

O BRASIL E O COMBATE AO TERRORISMO: A INFLUÊNCIA DO CONTEXTO INTERNACIONAL

Leandro Piquet Carneiro
Instituto de Relações Internacionais – USP

Conrado Ottoboni Baggio
Instituto de Relações Internacionais – USP

Fabio R. Bechara
Faculdade de Direito – Mackenzie

Sumário

O capítulo analisa a trajetória do Brasil na construção do atual regime internacional de combate ao terrorismo. O país foi parte ativa na construção das convenções sobre o tema adotadas pela ONU e OEA desde a década de 1970 até o presente. O capítulo discute as possíveis razões do país, apesar de sua participação constante na construção dos mecanismos multilaterais de cooperação contra o terrorismo, ter adotado tardiamente uma legislação doméstica específica sobre o tema. Analisa ainda o processo de elaboração da lei antiterrorismo no Brasil e sua aplicação.

Abstract

The chapter analyzes Brazil's trajectory in the construction of the current global anti-terrorism regime. The country was an active part in building international conventions adopted by the UN and OAS from the 1970s to the present. This chapter discusses why the country, despite its constant participation in the construction of multilateral cooperation mechanisms against terrorism, have only adopted a domestic legislation on the topic at 2016. The chapter also analyzes the process of drafting the anti-terrorism law in Brazil and its application.

Introdução

O terrorismo está longe de representar uma ameaça concreta na opinião dos brasileiros. No painel da pesquisa comparativa Américas e o Mundo: Política Externa e Opinião Pública de 2019, a preocupação com o terrorismo ficou em nono lugar em uma

lista com 12 itens. As grandes ameaças, na visão do público, são o narcotráfico, o crime organizado, a pobreza e as epidemias. Até a preocupação com as fontes de energia do país vem antes do terrorismo. Embora o público não considere o terrorismo uma ameaça, a percepção de que o Brasil deve ter um papel global ativo na contenção do terrorismo aparece na pesquisa com destaque. Em uma lista com 15 objetivos para a política externa (escolhas múltiplas), o combate ao terrorismo internacional foi apontado em terceiro lugar como um objetivo muito importante por 50% do público¹. Instados a escolher apenas o objetivo mais importante para a política externa brasileira, o terrorismo ficou em quarto lugar. A política externa não é uma área na qual a opinião pública tenha um papel determinante nas escolhas das iniciativas do país, tema bastante analisado na literatura sobre o tema. No entanto, a opinião do público parece refletir, de alguma forma, a posição do país diante de problema do terrorismo: mantemos um certo distanciamento do tema, e ao mesmo tempo, consolidamos um engajamento discreto na construção de um regime internacional e hemisférico de combate ao terrorismo. Não é o “nosso” problema, mas não deixamos de reconhecer que o país pode ajudar a superar a má fortuna de outras nações nesse tema.

A partir do fim da Guerra Fria, cresceram os desafios de política externa que não podem ser enfrentados de forma unilateral, como o tráfico de armas e drogas, migrações e mudanças climáticas. A cooperação internacional virou norma para o enfrentamento dessas novas ameaças globais. E desde os anos 2000, o terrorismo internacional voltou a cena e se tornou em um dos temas globais que mais pressionou a pauta de cooperação multilateral. Mesmo que o país não seja um alvo tradicional de grupos terroristas, o próprio caráter transnacional e imprevisível do terrorismo coloca os interesses nacionais em risco, assim como gera cobranças de outros países para que o Brasil adote medidas para impedir que o território nacional sirva de palco ou trilha para que esses grupos possam vitimar cidadãos de outros países, em território nacional ou no exterior.

A ONU, como principal órgão de cooperação multilateral do mundo, avançou com muitas limitações no desenvolvimento de meios legais e normativos para combater o terrorismo, pois as posições dos Estados membros sobre a ameaça do terrorismo permanecem muito desiguais, mesmo após os ataques do 11 de Setembro de 2001. De

¹ Em primeiro lugar aparece o combate ao narcotráfico com 67,6% como objetivo muito importante e em segundo lugar, o meio ambiente. <http://neci.fflch.usp.br/o-brasil-americas-e-o-mundo-opiniao-publica-e-politica-externa-2019>

uma maneira geral, a construção de um regime internacional de contraterrorismo apresenta algumas debilidades conhecidas. Primeiro, a falta de um acordo universal sobre o que constitui terrorismo enfraquece os esforços para formular uma resposta global articulada entre os Estados-membros. Segundo, como não existe uma definição consensual do fenômeno, as ações multilaterais de controle, baseadas nos acordos e tratados existentes, são, na maioria das vezes, aplicadas de forma muito limitada. Terceiro, embora as iniciativas de caráter preventivo contra a radicalização tenham ganhado alguma atenção nos últimos anos, faltam progressos, justamente nas regiões mais afetadas pelo problema, tendo em vista os recursos e o conhecimento ainda limitados sobre como implementar mudanças de comportamento no nível individual e coletivo. É nesse contexto global de dificuldades que as ações do Brasil em resposta ao terrorismo se desenvolvem.

