ou sistema, onde a referida destruição resulte em grande prejuízo econômico.” (tradução do autor) (disponível em <http://research.un.org/en/docs/ga/quick/regular/52>, acessado em 10 de janeiro de 2013)

Essa resolução somente foi efetivada em 2001, quatro meses antes do atentado de 11 setembro contra as torres gêmeas. Embora ela traga o entendimento defendido por Jenkins, no sentido de que o terrorismo devia ser definido pela natureza do ato e não pela identidade dos perpetradores, ou da natureza de suas causas, a Resolução ainda era falha no sentido de não diferenciar atos violentos perpetrados por Estados daqueles levados a cabo por entidades subnacionais. De fato, atos violentos conduzidos por forças militares de determinado Estado podem levar à morte de civis e não combatentes, devendo ser, de igual forma, condenável.

Para esse fim, o Direito Internacional dos Conflitos Armados, nas conhecidas Convenções de Genebra, já estabelece um arcabouço legal que define os parâmetros das ações permitidas e consideradas condenáveis, ou proibidas. Dentre essas ações, aquelas dirigidas contra civis, ou não combatentes, encontram especial referência, podendo-se destacar a proibição de se tomar civis como reféns, o trato que deve ser dispensado aos prisioneiros de guerra, o reconhecimento de territórios neutros e a inviolabilidade dos diplomatas.

No contexto do esforço para se estabelecer uma definição sobre terrorismo, é interessante destacar a visão de alguns países. No caso dos EUA, por exemplo, diferentes órgãos governamentais adotam distintas definições para o mesmo fenômeno. Assim o Departamento de Estado utiliza a definição contida no Título 22 do Código dos Estados Unidos, seção 2656f (d): “**violência premeditada, politicamente motivada**, perpetrada contra

alvos não combatentes, por **grupos subnacionais**, ou agentes clandestinos” (tradução e grifo do autor) (USA 2017, p. 1610, disponível em <http://uscode.house.gov/download>, acessado em 19 de novembro de 2017). Embora a definição de não combatente deixe de estar presente no Código norteamericano, esse termo é definido no capítulo 7 do *Country Report on Terrorism* 2016, publicação de responsabilidade do Departamento de Estado, incluindo, além dos civis, o pessoal militar (armado ou não, em serviço ou não) que não esteja desdobrado em uma zona de guerra ou zona assemelhada a guerra.

Para o Federal Bureau of Investigation (FBI), terrorismo é “ o uso ilegal de força ou violência contra pessoas ou propriedades para intimidar ou coagir o governo, a população civil, ou qualquer outro segmento da população, em perseguição a objetivos políticos ou sociais” (tradução do autor) (US Department of Justice, *Terrorism in the United States*, 2002, p.1). A definição já não pode ser encontrada atualmente e os relatórios anuais que o FBI deve publicar sobre o tema já fazem referência ao Código dos EUA.

Ainda nos EUA, o *Department of Homeland Security (DHS)*, criado logo após o atentado de 11 de setembro de 2001, adota a definição constante do *Homeland Security Act*, de 2002, o qual define terrorismo como sendo qualquer ato que envolva perigo à vida humana, ou seja, potencialmente destrutivo para a infraestrutura crítica, com a intenção de intimidar ou coagir a população civil, influenciar a política de governo pela intimidação ou coerção, ou ainda afetar a condução do governo por meio de destruição em massa, de assassinatos, ou de sequestros¹⁸. Como esta definição não consta de nenhum outro documento do DHS, cuja publicação tenha ocorrido nos últimos cinco anos, é lícito concluir que também o DHS adotou a definição constante no Código dos EUA.

Entretanto, o Departamento de Defesa utiliza a definição constante do *Dictionary of Military and associated Terms*, versão atualizada até 2017, disponível em http://www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/dictionary.pdf: “O uso ilegal de **violência** ou ameaça de violência, frequentemente motivado por crenças religiosas, políticas, ou outras crenças ideológicas, para provocar medo e coagir governos ou sociedades, perseguindo **objetivos** que usualmente são **políticos**” (tradução e grifo do autor). A versão de 2007 do mesmo documento trazia a definição de terrorismo com a observação de que o uso ou ameaça do uso da violência seria “calculado”, dando uma ideia de premeditação, tal qual consta no Código dos EUA. Além disso, os objetivos perseguidos eram definidos como geralmente políticos, religiosos, ou ideológicos. Observa-se que a nova definição refina a característica de que o terrorista

¹⁸ US Congress, 2002

perseguir objetivos inegavelmente políticos, ao mesmo tempo em que apresenta as fontes de motivação, que podem advir de diferentes crenças.

