



AVANÇOS E RETROCESSOS NO COMBATE AO TERRORISMO NOS 30 ANOS DE CONSTITUIÇÃO

Rogério Greco¹

Introdução

O mundo está vivendo em pânico. Atentados terroristas estão sendo praticados em todos os continentes. O medo está se espalhando rapidamente, como um rastro de pólvora aceso. Nunca se discutiu tanto a palavra *terrorismo* como se tem feito ultimamente, principalmente no início do século XXI.

Com isso não estamos afirmando que o terrorismo é um acontecimento recente na história da humanidade. Na verdade, atos de terrorismo se perdem no tempo. Sem querer mergulhar intensamente na história do terrorismo, podemos apontar, a título de exemplo, alguns eventos, desde a época em que os gregos, entre 434 a 350 a.C, dele se utilizavam em suas guerras; os romanos que, desde a república, exterminavam populações civis utilizando-se dos termos “guerra destrutiva” ou “guerra punitiva”; ou ainda pelos zelotes, que pertenciam a uma seita judaica que não aceitava as autoridades gregas e romanas e, conseqüentemente, praticavam uma série de ataques, ainda no século I da era cristã; passando pelo terror Jacobino imposto após a Revolução Francesa, de 1789; pelos atos da Ku Klux Kan, nos EUA, em 1865; chegando ao século XX em “guerras” internas, como na Macedônia, Argélia, Espanha, Irlanda do Norte, nos territórios palestinos, culminando com a principal espécie de terrorismo enfrentada pelo início do século XXI, que é o chamado terrorismo religioso, tendo como marco principal os atentados, nos EUA, ocorridos no dia 11 de setembro de 2001.

Revista Pan-Americana de Direito

ISSN: 2764-2305

Data de aceite: 01/10/2021

<https://periodicosfapad.emnuvens.com.br/rtpj/article/view/9>

Organizado pelo Ministro: José Barroso Filho

¹ Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais - MPMG. Pós-Doutorando pela Università Degli Studi di Messina, (Itália). Doutor pela Universidad de Burgos, (Espanha). Mestre em Ciências Penais pela UFMG. Formado pela National Defense University (William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies). Especialista em Teoria do Delito pela Universidad de Salamanca – Espanha.



De acordo com as lições de Anne Williams e Vivian Head:

Não foi, provavelmente, senão nos anos 1960 que o terrorismo como o conhecemos hoje se tornou proeminente, com a formação da OLP (Organização para Libertação da Palestina) e do IRA (Exército Republicano Irlandês). Esses grupos, e outros como eles, usavam violência contra populações civis num esforço de concretizar mudanças por razões religiosas ou ideológicas. Um exemplo memorável é a ‘Sexta-feira Sangrenta’, o nome dado ao 21 de julho de 1972, data dos ataques a bomba realizados pelo braço armado do Exército Republicano Irlandês em Belfast e arredores, na Irlanda do Norte, com o propósito de causar prejuízo econômico².

E continuam, dizendo:

O sucesso das atividades terroristas irlandesas chamou a atenção de outros países, e, percebendo que essa tática poderia ter um forte impacto em uma grande variedade de questões, começaram a fundar grupos terroristas dentro dos próprios governos. Síria, Líbia e Irã foram apenas alguns países que se dispuseram a patrocinar o terrorismo³.

Embora os atentados de 11 de setembro de 2001, nos EUA, possam ser considerados um marco na história do terrorismo, outros também ocorridos antes e depois desse marco tiveram repercussão mundial, a exemplo dos atentados de 1972, durante os jogos olímpicos em Munique, na então Alemanha Ocidental, quando, em 5 de setembro, onze integrantes da equipe olímpica de Israel foram mortos por terroristas palestinos, pertencentes ao grupo que ficou conhecido por “Organização Setembro Negro”, uma facção da Organização para libertação da Palestina, fato esse que fora transmitido ao mundo, em tempo real. Além da equipe israelense, cinco terroristas foram mortos, sendo outros três capturados pela polícia alemã, que, diga-se de passagem, teve uma péssima atuação, após o que o governo alemão decidiu criar uma unidade policial contraterrorismo, conhecida por GSG 9, com o fim de se aperfeiçoar para possíveis eventos futuros, transformando-se em uma unidade que serviu de exemplo, posteriormente, aos demais países que lidam com esse gravíssimo problema.