O assunto adquire especial relevância, pois tem a capacidade de afetar a inserção global do país de várias formas. Quanto mais países adotarem leis domésticas contra o terrorismo, mais ágil será a cooperação global nas ações de inteligência, a extradição de acusados, o envio de provas para ações no exterior e o recebimento de informações que podem ser decisivas para investigações e processos em curso no Brasil e no exterior. A medida também ajuda a conferir mais segurança ao ambiente de negócios do país e contribui, mesmo que indiretamente, para a atração de investimento estrangeiro direto.

O objetivo deste texto é demonstrar a trajetória do Brasil na construção do regime global de combate ao terrorismo e o papel do país no seu contexto regional. Para isso, serão apresentados os esforços empreendidos de adesão e de adequação da legislação doméstica aos tratados e normas internacionais existentes sobre o tema.

Terrorismo: as dificuldades de uma definição

Apesar do terrorismo ser um tema relevante para qualquer país razoavelmente integradas ao sistema internacional - como é o caso do Brasil - os desafios de construção de um regime global de contraterrorismo começam, como indicamos acima, com a própria ausência de uma definição de consenso sobre o fenômeno. O problema não é um fenômeno recente na história humana, mesmo assim, apesar de séculos de existência, sua definição permanece polêmica.² De fato, poucas palavras são capazes de gerar tantos debates. Apesar de ser utilizado pela mídia para descrever uma ampla variedade de grupos e ações ao redor do mundo e de ser reproduzido pelo público em geral de maneira um tanto vaga, a palavra “terrorismo” permanece longe de uma definição consensual. O termo possui em si uma carga pejorativa que remete ao uso de métodos violentos considerados moralmente condenáveis e executados de forma inesperada, contra civis inocentes. Dificilmente indivíduos ou grupos que empregam métodos violentos e normalmente identificados com o terrorismo utilizam a palavra “terrorista” para se autodefinirem.³

No plano internacional, a imensa pluralidade de leis, culturas e valores e a ausência de uma estrutura hierárquica legislativa, cria um ambiente onde a definição do que é “terrorismo” é extremamente problemática⁴. A Assembleia Geral das Nações Unidas nunca conseguiu estabelecer uma definição consensual entre os Estados-membros sobre o que é “terrorismo” durante os seus setenta e cinco anos de existência. Mesmo em países onde o terrorismo é um tema muito central e o interesse em criar uma rede internacional de cooperação antiterrorismo é maior, a questão se faz presente. Como, por exemplo, nos Estados Unidos, onde as principais agências do governo ainda adotam diferentes definições para o terrorismo.⁵ Não obstante, ocorreram avanços importantes na

² James e Brenda Lutz (2005) fornecem exemplos de grupos ao longo da história humana cujos atos poderiam ser enquadrados como terrorismo. Dentre eles, os Zelotes, uma organização do povo hebreus que lutavam contra a ocupação romana na Judeia, desde o primeiro século d.C.

³ Sobre esse tema, Bruce Hoffman (2006, p.21) aponta os grupos anarquistas do século XIX e a organização revolucionária russa, conhecida como Narodnaya Volya, como entidades que se autoproclamavam terroristas.

⁴ Dois exemplos clássicos são o de Nelson Mandela, que fez parte da lista de terroristas conhecidos pelo Departamento de Estado norte-americano até 2008 e recebeu o prêmio Nobel da Paz em 1993; e os combatentes afegãos, conhecidos como *mujahidin*, que lutaram contra a invasão soviética (1979-1989), com amplo apoio dos Estados Unidos e Reino Unido, mas que depois transformaram-se em inimigos após a invasão dos Estados Unidos ao Afeganistão, em 2001.

⁵ Dentre os órgãos da estrutura de governo dos Estados Unidos que possuem definições próprias para o terrorismo é possível citar o Departamento de Estado, o Departamento de Defesa, o Código de Regulamentos Federais, o Centro Nacional Antiterrorista e a Agência Federal de Gestão de Emergências

consolidação do crime de financiamento ao terrorismo por meio da International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism de 1999, a qual foi ratificada pelo Brasil em 2005. A Inter-american Convention Against Terrorism da OEA de 2002, também ratificada pelo país em 2005, teve também uma importância estratégica na região das Américas. Estes são apenas os capítulos mais recente que demonstram o engajamento do país na lenta construção do regime global de cooperação contra o terrorismo, a qual vamos descrever nas próximas seções.