É interessante notar que, embora se reconheça um esforço recente para utilizar uma definição única, mesmo dentro de um único país, a tendência é que cada agência adote uma definição que seja coerente com os seus interesses. Há que se reconhecer, entretanto, que os significados em uso nos EUA apontam a natureza indiscutível do objetivo político perseguido pelo ato terrorista. O Departamento de Estado, por sua vez, dá ênfase ao fato das vítimas serem civis ou não combatentes, o que legitima a classificação de atentados contra forças militares dos EUA serem considerados atos terroristas, como, por exemplo, o atentado contra o navio USS Cole, estacionado no porto de Aden, no Yemen, em outubro de 2000.

Ao verificar as diferentes definições em uso, importa considerar definições em uso também na civilização oriental, como, por exemplo, a definição adotada pela Liga dos Estados Árabes¹⁹:

“Qualquer ato ou ameaça de **violência**, por quaisquer motivos e objetivos, que ocorra para adiantar uma agenda individual ou coletiva e buscando semear pânico em meio à população, **causando medo** por meio de danos ao povo, ou colocando suas vidas, liberdade, ou segurança em risco, ou buscando causar danos ao ambiente, ou a instalações públicas ou privadas, ou ocupando-as ou tomando-as, ou buscando colocar em risco recursos nacionais²⁰.” (tradução e grifos do autor)

Embora a definição traga em si o mérito de reunir os Estados Árabes integrantes daquela Liga em torno de uma definição única para o tema, observa-se que a falta de precisão em seus termos permite o enquadramento de diversos crimes como atos de terrorismo. Ao mesmo tempo, a mesma convenção apresenta casos em que se exclui a aplicação da definição de terrorismo, mostrando a tentativa de adequação aos interesses defendidos pelos Estados que aderiram àquela convenção, conforme podemos verificar em seu artigo 2º:

¹⁹ A convenção foi adotada pelo Conselho Árabe de Ministros do Interior e pelo Conselho Árabe de Ministros da Justiça, ambos da Liga de Estados Árabes, em 22 de abril de 1998. Ela entrou em vigor em 07 de maio de 1999. (The Arab Convention for the Suppression of Terrorism: a serious threat to human rights, disponível em <http://web.amnesty.org/library/index/engior510012002>, acessado em 09 de junho de 2006).

²⁰ Texto original: “Any act or threat of violence, whatever its motives or purposes, that occurs in the advancement of an individual or collective criminal agenda and seeking to sow panic among people, causing fear by harming them, or placing their lives, liberty or security in danger, or seeking to cause damage to the environment or to public or private installations or property or to occupying or seizing them, or seeking to jeopardize national resources”.

“Todos os casos de luta por quaisquer meios, incluindo luta armada, contra ocupação estrangeira e agressão pela liberação e autodeterminação, de acordo com os princípios da lei internacional, não podem ser interpretados como uma ofensa. Esta provisão não deve ser aplicada a nenhum ato que prejudique a integridade territorial de qualquer Estado Árabe.”²¹

No Brasil, antes da Constituição Federal de 1988, a Lei n° 7170/83, a Lei de Segurança Nacional, definia em seu artigo 20 que “atos de terrorismo, por inconformismo político ou para obtenção de fundos destinados à manutenção de organizações políticas clandestinas ou subversivas” eram considerados crime. Entretanto, a lei não definia o que era ato de terrorismo e, após a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, a lei teve a sua eficácia discutida.