Após os atentados de 11 de setembro de 2001, o mundo assistiu a outras atrocidades praticadas por diversos grupos terroristas, a exemplo do que ocorreu em Madri, em 11 de março de 2004, em Londres, em 7 de julho de 2005, em Moscou, entre 23 a 26 de outubro de 2015, em Paris, em 7 de janeiro de 2015, somente para citar poucos, lembrando que esses ataques ainda não cessaram, e talvez até nunca cessem.

O que estamos querendo afirmar é que o terrorismo, independentemente do nome a que a ele se atribui atualmente, ou que lhe era atribuído no passado, praticamente, sempre existiu.

² WILLIAMS, Anne; HEAD, Vivian. *Ataques terroristas – a face oculta da vulnerabilidade*, p. 20-21.

³ WILLIAMS, Anne; HEAD, Vivian. *Ataques terroristas – a face oculta da vulnerabilidade*, p. 21.



Conceito de terrorismo

No entanto, o que vem a ser terrorismo? Essa é uma resposta difícil, uma vez que seu conceito se encontra longe de estar pacificado. Como esclarece Marta Crenshaw, professora associada de Ciência Política da Stanford University, “seu uso é em geral subjetivo e pejorativo, empregado no sentido de condenar um adversário. Não é fácil usar esse termo e entendê-lo de maneira objetiva”⁴. Ou, ainda, como diz David J. Whittaker, “terrorismo é um termo pejorativo. É uma palavra com conotações intrinsecamente negativas que se aplica, em geral, aos inimigos e oponentes ou àqueles com os quais se discorda e que, de preferência, devem ser ignorados”⁵.

Imputar a alguém ou a algum grupo a pecha de terrorista tem uma forte conotação negativa. Assim, não é incomum que grupos antagônicos se conceituem, reciprocamente, como terroristas, cada qual sobrelevando, subjetivamente, seu ponto de vista. Um governo, por exemplo, pode taxar de terrorista um grupo que luta pela sua modificação, ao passo que esse mesmo grupo entenda, a seu turno, que luta contra um governo tirano, que pratica o terrorismo de Estado. Veja-se, a título de exemplo, o que tem ocorrido na Venezuela entre os anos de 2016 e 2018, onde o governo ditatorial de Nicolás Maduro tem massacrado a população que lhe é contrária e, ao mesmo tempo, denomina de terroristas aqueles que pugnam pela modificação dessa infame ditadura apoiada, infelizmente, por muitos políticos brasileiros atuantes em partidos de esquerda.

Há, portanto, um processo de etiquetamento, tendente a criminalizar, e fazer com que a população se coloque contrariamente àquele grupo taxado de terrorista, facilitando, conseqüentemente, as ações levadas a efeito por aqueles que o combatem, legitimando-as.

Conforme asseveram André Luís Callegari, Cláudio Rogério Sousa Lira, Elisangela Melo Reghelin, Manuel Cancio Meliá e Raul Marques Linhares:

A conceituação do fenômeno terrorista tem se apresentado como uma tarefa tormentosa no cenário mundial, seja em razão da complexidade desse fenômeno, pela possibilidade de sua manifestação de diversas formas em inúmeras partes do mundo, entre outros fatores. Diante dessa dificuldade conceitual, está-se diante da inexistência de uma definição universal de terrorismo (o que, talvez, seja impossível de se alcançar)⁶.

No mesmo sentido, Silva Mendoza Calderón adverte que:

Apesar da generalização do uso do termo ‘terrorismo’ em muitos campos de aplicação do Direito Penal, o ponto de partida obrigatório é que carecemos de um conceito unanimemente aceito de terrorismo, de uma definição formal que permita

⁴ CRENSHAW, Marta. *O terrorismo visto como um problema de segurança internacional - Política, violência e terrorismo (s) nas relações internacionais* – Terrorismo & Relações Internacionais – perspectivas e desafios para o século XXI, p. 27.