O Brasil e o Contexto Internacional de Combate ao Terrorismo

Apesar do aumento da relevância do terrorismo no mundo, as dificuldades inerentes à definição de um fenômeno tão politizado fizeram com que o Brasil só desenvolvesse uma lei específica, em março de 2016 e a palavra terrorismo apareceu de forma explícita apenas na atual Constituição Federal de 1988 – tendo passado em branco pelas seis anteriores – no art.4º, VIII, que estabelece o repúdio ao terrorismo como um dos princípios das relações internacionais do Brasil e no art.5º, XLIII, que o define como um crime inafiançável^{6 7}.

Esse engajamento recente com o tema no plano doméstico não significa que o Estado brasileiro tenha permanecido inerte em relação ao assunto no âmbito internacional. Durante o regime militar de 1964, nossa política externa foi em larga medida moldada pelas visões e mentalidades prevalecentes no contexto da Guerra Fria. Esse foi um momento intenso de conflito contra organizações que utilizavam a violência política organizada contra o governo militar, o qual fez uso de diversas leis e doutrinas militares de caráter arbitrário em resposta. Esse é o contexto no qual foram formuladas as Doutrinas de Segurança Nacional (DSNs) no Brasil e depois, no restante do Cone Sul que passava pelo mesmo ciclo autoritário nas décadas de 1960 e 1970. Tomaram forma nesse período a Doutrina de Segurança Nacional (Decreto-Lei 314/67), e as Leis de Segurança Nacional (decreto-lei 898/69) e (Lei 7.170/83) essa última, em vigor até hoje; no Chile, a

⁶ A Constituição de 1937, previa a pena de morte para aqueles que atentassem “... contra a segurança do Estado praticando devastação, saque, incêndio, depredação ou quaisquer atos destinados a suscitar terror.” (art.122, XIII,g).

⁷ De acordo com a 13.260 de março de 2016, 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.

Ley Antiterrorista (18.314/84); e na Argentina, os comunicados emitidos pela junta militar durante o chamado Processo de Reorganização Nacional tiveram caráter semelhante. Em comum, em todos esses documentos legais, identifica-se a ameaça do terrorismo como um risco à segurança nacional e são elencados alguns dos crimes que se encaixariam no conceito, sem, contudo, tipificá-los penalmente. O assunto era circunscrito à doutrina da defesa do Estado que os governos autoritários do período promoviam. Segundo a lógica da época, o comunismo internacional era identificado como principal ameaça à sociedade à segurança do Estado. Prevalencia a lógica de combate ao inimigo interno, o qual seria apoiado pelos comunistas internacionais (BUITRAGO, 2003, p.74-75).

No âmbito internacional foi aprovada em 1970 a primeira convenção importante sobre a matéria, a “Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft”, a qual o Brasil ratificou e depositou em 1972 (foi o 12º país a ratificar a convenção cronologicamente). Essa convenção foi a primeira resposta multilateral diante do aumento do número de sequestros de aviões comerciais no final dos anos 1960. Em seguida veio a “Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation”, assinada em Montreal em 1971 e ratificada pelo Brasil em 1972 (mais uma vez, o país foi um dos primeiros a ratificar a convenção). Essas foram as repostas ao que o jornal Correio da Manhã de 20 de outubro de 1969 classificou como a “onda de pirataria aérea” que levou os pilotos comerciais a ameaçar uma greve mundial naquele ano. No âmbito interno, o Brasil enfrentava um período de endurecimento do regime militar ao mesmo tempo em que vários grupos de esquerda se radicalizavam na estratégia de luta armada. Embora o uso do conceito de ameaça terrorista pelos governos militares visasse principalmente fins domésticos, apoiados no âmbito da Doutrina de Segurança Nacional, o país emitiu sinais claros de que acompanharia os primeiros esforços multilaterais de resposta ao terrorismo que uniu os países democráticos da época em cooperação com a URSS e seus aliados⁸.

A explosão dos movimentos radicais de esquerda que se formou a partir dos protestos estudantis dos anos 1968-70 produziu, no plano global, um descolamento de

⁸ A “Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft” foi depositada com o apoio da URSS, EUA, Reino Unido e Irlanda do Norte. Entre os primeiros signatários encontrava-se a Hungria e a Bulgária, repúblicas do bloco Soviético durante a Guerra-Fria.

centenas de organizações para fora do campo de influência da esquerda tradicional controlada pela URSS. Os novos movimentos estudantis foram importantes para o recrutamento de organizações como a RAF (*Red Army Faction*) na Alemanha, as Brigadas Vermelhas na Itália, o Exército Vermelho Japonês e o Weathermen nos EUA, entre outros movimentos guerrilheiros cuja motivação principal era ideológica e que se valiam de táticas de ação direta contra população civil (CLUTTERBUCK, 1986). A reação dos governos ao extremismo da década de 1970 muitas vezes não diferenciava adequadamente os simpatizantes e apoiadores, dos *hardliners* - os militantes organizados que diretamente cometeram assassinatos, sequestros e atentados a bomba.