A Constituição Federal, por sua vez, afirma em seu artigo 4° o repúdio ao terrorismo como princípio básico nas relações internacionais, bem como operacionaliza esse repúdio ao classificar o crime de terrorismo como hediondo (Art 5°, Inc. XLIII). Mesmo sem definir o significado do termo terrorismo, o Brasil ratificou diversos entendimentos das Nações Unidas no sentido de reprimir a ocorrência de atos terroristas e o seu financiamento, particularmente após o ano de 2001, quando houve o atentado às Torres Gêmeas nos EUA.

No âmbito do Ministério da Defesa, o Glossário das Forças Armadas define terrorismo como:

“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 políticas, ideológicas, econômicas, ambientais, religiosas ou psicossociais.” (grifos do autor) (Brasil. Ministério da Defesa, 2007, p. 253)

Foi somente em 16 de março de 2016, às vésperas e por pressão da proximidade dos Jogos Olímpicos do Rio, que o Brasil aprovou a legislação que regulamente o inciso XLIII do artigo 5° da Constituição, por meio da Lei n° 13.260/2016, a qual define terrorismo como:

²¹ Texto original: “All cases of struggle by whatever means, including armed struggle, against foreign occupation and aggression for liberation and self-determination, in accordance with the principles of international law, shall not be regarded as an offence. This provision shall not apply to any act prejudicing the territorial integrity of any Arab State.”

“Art. 2º O terrorismo consiste na prática por um ou mais indivíduos dos atos previstos neste artigo, por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião, quando cometidos com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública:

§ 1º São atos de terrorismo:

I - usar ou ameaçar usar, transportar, guardar, portar ou trazer consigo explosivos, gases tóxicos, venenos, conteúdos biológicos, químicos, nucleares ou outros meios capazes de causar danos ou promover destruição em massa;

II – (VETADO);

III - (VETADO);

IV - sabotar o funcionamento ou apoderar-se, com violência, grave ameaça a pessoa ou servindo-se de mecanismos cibernéticos, do controle total ou parcial, ainda que de modo temporário, de meio de comunicação ou de transporte, de portos, aeroportos, estações ferroviárias ou rodoviárias, hospitais, casas de saúde, escolas, estádios esportivos, instalações públicas ou locais onde funcionem serviços públicos essenciais, instalações de geração ou transmissão de energia, instalações militares, instalações de exploração, refino e processamento de petróleo e gás e instituições bancárias e sua rede de atendimento;

V - atentar contra a vida ou a integridade física de pessoa:” (Brasil, 2016)

A Lei nº 13.260 também alterou dispositivos da Lei nº 7.960, de 1989, acrescentando a possibilidade de recorrer-se à prisão temporária em caso de execução de atos terroristas. De igual forma, também alterou a Lei nº 12.850, de 2013, incluindo as organizações terroristas como organização criminosa e estabelecendo a competência de investigação pra atos terroristas.

A definição da referida Lei deixa de apresentar o objetivo político perseguido pelo ato terrorista, que se observou ter sido incorporado ao significado do termo ao longo de sua evolução histórica. Com isso, permite rotular grande variedade de atos violentos como terroristas. O texto da Lei também não apresenta distinção entre as vítimas, deixando de as caracterizar como civis ou não combatentes, o que a tornaria coerente com a Lei Internacional que regula os conflitos armados.

Por outro lado, o legislador preocupou-se em “microdefinir” os atos que podem ser considerados terrorismo em seu parágrafo 1º, bem como aqueles que não caracterizam a ação,

constantes do parágrafo 2º²², correndo o risco de permitir a interpretação de crimes comuns como sendo atos terroristas e, da mesma forma, impedir a aplicação da lei contra os atos definidos, na própria lei, como terrorismo²³. Ao fazer isso, comete o erro de se concentrar no autor do fenômeno e não no fato em si, ou seja, independentemente de quem o executa, as características do fato não se alteram e o fenômeno, portanto é o mesmo.