⁵ WHITTAKER, David J. *Terrorismo – um retrato*, p. 25.

⁶ CALLEGARI, André Luis; SOUSA LIRA, Cláudio Rogério; REGHELIN, Elisangela Melo; CANCIO MELIÁ, Manuel; LINHARES, Raul Marques. *O crime de terrorismo – reflexões críticas e comentários à Lei de Terrorismo*, p. 7.



“terrorismo é toda violência espetacular praticada com o propósito de ocupar as mentes de medo e pavor. O importante não é a violência em si, mas seu caráter espetacular, capaz de dominar as mentes de todos”⁹.

Com precisão, Ernesto Garzón Valdés esclarece que:

“o terrorismo é um método ou um modo de comportamento. Consiste precisamente na realização de um ato ou uma atividade cujo resultado pretendido é a criação de um estado psicológico de temor generalizado. Nesse sentido, podia dizer-se que existe uma relação intrínseca ou *lógica* entre terrorismo e a obtenção deste determinado estado psicológico; quando este último não se produz, não cabe falar de terrorismo. Ao contrário, as motivações e objetivos que conduzem ao uso desse método estão extrínseca ou *casualmente* vinculados ao terrorismo. Eles podem ser de variada natureza: políticos, religiosos, econômico ou sociais”¹⁰.

Emprego do termo terrorismo

O termo *terrorismo* foi utilizado pela primeira vez após a Revolução Francesa, em 1789, com o sentido de “atos contrários ao regime”, onde, a fim de serem mantidos os ideais revolucionários, milhares de pessoas foram executadas, principalmente com a utilização da guilhotina. Naquela época, havia um grupo radical, conhecido como Jacobinos, tendo Robespierre como um de seus líderes, que criou o Tribunal Revolucionário, espalhando o medo a todos aqueles que se opunham ao pensamento que tomou conta da França. Deviam decapitar qualquer um que opusesse à Revolução, fosse por palavra, obra, e mesmo somente por intenção. Na verdade, como adverte Jonathan Barker, “o político conservador inglês Edmund Burke foi um dos primeiros a utilizar os termos ‘terrorista’ e ‘terrorismo’ para chamar a atenção sobre os sanguinários excessos do estado jacobino”¹¹.

Como esclarecem Paulo Sutti e Silvia Ricardo:

O período entre setembro de 1793 e julho de 1794, caracterizado por grande violência e por centenas de execuções, deu origem ao termo *terrorismo*, que apareceu grafado pela primeira vez em 1798 no Suplemento do Dicionário da Academia Francesa, para caracterizar o extermínio em massa de pessoas de oposição ao regime promovido pela autoridade governamental instituída. Nesse sentido, o Estado é o agente do terror¹².

Até o próprio Robespierre foi vítima do regime de terror de que fez parte, sendo guilhotinado no dia 28 de julho de 1794. Sim, como resume, com precisão, Fernando Díaz-Plaja, aquele mesmo

⁹ BOFF, Leonardo. *Fundamentalismo, terrorismo, religião e paz* – desafio para o século XXI, p. 71/72.

¹⁰ GARZÓN VALDÉS, Ernesto; e outros. *Terrorismo y derechos fundamentales*. El terrorismo político no institucional. p. 37/38.

¹¹ BARKER, Jonathan. *El sinsentido del terrorismo*, p. 17-18.

¹² SUTTI, Paulo; RICARDO, Silvia. *As diversas faces do terrorismo*, p. 3.



“Maximiliano Robespierre, o advogado de Arras que quando era jovem escrevia brilhantemente contra a pena de morte”¹³.

Não podemos nos esquecer de que um ato de terrorismo precipitou o início da primeira grande guerra mundial quando Gravilo Princip, membro da organização nacionalista Sérvia, conhecida por Mão Negra, causou a morte do Arqueduoque Francisco Ferdinando, herdeiro do Império Austro-Húngaro, juntamente com sua esposa, a Duquesa Sofia de Hohenberg, durante uma visita a Sarajevo, capital da Bósnia, no dia 28 de junho de 1914.