O contexto na América Latina era ainda mais complicado, pois os atos terroristas foram praticados na sua maioria contra governos autoritários ilegítimos, na visão de amplos segmentos da opinião pública. Há centenas de exemplos de grupos de esquerda radicalizados na região que recorreram ao uso de violência para atingir objetivos políticos e cujas ações eram direcionadas contra populações civis. Os regimes não democráticos da região responderam à radicalização política com recursos próprios de regimes autoritários: assassinatos, tortura e a prática de atos intimidatórios indiscriminados para silenciar a oposição, mesmo aquela com clara inclinação democrática. Praticaram ações arbitrárias e violentas por meio de organismos estatais que ainda vivem na memória política dos países que passaram pela experiência.

A maioria dos grupos guerrilheiros que praticaram atos terroristas nas décadas de 1960-70 por razões ideológicas, no entanto, abandonaram a luta armada e, hoje, apenas a simbiose com o tráfico internacional de cocaína mantém viva a FARC e o ELN na Colômbia e permitiu o retorno do Sendero Luminoso, no Peru. A quase totalidade dos grupos guerrilheiros na Argentina, Uruguai, Brasil e Chile e nos países da América Central, ativos nas décadas de 1970-80 - responsáveis por perpetrar a maior parte dos atos terroristas na região-, ou se incorporaram à vida política democrática ou desapareceram. No entanto, a convergência crime-terror (MAKARENKO, 2005) a partir dos anos 1980

trouxe uma nova classe de agentes e eventos na região, principalmente na Colômbia⁹ e posteriormente nos países do Triângulo Norte da América Central¹⁰.

A Inserção do Brasil no Regime Internacional Antiterrorista.

Ainda que durante os anos 1960 e 1970, as medidas antiterroristas adotadas pelo Brasil fossem direcionadas por uma lógica de combate aos grupos radicais internos e à “ameaça comunista internacional”, valendo-se dos instrumentos típicos de uma regime ditatorial, no plano externo mais amplo, o país aumentava a sua adesão ao nascente regime internacional sobre o tema como vimos nos exemplos acima.

A primeira vez que o terrorismo foi mencionado pelo Brasil em uma reunião da Assembleia Geral das Nações Unidas, foi em 1970, durante o discurso do ministro das relações exteriores, Gibson Barbosa (1969-1974). Embora os grupos nacionais de esquerda, e não o terrorismo internacional, ainda fossem a principal preocupação do governo na área de segurança, é possível reconhecer na fala do chanceler o desejo de apresentar o Brasil como um país que reconhecia o terrorismo como um desafio que necessitava de ampla cooperação e que o país se encontrava disposto a discutir e integrar as medidas internacionais de prevenção e punição, especialmente no âmbito da OEA.

Não nos move nesse contexto e em seus relacionamentos qualquer preferência política nem qualquer preconceito ideológico ao declararmos que é urgente, impostergável e imprescindível nos unirmos e nos organizarmos, com firmeza e determinação, contra a violência indiscriminada e hedionda do terrorismo a que se acham expostos todos e cada um dos nossos países. Continuamos a sustentar que essa violência indiscriminada é um flagrante desmentido da tese de que a subversão terrorista é fruto da injustiça social ou da pobreza de uma determinada sociedade. (BARBOSA, 1970).

Outro ponto de destaque no discurso do chanceler foi a alegação do governo brasileiro sobre as possíveis justificativas para o terrorismo. A diplomacia brasileira apresentava um discurso no qual a pobreza, a desigualdade social, ou a luta pela soberania não eram reconhecidas como causas das ações radicais dos grupos de esquerda, prevalecia

⁹ Na Colômbia, os carteis do narcotráfico realizaram atentados terroristas diretamente (como a bomba colocada no avião da Avianca, em 27 de novembro de 1989) ou se associaram aos grupos guerrilheiros de esquerda e paramilitares de direita como as Autodefesas Unidas de Colômbia (AUC) para perpetrar atentados com diferentes alvos. <https://www.start.umd.edu/data-and-tools/start-datasets>

¹⁰ Ocorreram 127 atentados com vítimas entre 1980 e 2000 nos três países: El Salvador, Guatemala e Honduras, a maioria perpetrado por grupos criminais, grupos paramilitares e em menor número organizações de esquerda. <https://www.start.umd.edu/data-and-tools/start-datasets>

a visão de que estes respondiam ao comando de organizações políticas estrangeiras e aos governos dos países comunistas.