A dificuldade encontrada pelos Estados e entidades supranacionais em definir terrorismo não é diferente do esforço acadêmico em encontrar uma definição consensual, ou que atenda grande parte dos pesquisadores e estudiosos sobre o tema. Alex Schmid e Albert Jongman, na obra *Political Terrorism: A new Guide to Actors, Authors, concepts, Data Bases, Theories, and Literature*, analisaram 109 diferentes definições de terrorismo, fruto de uma pesquisa (questionário) conduzida junto a reconhecidos nomes, no contexto do estudo do fenômeno, pertencentes ao meio acadêmico. De sua análise, reuniu e tabulou os 22 elementos que apareceram com maior frequência nas definições estudadas, de acordo com constante da Tabela 01, descrita a seguir:

Elemento	Frequência (%)
1. Violência, força	83,5
2. Político	65
3. Medo, ênfase em terror	51
4. Ameaça	47
5. Efeitos psicológicos e reações (esperadas, antecipadas)	41,5
6. Diferenciação do alvo, vítima	37,5
7. Ação proposital, sistemática, planejada, organizada	32
8. Método de combate, estratégia, tática	30,5
9. Extranormalidade, em violação a regras aceitas, sem restrição de ordem humanitária	30
10. Coerção, extorsão, indução à obediência	28
11. Aspecto de publicidade	21,5
12. Arbitrariedade, impessoalidade, caráter aleatório, indiscriminado	21
13. Civis, não combatentes, neutros, estranhos considerados vítimas	17,5

^{22c} § 2º O disposto neste artigo não se aplica à conduta individual ou coletiva de pessoas em manifestações políticas, movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou de categoria profissional, direcionados por propósitos sociais ou reivindicatórios, visando a contestar, criticar, protestar ou apoiar, com o objetivo de defender direitos, garantias e liberdades constitucionais, sem prejuízo da tipificação penal contida em lei.”

²³ Seria algo semelhante a se definir um crime e estabelecer que certa classe, ou grupo de pessoas, ao executar aquele ato, não estariam submetidos à lei. Como exemplo hipotético e guardadas as devidas proporções, seria tão incoerente quanto tipificar o crime de roubo, mas ressaltar que “médicos” (escolha aleatória e meramente hipotética) não seriam alcançados pelos efeitos daquela lei.

14. Intimidação	17
15. Ênfase na inocência das vítimas	15,5
16. Grupo, movimento, organização como perpetrador	14
17. Aspecto simbólico, demonstração a outros	13,5
18. Ocorrência da violência sem condições de calculá-la, prevê-la, ou espera-la	9
19. Clandestino, natureza coberta	9
20. Repetitividade, caráter da violência em série ou campanha	7
21. Criminal	6
22. Demandas feitas por terceiras partes	4

TABELA 01 – Frequência dos elementos presentes em 109 definições de terrorismo (Schimid e Jongman, 1988, p. 5 e 6)

Embora possa parecer frustrante, quando se observa a variedade e quantidade de elementos presentes, a pesquisa parece apontar uma direção para se chegar a uma definição aceitável acerca do terrorismo. Para isso, deve-se considerar a ação em si, sem observar quem a executa, isto é, isolando o fenômeno, a ação. Além disso, deve-se observar o que diferencia aquele fenômeno de outros já definidos, ou com os quais se confunde. Ao fazer essa avaliação, não se deve afastá-la da evolução histórica do fenômeno, preservando coerência com o novo significado.

Ao proceder-se dessa forma, pode-se concluir, de forma parcial, que o terrorismo é inseparável da violência ou da ameaça do uso de violência, pois sem ela, não é possível obter o temor, efeito do fenômeno observado. Entretanto, há diversos crimes tipificados no arcabouço legal que também preveem o uso de violência. Neste caso, o aspecto que diferencia o terrorismo de outros fenômenos é justamente o objetivo político pretendido com a ação. Finalmente, há que se considerar que a ação é dirigida contra civis, ou alvos civis, que não estão, nem podem estar envolvidos em ações de combate e, portanto são ilegítimos. Tomando os aspectos descritos neste parágrafo, observa-se a presença dos seis elementos apontados com maior frequência nas definições estudadas por *Schimid e Jongman* e, adicionalmente, não se exclui os outros elementos presentes no estudo.