No entanto, foi após a Segunda Grande Guerra Mundial (1939-1945) que o terrorismo sofreu uma expansão extraordinária, sendo utilizado como recurso em quase todas as partes do planeta, principalmente nos países do chamado terceiro mundo, onde havia uma divisão entre os grupos de esquerda e de direita, por conta da guerra fria.

Interessante notar que, a partir do final da segunda guerra mundial, o termo terrorismo começou a ser mitigado por conta de algumas lutas que começaram a ser travadas entre alguns países e suas colônias. Assim, quando atos de terrorismo eram praticados com a finalidade de libertar a população do jugo de seus colonizadores, pugnando pela sua independência, as pessoas que os levavam a efeito, ao invés de serem reconhecidas como “terroristas”, passaram a ser chamadas de “combatentes da liberdade”.

Alessandro Visacro relembra que:

Em algumas lutas de independência, como no Quênia e na Argélia, o terrorismo desempenhou um papel realmente significativo. Nesse período, os militantes do IRA e os membros da OLP e da FPLP redefiniram os métodos terroristas. Os irlandeses tornaram-se responsáveis por atentados a bomba bem elaborados, que vitimaram proposadamente um número considerável de civis inocentes. Os palestinos internacionalizaram o terror, atacando alvos israelenses fora do Oriente Médio e estabelecendo estreitos vínculos com organizações de outros países. O Exército Vermelho japonês, a Fração do Exército Vermelho alemã, as Brigadas Vermelhas italianas, o basco ETA, entre tantos outros grupos, sofreram enorme influência de irlandeses e palestinos, sem nunca se igualarem a eles.

No final dos anos 1970, a Revolução Iraniana marcou o ‘surgimento’ do terrorismo religioso. Desde então, organizações como o Hesbollah, o Hamas e a Jihad Islâmica Palestina têm alcançado notável projeção e obtido êxitos significativos, recorrendo às operações de martírio¹⁴.

¹³ DÍAZ-PLAJA, Fernando. *A la sombra de la guillotina – la cara sangrienta de la Revolución Francesa cuando el trágico invento era dueño de Francia*, p. 180.

¹⁴ VISACRO, Alessandro. *Guerra irregular – terrorismo, guerrilha e movimentos de resistência ao longo da história*, p. 280.



O terrorismo a partir do século XX e suas fases (ou ondas)

Assim, mais recentemente, desde a segunda metade do século XX, a sociedade tem sido vítima de centenas de ataques terroristas ao redor do mundo, sendo que a grande maioria foi ignorada pela mídia que, ao que parece, somente se importa com os ataques que envolvam as nações mais desenvolvidas, a exemplo dos EUA, França, Espanha, Inglaterra, Bélgica etc. Quando esses ataques ocorrem no Oriente Médio ou na África, por exemplo, quase não são divulgados, mesmo que ocasionem a morte de centenas de pessoas inocentes. Existe, portanto, uma divulgação seletiva desses ataques. Quando a mídia os noticia, não dá a mesma importância do que aqueles praticados em países do chamado “primeiro mundo”, mais ocidentalizados, como se as vidas dos demais não tivesse tanta importância. O absurdo é evidente.

O início do século XXI começou marcado por uma história de medo aos atos terroristas, principalmente àqueles de cunho religioso, como os praticados, por exemplo, pela Al-Qaeda e o Estado Islâmico. Na verdade, como bem apontado por Emanuel de Moraes,

a prática dos atos de terrorismo faz parte de uma ação guerreira islâmica desde o século VII, sendo certo que Maomé recomendava todas as espécies de ações violentas contra os não-crentes. Por isso, o jornalista Jerry Falwell bem caracterizou o Profeta Maomé como um terrorista e um homem violento¹⁵.

Não podemos, no entanto, a não ser em sentido figurativo, declarar uma “guerra contra o terror”, pois que, na verdade, não existe uma guerra regular, no sentido técnico da palavra. Por outro lado, também não podemos negar a situação de guerra irregular. No entanto, de acordo com as lúcidas lições de Cícero Krupp da Luz:

Um ato terrorista caracteriza-se por um ato violento, mas é – e sempre havia sido – tratado muito diferente de uma *guerra*. A guerra tem pressupostos claros, declaração formal, dois Estados com territórios e, principalmente, um conceito de vitória.