Nas décadas seguintes, inclusive após a restauração da democracia, nos anos 1980 e 1990, o país aumentou paulatinamente a sua adesão aos instrumentos internacionais contra o terrorismo. A ratificação pelo Brasil em 1999 da “Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents”, aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 1973 e da Convenção Interamericana sobre o Terrorismo (2005) culminam o reconhecimento pelo país de oito convenções e dois protocolos internacionais anteriormente ratificados, sendo o primeiro, em 1970 (sequestro de aeronaves) e o último em 1999 (financiamento do terrorismo).¹¹

A pergunta que fazemos, portanto, é: - Por que um país que teve uma participação constante na construção dos mecanismos multilaterais de cooperação contra o terrorismo teve tanta dificuldade de produzir uma legislação doméstica sobre o tema?

Pressões sobre o Brasil após o 11 de setembro

Os atentados de 11 de setembro de 2001 - executados através do sequestro de aeronaves comerciais, por terroristas originários de quatro países diferentes, pertencentes a uma organização sem vínculos permanentes com nenhum Estado ou território e que causaram a morte de civis de setenta nacionalidades distintas - deixaram claro para os Estados Unidos e o restante do mundo, a ascensão de um novo tipo de terrorismo.

O número de mortos e a escala da destruição em Nova York e Washington, somados às consequências da chamada “Guerra ao Terror”, foram suficientes para transformar a agenda internacional pelas décadas seguintes. O medo de um conflito nuclear cederia espaço à ameaça muito mais difusa do terrorismo internacional. Se antes era possível apontar em um mapa a localização geográfica do inimigo e as áreas de conflito, os atentados em Bali (2002), Madri (2004), Londres (2005), Garissa, (2015),

¹¹ As oito convenções são a Convenção para a Repressão do Apoderamento Ilícito de Aeronaves de 1970; Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil de 1971; Convenção sobre Prevenção e Punição de Crimes contra Pessoas que Gozam de Proteção Internacional, Inclusive Agentes Diplomáticos de 1973; Convenção Internacional contra a Tomada de Reféns de 1979; Convenção sobre a Proteção Física dos Materiais Nucleares de 1979; Convenção para a Supressão de Atos Ilegais contra a Segurança da Navegação Marítima de 1988; Convenção Internacional para a Supressão de Atentados Terroristas a Bomba de 1997; Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo de 1999. Os protocolos mencionados referem-se ao Protocolo para a Repressão de Atos Ilícitos de Violência nos Aeroportos que Prestem Serviços à Aviação Civil Internacional de 1988 e o Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança das Plataformas Fixas Situadas na Plataforma Continental de 1988.

Paris (2015) e Bruxelas (2016) mostrariam ao mundo que um ataque poderia ocorrer em qualquer parte do mundo.

A reação do Brasil aos atentados de 11 de setembro foi enfática. Dez dias depois, durante a XXIII Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores da Organização dos Estados Americanos, realizada em Washington, o chanceler Celso Lafer propôs enquadrar os ataques dentro do antigo Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), de 1947.¹² A iniciativa foi reforçada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), em novembro daquele mesmo ano, durante seu discurso na abertura da LVI Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas: “para nós, todo o continente americano foi atingido. Daí nossa iniciativa de propor a convocação do órgão de consulta do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca.” (CARDOSO, 2001).

No entanto, conforme apontam Lessa e Meira (2001, p.52), a evocação do TIAR, longe de significar que o governo brasileiro passaria a apoiar as propostas de retaliação militar dos Estados Unidos, representou mais um esforço político e diplomático de oferecer uma resposta conjunta dos países da região e ao mesmo tempo em que declarava o posicionamento inequívoco do Brasil no combate ao terrorismo e solidariedade ao povo norte-americano.

De fato, diante da iminente invasão do Afeganistão (2001) e depois do Iraque (2003), a postura brasileira foi cautelosa. Tanto o governo FHC quanto o de seus sucessores, fizeram alertas em relação a ineficácia de estratégias antiterroristas unilaterais excessivamente voltadas para uso da força. Ao invés disso, a política externa brasileira se pronunciou diversas vezes em defesa de iniciativas multilaterais e que vinculassem o combate ao terrorismo ao desenvolvimento econômico e social. Na LX Assembleia Geral das Nações Unidas, o chanceler Celso Amorim declarou:

A luta contra o terrorismo não pode ser vista estritamente em termos de repressão por instituições policiais. Não podem tampouco tais ações resultar em mortes tão absurdas e indiscriminadas como as provocadas pelo próprio terrorismo. Apesar de não haver vínculo automático entre pobreza e terrorismo, problemas socioeconômicos severos – em particular, quando combinados com a ausência de liberdades civis e políticas – são fatores que podem expor as comunidades a atitudes extremas de grupos fanatizados. Expresso, desde já, a disposição brasileira de trabalhar intensamente com