CONCLUSÃO

O terrorismo tornou-se uma atividade complexa, multidisciplinar, cuja área de atuação é indiscutivelmente internacional. Assim, suas atividades finalísticas e de apoio, tais como o comando e controle (direção), o recrutamento, o treinamento, as operações ativas, ou mesmo

o público-alvo daquelas ações estão localizados em diferentes países. Em consequência, a resposta deve envolver, também, desenvolvendo ações coordenadas daqueles Estados, com objetivos comuns. Para isso, é fundamental que haja concordância em torno da definição de terrorismo e que esse significado esteja ancorado em aspectos relevantes e objetivos.

Nesse sentido, ao tentar se definir terrorismo, por mais paradoxal que seja, quanto mais preciso se tenta ser, menor a concordância, ou capacidade de uso em ambiente internacional. Por outro lado, não se pode chegar a uma definição muito vaga, que se possa “vesti-la” em grande variedade de atos, ou até naqueles já definidos e tipificados.

Com esse intuito, Richardson sugere que a legitimidade ou ilegitimidade dos objetivos perseguidos deveriam ser irrelevantes para que um grupo seja definido como terrorista e, então:

“um terrorista não é um combatente da libertação (freedom fighter) e um terrorista não é um guerrilheiro. Um(a) terrorista é um(a) terrorista, sem importar se você goste ou não do objetivo que ele(a) está tentando atingir, sem importar se você goste do governo que ele(a) está tentando mudar”(tradução do autor) (Richardson, 2006).

Não há como definir terrorismo sem compreendê-lo como fenômeno e sem isolá-lo de crenças ideológicas, religiosas, étnicas, ou de preferências pessoais. Não se deve, portanto, afastar-se dos elementos essenciais que caracterizam a ação, definindo-a de forma distinta de outros fenômenos semelhantes. Consequentemente, deve-se reconhecer que quando se fala em terrorismo, haverá a conjunção de três fatores: o uso de violência, a busca de objetivos políticos e a execução desses atos contra civis, ou não combatentes. Em qualquer fato que houver a presença desses fatores, não importando quem os executa, tampouco sua motivação, pode-se classificá-lo como terrorismo.

Assim sendo, de tudo o que foi visto e estudado neste documento, a definição proposta encontra congruência com aquela sugerida pelo professor Boaz Ganor²⁴, que estabelece ser o terrorismo o uso intencional da violência, ou ameaça do seu uso, contra civis, ou alvos civis, para a obtenção de objetivos políticos.

De fato, sem violência, não se pode falar em terrorismo. A violência gera o temor no público-alvo, constituindo-se no indutor do medo e, em consequência, do fator que impõe o comportamento pretendido. É a violência, bem como a ameaça do seu uso, que gera, em favor da organização perpetradora, poder onde ele não existe, assim como o consolida, onde existe

²⁴ Ganor, 2010

pouco²⁵. É justamente esta consideração que não permite classificar protestos não violentos, ou manifestações pacíficas, como atos terroristas.

Da mesma forma, não há atos de terror que não contenham objetivos políticos, como mudar um regime de governo, substituir um governante, obter a separação ou independência de determinada região e etc. Assim, a violência contra civis, sem a existência de objetivos políticos é, fundamentalmente, qualquer outro tipo de crime, como delinquência comum, sem relação com o terrorismo. Como exemplo clássico, está o tráfico de drogas, enquanto utiliza a violência contra os moradores de determinada região, a fim de coagi-los a não interferirem em suas ações, com o objetivo de obter ou manter a necessária liberdade de ação para executar suas atividades ilegais e obter maior lucro.

Por fim, a colocação de civis como alvos da violência política é que diferencia o terrorismo de outras formas de lutas políticas, como a guerra de guerrilha, a insurreição, ou a luta de libertação. O terrorismo explora as maiores vulnerabilidades dos civis em uma sociedade – a tremenda ansiedade (pavor, medo) e a intensa reação da mídia, ambas provocadas por ataques contra civis²⁶, consequência da impossibilidade das forças de segurança conseguirem garantir a integridade de todos os cidadãos, particularmente em grandes centros urbanos. Ressalte-se que terrorismo, conforme apresentado pela definição aqui proposta, não pode decorrer de baixas causadas acidentalmente em civis presentes em uma área em que esteja sendo conduzida violência política, mas é fruto da ação deliberada contra civis propositalmente. Por isso, não se deve falar em terrorismo quando se trata de “danos colaterais” de um ataque contra alvos militares, nem quando há o uso de civis como escudos humanos.