Entre todos esses elementos faltantes, aquele que é mais falacioso é o aspecto da vitória. Sua definição é revista. A vitória na Segunda Guerra Mundial e a estabilização da *paz* não são características que podem ser atribuídas ao terrorismo. O terrorismo é melhor definido como uma técnica militar utilizada massivamente por qualquer Força Armada ou grupo militar na história universal. Durante guerras, todos os lados a utilizam como técnica: destruindo fontes de comunicação e redes de alimentação, formas de transporte. O bombardeio massivo a cidades alemãs, ou a Hiroshima, provocou a morte de milhares de inocentes. Isso também é terrorismo¹⁶.

Na verdade, o terrorismo é uma estratégia, uma tática que, através da violência ou ameaça, praticadas tanto contra a população civil, ou mesmo contra os agentes do governo, infunde o terror

¹⁵ MORAES, Emanuel de. *A atual guerra islâmica - o terrorismo*, p. 67/68.

¹⁶ KRUPP DA LUZ, Cícero. *O paradoxo da manutenção do status quo da política internacional: as quatro falácias do código binário terrorismo/direitos humanos* – Direitos Humanos e Terrorismo, p. 47.



como método para obtenção de uma determinada finalidade, que pode ser política, religiosa, ideológica, étnica etc. São, portanto, atos que têm o condão de disseminar o terror, principalmente porque, como regra, não se sabe quando serão praticados, deixando uma atmosfera de pânico entre a sociedade por ele ameaçada.

Com isso, queremos afirmar que é uma tarefa extremamente complicada criar um tipo penal incriminador que preveja o terrorismo, uma vez que todos os seus atos já se configuram em infrações penais autônomas. Nesse sentido, Francisco Bueno Arús assevera, com precisão, que:

não existe definição legal possível de terrorismo. A definição legal de um delito se cimenta, fundamentalmente, em dois dados: o bem jurídico protegido pelo legislador e a modalidade de ação desenvolvida pelo delincente, graças aos quais podemos individualizar cada tipo de delito (pelo menos, simples) na selva dos tipos de delito que constituem um Código Penal¹⁷.

E continua o renomado autor, em sua última lição acadêmica proferida na aula magna por ele pronunciada na Facultad de Derecho de la Universidad Pontificia Comillas, em Madri, no dia 7 de maio de 2008, dizendo:

Essa individualização não existe no caso do terrorismo, tipo complexo (ataque a bens jurídicos pessoais, à segurança do Estado e a paz internacional, ao mesmo tempo) que estuturalmente pode ser perfeitamente subsumível em outros tipos penais, como o homicídio, a detenção ilegal, a ameaça ou os danos, e onde o elemento essencial para a inaplicação desses tipos vai residir em algo invisível, como é a finalidade de atuar contra a ordem constitucional estabelecida, que, ademais, também podemos encontrar em outros tipos (delitos contra a Constituição, delitos contra a ordem pública). Por isso, não existe um delito de terrorismo que possa ser somente delito de terrorismo, e os casos reais que julgam os tribunais são sempre casos de concurso de normas ou de delitos¹⁸.

Por essa razão, insistimos, é que o terrorismo dever ser considerado somente como uma tática, uma estratégia para infundir o terror, mediante atos de ameaça ou mesmo violência, a pessoas ou a coisas, com uma determinada finalidade, a exemplo da política, religiosa etc ou, para nos valermos da expressão utilizada por John Horgan, “é uma forma sofisticada de guerra psicológica”¹⁹.