¹² O TIAR, no artigo 3º 1, dispõe que as “...partes contratantes concordam em que um ataque armado, por parte de qualquer Estado, contra um Estado Americano, será considerado como um ataque contra todos os Estados Americanos, e, em consequência, cada uma das ditas Partes Contratantes, se compromete a ajudar a fazer frente ao ataque, no exercício do direito imaneente de legítima defesa individual ou coletiva que é reconhecido pelo Artigo 51 da Carta das Nações Unidas”

vistas à pronta conclusão de uma convenção abrangente sobre terrorismo (AMORIM, 2005).

Além dos esforços na promoção do diálogo e da cooperação internacional, o Brasil também deu prosseguimento aos esforços internos no combate ao terrorismo, como a aprovação pelo Congresso da lei 10.446 de 2002, que define a competência da Polícia Federal para investigar casos de sequestro com motivação política, e da lei 12.850 de 2013, que tipifica as organizações terroristas internacionais como organizações criminosas.

Os Desafios do Brasil no Combate ao Financiamento ao Terrorismo

Apesar do histórico positivo do Brasil acerca da integração ao regime internacional de combate ao terrorismo, o financiamento desse tipo de atividade tem sido, nos últimos anos, um ponto fraco da imagem do país em relação ao tema. As dificuldades institucionais que o país enfrenta em promover ações coordenadas contra o terrorismo tanto no plano doméstico quanto internacional, são analisadas em profundidade no relatório do Grupo de Ação Financeira Contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo (GAFI). Criado na cúpula do G-7 de Paris, em 1989, o grupo realiza avaliações periódicas a aplicação de medidas específicas de prevenção de atividades financeiras e cujas recomendações são adotadas em mais de 180 países.

Entre as medidas específicas do GAFI estão o incentivo para os países estabelecerem leis que penalizem indivíduos ou empresas que financiam o terrorismo e incentivem a cooperação com agências internacionais. Em seu Relatório de Avaliação Mútua do Brasil, publicado em 2010, o GAFI, destacou importantes deficiências nas informações disponíveis em todas as instituições envolvidas com o processo criminal e que atuam na prevenção à lavagem de dinheiro, descrevendo o Brasil como: “...severamente limitado na sua capacidade para julgar casos de financiamento do terrorismo, porque não criminalizou esse ilícito como uma infração específica” (GAFI, 2010, p 245).

A cobrança do GAFI em relação ao Brasil, em 2010, não foi incidental. O Brasil havia sido recentemente escolhido para sediar a Copa do Mundo de 2014 e a Olimpíada de 2016, lançando um grande desafio para a articulação das ações de monitoramento e prevenção de riscos de atentados terroristas no país. A conjugação de terrorismo e Jogos Olímpicos traz imediatamente na memória o atentado contra a delegação de Israel na

Olimpíada de Munique em 1972. O despreparo da polícia alemã e a falta de segurança na vila olímpica custaram a vida de 12 atletas israelenses. Mas esse não foi um evento isolado. Uma consulta ao *Global Terrorist Database* permitirá ainda identificar a Espanha (Barcelona, 1992) como o país sede com o maior número de atentados terroristas durante o período dos jogos, aos quais se somam os atentados ocorridos em Atlanta em 1996, além das várias tentativas abortadas em Pequim (2008) e Londres (2012).

Apesar do Brasil não ser, à primeira vista, um alvo de ataques, a consolidação da ideia do terrorismo como um desafio global pedia a cooperação de diversos países e um esforço das autoridades brasileiras. À medida em que os preparativos para a realização de eventos esportivos de projeção internacional, como a Copa do Mundo e a Olimpíada chamaram a atenção para o Brasil, cresceu o temor de que o país pudesse tornar-se palco de um atentado.

Foi nesse contexto internacional de aumento da imagem do Brasil no exterior que as leis 13.170/15 e a já mencionada 13.260/16 foram aprovadas. Enquanto a primeira previa a indisponibilidade de recursos associados ao financiamento ao terrorismo, a segunda, conhecida como Lei Antiterrorismo, apresentava uma definição específica ainda inédita na legislação brasileira para o crime de terrorismo. Juntas, ambas representavam a resposta do governo brasileiro às constantes cobranças do GAFI em relação à falta de uma legislação brasileira específica que definisse terrorismo e o seu financiamento.