Por meio da definição apresentada, pode-se descartar o cliché histórico de que “o terrorista para uma pessoa pode ser o *“freedom fighter”* para outra”. Não deve existir, portanto, relativismo na definição do terrorismo.²⁷

²⁵ Hoffman 2006, p.41

²⁶ Ganor 2010

²⁷ O autor é Coronel do Exército Brasileiro (EB). Ao longo de sua carreira, serviu como oficial subalterno, intermediário e superior em Organizações Militares de Operações Especiais do EB; exerceu o comando de fração do contingente brasileiro na Missão Transitória das Nações Unidas em Apoio ao Timor Leste em 2002; foi Coordenador de Segurança Pessoal da Presidência da República, entre 2002 e 2005; foi Comandante da Equipe de Segurança da Embaixada do Brasil na Colômbia, em 2006; e foi Comandante do 1º Batalhão de Ações de Comandos, entre 2015 e 2016. Atualmente, é instrutor na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Beiner, Guy. "Fenianism and the Martyrdom-Terrorism Nexus in Ireland before Independence." In: *Martyrdom and Terrorism: Pre-Modern to Contemporary Perspectives*, por Alex Houen Dominic Janes, 199-220. New York: Oxford University Press, 2014.
- Brasil. "Constituição da República Federativa do Brasil." Brasília, DF: Editora do Congresso Nacional, 1988.
- Brasil. Ministério da Defesa. "MD-35-G-01 Glossário das Forças Armadas (4ª Edição/2007)." Brasília, 22 de fevereiro de 2007.
- Crenshaw, Martha. "'The Logic of Terrorism: Terrorist Behavior as a Product of Strategic Choice.'" In: *Origins of Terrorism: Psychologies, Ideologies, Theologies, States of Mind*, por Walter Reight. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press, 1998.
- Ferreira, Aurélio Buarque de Holanda. *Miniaurélio, o minidicionário da língua portuguesa*. Curitiba: Positivo, 2008.
- Ganor, Boaz. "Defining Terrorism - Is One Man's Terrorist Another Man's Freedom Fighter?" *International Institute for Counterterrorism - IDC Herzliya*. 01 de janeiro de 2010. <https://www.ict.org.il/Article/1123/Defining-Terrorism-Is-One-Mans-Terrorist-Another-Mans-Freedom-Fighter#gsc.tab=0> (acesso em 03 de outubro de 2017).
- Hoffman, Bruce. *Inside Terrorism*. New York: Columbia University Press, 2006.
- Ivianski, Zeev. "Fathers and Sons: A Study of Jewish Involvement in the Revolutionary Movement and Terrorism in Tsarist Russia." *Terrorism and Political Violence*, Abril de 1989: 146.
- Jaishankar, K. *International Perspective on Crime and Justice*. Newcastle: Cambridge Scholars Publishing, 2009.
- Jenkins, Brian Michael. *The Study of Terrorism: Definitional Problems*. Santa Monica: Rand Corporation, 1980.
- Lasmar, Jorge Mascarenhas. "A Legislação Brasileira de Combate e Prevenção do Terrorismo Quatorze anos após 11 de setembro: limites, falhas e reflexões para o futuro." *Revista de Sociologia e Política*, 2015: 47-70.
- Law, Randall D. *Terrorism: A History*. Cambridge: Polity Press, 2009.
- Oxford University Press. *The Oxford English Dictionary, Compact Edition*. Oxford: Oxford University Press, 1971.

Richardson, Louise. *What Terrorists Want: Understanding the Enemy, Containing the threat*. New York: Random House, 2007.

Schimid, Alex P., e Albert J. Jongman. *Political Terrorism: A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories, and Literature*. New York: Transaction Publishers, 1988.

US Congress. "Homeland Security Act 2002." *Public Law*. Washington DC: US Congress, 25 de novembro de 2002.

USA. *United States Code*. Washington, 17 de novembro de 2017.

Woodcock, George. *The Anarchist Reader*. Glasgow: Fontana, 1977.