Se, por um lado, esses ataques infundem o pânico, o terror na população por eles atingida, por outro, a manutenção desse clima permanente de terror é um dos grandes problemas que afligem o grupo, uma vez que se torna quase impossível a frequência, sem interrupções, desses mesmos ataques. Interessante citar que, antes da trégua firmada pelo IRA, em 1997, esse grupo terrorista se utilizava de um atirador de precisão, ou seja, um *sniper*, que permanecia no povoado de Cullyhanna, em South Armagh, na Irlanda do Norte, e matava os soldados ingleses que ali adentravam. Esse fato ganhou tanta fama, que passou a fazer parte do folclore republicano. Havia, inclusive, murais pintados

¹⁷ BUENO ARÚS, Francisco. *Terrorismo: Algunas cuestiones pendientes*, p. 61.

¹⁸ BUENO ARÚS, Francisco. *Terrorismo: Algunas cuestiones pendientes*, p. 61-62.

¹⁹ HORGAN, John. *Psicología del terrorismo – cómo y por qué alguien se convierte en terrorista*, p. 28.



em sua honra, bem como placas de trânsito, com a silhueta de um homem armado, onde advertiam que naquela área não eram bem-vindos quaisquer inimigos do movimento republicano.

Para que esses atos terroristas alcancem sua finalidade, qual seja, a de infundir terror, pânico na sociedade, para que obtenham sucesso na causa que defendem, seja ela de que natureza for, esses atos precisam ser vistos, divulgados ao máximo possível. Por isso que os atentados terroristas que ocorreram nos EUA, em 11 de setembro de 2001, tiveram um valor simbólico jamais visto, e elevou absurdamente o nome do grupo que o praticou, isto é, a Al-Qaeda, bem como o seu líder à época, Osama Bin Laden

Dessa forma, um outro elemento que se torna indispensável para que os atos terroristas alcancem as finalidades por eles propostas é, efetivamente, sua ampla divulgação. De nada adiantaria, por exemplo, causar a morte de algumas pessoas, ou mesmo destruir algumas propriedades, se isso fosse realizado em alguma cidade onde a possibilidade de divulgação desses atos pela mídia fosse mínima. O terrorismo é, portanto, um fenômeno tipicamente urbano.

Não é o ato pelo ato em si, mas sim as consequências que ele pode produzir no seio da sociedade, tornando o grupo terrorista e sua causa cada vez mais conhecidos, passando, outrossim, a ser temido por uns, e admirado por outros, que com eles compartilham de seus ideais, servindo, portanto, a diversas finalidades, a exemplo de amedrontar a população em geral, recrutar outros combatentes que se sentem estimulados por seus atos criminosos, angariar a simpatia de membros da sociedade, que enxergam uma resposta exagerada do governo contra os terroristas etc.

O terrorismo passou, e ainda vem passando, por várias fases ou períodos. Joanisval Brito Gonçalves e Marcus Vinícius Reis, com fundamento em David C. Rapoport, por eles citado, resumem essas quatro fases, as quais denominam de *ondas terroristas*, dizendo que a primeira onda:

chamada de Onda Anarquista (*Anarchist Wave*) inicia-se na década de 1880 e segue até a década de 1920, quando a segunda, a Onda Anticolonial (*Anti-Colonial Wave*) tem início. Já a terceira, chamada de Onda Nova da Esquerda (*New Left Wave*), ou o Terrorismo Vermelho, começa nos anos 60 do século XX e vai até o final da década de 1970, uma vez que, em 1979, tem início a quarta onda, chamada Onda Religiosa (*Religious Wave*), a qual chegaria a nossos dias e deveria continuar até aproximadamente 2025²⁰.

Interessante notar que, embora Rapoport profetizasse a duração da quarta onda até o século 2025, a partir dos atentados de 11 de setembro de 2001, nos EUA, essa “maré” cresceu assustadoramente, agigantando suas ondas, fazendo, inclusive, que se misturassem, surgindo uma

²⁰ BRITO GONÇALVES, Joanisval; REIS, Marcus Vinícius. *Terrorismo – conhecimento e combate*, p. 26.



militantes, como ocorreu com o IRA, que escreveu o *livro verde*, e a Al-Qaeda, que elaborou inúmeros manuais, sendo o principal deles conhecido como *Enciclopédia da Jihad Afegã*, com 10 volumes. Nesses manuais, além das normas hierárquicas, das distribuições de funções, de explicações sobre armamentos, confecção de bombas etc., também são ensinadas posturas que os integrantes daquela organização devem assumir perante a sociedade, a fim de não levantarem suspeitas a respeito dos seus comportamentos.