Embora as duas leis aprovadas tenham representado uma tentativa legítima de esforço do Brasil em se adequar aos seus tópicos, elas não foram suficientes para satisfazer as críticas do GAFI. Nos anos seguintes, o órgão emitiu constantes recriminações em relação às falhas do Brasil em se adequar às recomendações propostas, chegando inclusive a considerar a validade da permanência do país como membro, o que teria representado um imenso baque na reputação internacional do país e nos seus esforços em demonstrar seu desejo se apresentar como um cumpridor de um regime internacional antiterrorismo¹³.

A questão só viria a ser resolvida em 2019, a partir da revogação da lei 13.170 e sua substituição por uma legislação mais dinâmica e que permitisse uma maior integração

¹³ Até outubro de 2019, o GAFI a havia avaliado negativamente os esforços do Brasil em relação ao financiamento do terrorismo em todos os seus relatórios anteriores (junho (2016), outubro (2016), fevereiro (2017), junho (2017), novembro (2017) e junho de 2018.

do país com os esforços propostos pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) sobre o tema. De acordo com a nova lei, o Brasil passa a incorporar automaticamente qualquer decisão tomada pelo CSNU sobre o bloqueio de recursos de indivíduos ou empresas investigadas por envolvimento em atividades terroristas, sem que a decisão necessite ser decretada pelo presidente da República (Lei nº 13.810/19).

No entanto, se por um lado, a adoção de leis e medidas de combate ao terrorismo serviram para que o Brasil atendesse às demandas internacionais sobre o tema, por outro, o próprio histórico do país de utilizar a ameaça terrorista e a defesa da segurança nacional como justificativas para excessos autoritários faz com que a criação de leis, como a Antiterror, sempre ocorra com algum grau de polêmica.

De fato, novamente o assunto permite enxergar o tema do terrorismo no Brasil através do contexto regional mais amplo da América do Sul. A prisão de quatro indivíduos da comunidade mapuche, no Chile, em 2017, fornece um bom exemplo. Os quatro foram presos, acusados de terrorismo após supostamente terem iniciado um incêndio durante uma manifestação social pelos direitos das populações indígenas. A ação foi criticada por especialistas das Nações Unidas, que pediram ao governo chileno que não aplicasse a lei antiterrorismo – que data do período do ditador Augusto Pinochet (1974-1990) – nesse caso, pois a lei não garantiria a possibilidade de um julgamento justo (UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS, 2017).

No caso do Brasil, porém, também é possível argumentar que a redação da lei 13.260/16, ainda que ampla em sua definição do que seria o terrorismo, foi criada em um contexto diferente da lei chilena, com a sua elaboração sendo feita durante um período democrático e com a sua redação sendo debatida e influenciada por movimentos sociais exatamente com o propósito de evitar a violação de direitos e garantias fundamentais.

A preocupação está longe de ser infundada, tendo em vista os diversos conflitos sociais, especialmente quando levamos em consideração que o Brasil também possui diversos problemas sociais, inclusive referentes a áreas onde o conflito entre povos indígenas e proprietários de terra. Ainda assim, o fato do Brasil ter sido o último, dentre os doze países sul-americanos a adotar leis específicas sobre o terrorismo e adequar sua legislação às normas internacionais, como o GAFI e as resoluções do CSNU, demonstra um atraso considerável por parte do país (NUNES, 2017, p.61).

Considerações Finais

O Brasil passou por diversas e intensas mudanças nos últimos trinta e cinco anos, passando de um regime militar para uma democracia, nos anos 1980 e abrindo parte de seu mercado e aumentando a sua adesão às atividades de governança global, nos anos 1990. Conforme o Brasil foi aumentando a sua inserção internacional, o país se viu mais sensível aos problemas globais. Apesar disso, o terrorismo internacional não se tornou um desses problemas.

Em parte, graças ao retorno da democracia, mas também à tradição da política externa brasileira de seguir os princípios da soberania, não-interferência e respeito à autodeterminação dos povos, o país foi capaz de superar a questão do terrorismo interno ao mesmo tempo em que evitou colocar-se na rota de grupos internacionais.

Mesmo assim, os desafios são constantes e o Brasil precisou se adaptar a uma agenda internacional mutável e bastante volátil. Nesse sentido, em um balanço final, a posição do país e a recente aprovação de leis antiterrorismo, garantiram não apenas uma segurança jurídica maior para a condução de investigações e inquéritos sobre atividades terroristas no Brasil, como também aumentou o grau de *compliance* do país com as Convenções e os organismos de regulação dos quais participa e com os quais coopera de forma ativa há décadas.

Referências Bibliográficas

BARBOSA, Gibson (1970). **XXV Sessão Ordinária da Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas**. In: O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006: Luiz Felipe de Seixas Corrêa, organizador /Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: 5 de outubro de 1988. Disponível em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 05 de jul. 2020.

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL**, DE 10 DE NOVEMBRO DE 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em: 05 de jul. 2020.