Existem dois tipos básicos de estruturas dos grupos terroristas. A primeira delas, que foi utilizada durante muito tempo, optava por um modelo considerado como piramidal ou hierárquico, ou seja, havia uma estrutura vertical, onde as ordens e as orientações de ação partiam de sua direção, e eram executadas pelos seus membros, cada qual exercendo uma função específica no grupo, como acontecia com o ETA (Euskadi Ta Askatasuna, que significa Pátria Basca e Liberdade), que lutava pela independência do chamado País Basco, cujo antigo território atual é distribuído entre a França e a Espanha, como também o IRA (Irish Republican Army, ou seja, Exército Republicado Irlandês), que pretendia separar a Irlanda do Norte do Reino Unido, e reanexá-la à República da Irlanda. Era o padrão utilizado, principalmente, pelos grupos terroristas de esquerda, que mantinham uma estrutura hierárquica rígida, com uma natureza paramilitar.

A segunda, utilizada mais modernamente, principalmente por grupos terroristas fundamentalistas islâmicos, a exemplo do que ocorre no chamado Estado Islâmico, embora também exista uma liderança, sua atuação é descentralizada ou em rede (*network*), onde seus integrantes possuem liberdade para agir, independentemente de uma ordem específica da sua cúpula. Nesse caso, temos visto inúmeras ações dos chamados *lobos solitários* que, mesmo a distância, nunca tendo tido contado com a direção do Estado Islâmico, aderem à sua causa e atuam em nome dela, praticando atos de terrorismo. Em ambas as modalidades de grupos terroristas existem as chamadas *células*, compostas por grupos menores. Conforme lições de Joannisval Brito Gonçalves e Marcus Vinícius Reis:

A célula é a unidade básica da organização terrorista e atua em um nível tático. Normalmente é composta por um número de 3 a 10 indivíduos, que operam de forma mais ou menos independente do Comando, dependendo do tipo de estrutura (hierárquica ou em rede).

Aspecto importante da célula é o fato de que esta estrutura atende à necessidade de compartimentação das informações dentro de uma organização, dificultando aos adversários o acesso ao grupo. Pessoas que pertençam a uma célula, particularmente no modelo estruturado em rede, não conhecem ou pouco conhecem outras células diferentes e não podem prover adversários com informações sobre o restante da organização. Claro que no modelo hierárquico, a estrutura celular não permite uma compartimentação elevada, aumentando a vulnerabilidade do grupo terrorista. Isso já é bem distinto quando se opera em rede²⁷.

²⁷ BRITO GONÇALVES, Joannisval; REIS, Marcus Vinícius. *Terrorismo – conhecimento e combate*, p. 124.



Com a estruturação em células, que normalmente é comandada por um líder, fica mais difícil a ação da polícia no sentido de identificá-la e, conseqüentemente, prevenir o ato terrorista, já que elas podem se multiplicar sem que haja, como já foi dito acima, contato entre si.

A dificuldade fica ainda maior pelo fato de que, em qualquer lugar, pode ser instalada uma célula terrorista, sem que isso desperte qualquer suspeita.

Luis de la Corte Ibáñez esclarece que:

até a década de 1990 ocorria que quase todas as organizações terroristas compartiam uma mesma estrutura piramidal e hierárquica, baseada em sistemas de liderança autoritários e verticais. Sem embargo, nos últimos anos este modelo organizativo demonstrou ser pouco apropriado para compreender o funcionamento das organizações yihadistas cujas estruturas em forma de rede promovem sistemas menos hierárquicos para a tomada de decisões²⁸.