BRASIL. **DECRETO-LEI Nº 314, DE 13 DE MARÇO DE 1967**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0314.htm. Acesso em: 05 de jul. 2020.

BRASIL. **DECRETO-LEI Nº 898, DE 29 DE SETEMBRO DE 1969**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0898.htm. Acesso em: 05 de jul. 2020.

CHILE. **Ley 18.314 de 16 de mayo de 1984**. Biblioteca Nacional del Chile. Disponível em: <http://web.uchile.cl/archivos/derecho/CEDI/Normativa/Ley%2018.314%20Determina%20Conductas%20Terroristas%20y%20Fija%20su%20Penalidad.pdf>. Acesso em: 05 de jul. 2020.

BRASIL. **LEI Nº 7.170, DE 14 DE DEZEMBRO DE 1983**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17170.htm. Acesso em: 05 de jul. 2020.

BRASIL. **LEI Nº 13.260, DE 16 DE MARÇO DE 2016**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113260.htm. Acesso em: 04 de jul.2020.

BRASIL. **LEI Nº 13.810, DE 8 DE MARÇO DE 2019**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20192022/2019/Lei/L13810.htm#:~:text=1%C2%BA%20Esta%20Lei%20disp%C3%B5e%20sobre,ou%20de%20atos%20a%20ele. Acesso em: 04 de jul.2020.

BUITRAGO, Francisco L (2003). **La doctrina de seguridad nacional: Materialización de la Guerra Fría en América del Sur**. Revista de Estudios Sociales, no. 15, jun, p.74-87.

CARDOSO, Fernando H (2001). **LVI Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas**. In: O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006 : Luiz Felipe de Seixas Corrêa, organizador /. Brasília : Fundação Alexandre de Gusmão.

CLUTTERBUCK, Richard (1986). **The Future of Political Violence: Destabilization, Disorder and Terrorism**. New York: Royal United Services Institute.

GAFI - Financial Action Task Force (FATF) (2010). **Mutual Evaluation Report: Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism, Federative Republic of Brasil**." In Financial Action Task Force (FATF), p.1-320. Disponível em:

<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20Brazil%20full.pdf>.
Acesso em: 06 de jul. 2020.

HOFFMAN, Bruce (2006). **Inside Terrorism**. New York: Columbia University Press.

IPSOS (2019). **What Worries the World?** Disponível em:
https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2019-07/brazil_what_worries_the_world_may_2019.pdf. Acesso em: 28 mai. 2020.

LESSA, Antônio C.; MEIRA, Frederico A. (2001). **O Brasil e os atentados de 11 de setembro de 2001**. Revista brasileira de política internacional, Brasília, v. 44, n. 2, p. 46-61.

LUTZ, James M; LUTZ, Brenda J (2005). **Terrorism: Origins and Evolution**. New York: Palgrave.

MAKARENKO, Tamara (2005). Crime-Terror Continuum: Tracing the Interplay Between Transnational Organised Crime and Terrorism. In: Global Crime Today: The Changing Face of Organized Crime, P 129-145, 2005, Mark Galeotti, ed.

NUNES, Paulo H. F (2017). **Terrorismo no Brasil: análise crítica do quadro normativo e institucional**. Rev. Fac. Der. [online]. n.42, p.27-46.

OUR WORLD IN DATA (2016). **Terrorism as a share of total deaths, 1990 to 2016**. Disponível em: <https://ourworldindata.org/terrorism>. Acesso em: 03 de jul. 2020.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS (2017). **UN experts urge Chile not to use anti-terrorism law against Mapuche indigenous peoples**. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22209&LangID=E>. Acesso em: 11 de jul. 2020.

LIXO

, existindo a possibilidade de que qualquer indivíduo poderia ser um comunista e, portanto, representar um risco de subversão e terrorismo

sobre a entanto, longe de representar uma preocupação do Brasil com o terrorismo internacional, a LSN evidenciava muito mais as estratégias do governo militar diante dos

movimentos de esquerda, tanto os que adotaram estratégias de guerrilha, quanto os que optaram pela contestação pacífica, do que uma tentativa refletida e negociada do país em adequar sua legislação interna ao combate ao terrorismo internacional. O uso do conceito de ameaça terrorista pelos governos militares era eminentemente doméstico e instrumental. A política de não alinhamento

m utilizar o terrorismo e a segurança nacional como motivadores para diversos abusos cometidos pelo Estado, gerou uma desconfiança em parte da sociedade acerca da elaboração e aplicação de leis voltadas a punir atos terroristas, tornando-as muito sensíveis ao problema da conexão entre terrorismo e protesto político e atrasando em muitos anos o desenvolvimento de uma legislação interna específica sobre o tema.