O 11 de setembro de 2001 e suas conseqüências

O dia 11 de setembro de 2001 foi um marco, um divisor de águas para os ataques terroristas. Naquela manhã fatídica, um grupo terrorista, pertencente a Al-Qaeda, liderados por Osama Bin Laden, assumiu o controle de 4 aviões comerciais, sendo que dois deles atingiram as torres gêmeas do World Trade Center, em Nova York, um outro colidiu contra o Pentágono, em Washington, e o quarto caiu na Pensilvânia depois que, neste último, aparentemente, os passageiros lutaram com os sequestradores, impedindo-os de alcançar o alvo que pretendiam inicialmente, que, segundo especulações, poderia ser o Capitólio, sede do Congresso norte-americano, ou mesmo a Casa Branca.

Como diz, acertadamente, Mark Bowden:

Os eventos não tinham precedentes. Os norte-americanos já tinham tido sua quota de derramamento de sangue, invasão e ataques de surpresa. Pearl Harbor era uma lembrança viva para milhões. No entanto, graças à televisão, nada na história americana se comparava ao impacto do Onze de Setembro. Pearl Harbor ficava a mais de 3 mil quilômetros de distância do continente, numa época em que as ilhas havaianas eram apenas um território norte-americano. Relatos dos ataques japoneses chegavam via rádio e em matérias de jornais. Os ataques de Onze de Setembro aconteceram ao vivo na TV e foram transmitidos para o mundo inteiro. Os momentos principais foram repetidos em câmera lenta em ciclos intermináveis. Não havia nada de indireto naquilo. Lá estava um massacre de cidadãos americanos sem qualquer sentido, bem diante de nossos olhos²⁹.

Somente na cidade de Nova Iorque foram mais de 3.000 vítimas. O mundo assistiu, estupefocado, a queda das duas torres. O coração comercial do EUA havia sido atacado. Nunca antes os EUA haviam sofrido uma baixa tão grande, com um impacto tão assustador em seu território. Infelizmente, naquela oportunidade, o terror havia vencido.

²⁸ IBÁÑEZ, Luis de la Corte. *La lógica del terrorismo*, p. 58.

²⁹ BOWDEN, Mark. *A caçada* – como os serviços de inteligência encontraram Osama bin Laden, p. 35/36.



As cenas apresentadas pelos canais de tv mostravam uma população amedrontada, abalada física e psicologicamente com esse tipo de ataque covarde. Até então, os EUA eram um território inexpugnável, onde seus cidadãos sentiam-se protegidos. A partir daquele momento, a insegurança começou a reinar. O terrorismo havia mudado sua tática cruel mantendo, contudo, uma das suas principais características: a surpresa.

No entanto, não era a primeira vez que Nova Iorque havia sido alvo de ataques terroristas. Conforme relembra Rolf Tophoven:

Já em 1993, parecia que o apocalipse tinha chegado a Nova Iorque. Um grupo de islamitas leva a cabo uma explosão gigante numa das garagens do World Trade Center. Morrem seis pessoas e mais de um milhar ficam feridas. Acasos felizes, a estática e a pouca potência da bomba fazem com que este primeiro atentado não seja o primeiro 'super-atentado'. Mas a mensagem do ataque fica bem clara: é em Nova Iorque que a economia e a política dos poderosos ocidentais vão ser atacados. Além disso, este acto de terrorismo contra o World Trade Center mostra onde é que vão ter lugar os futuros ataques terroristas: nas mega-metrópoles da sociedade industrial moderna. Pela primeira vez no coração dos EUA, revela-se em Nova Iorque o fenómeno do novo terrorismo, cada vez mais forte, de cunho e inspiração islâmica. Esse novo desafio é acolhido de braços abertos por terroristas fanáticos e cheios de energia, que transformam as lições do Alcorão numa ideologia política. O agente determinante desta posição é um ódio profundo em relação ao mundo ocidental e aos seus sistemas sociais. Este ódio dirige-se, do mesmo modo, aos países árabes que sejam aliados do Ocidente³⁰.

O presidente George W. Bush, a seu turno, a partir daquele instante, ou seja, dos ataques de 11 de setembro de 2001, oficializou aquilo que convencionou chamar de "guerra ao terror", sendo que várias medidas foram tomadas para que houvesse um efetivo combate ao terrorismo, principalmente o de natureza transnacional. Assim, alguns diplomas legais foram editados, destacando-se, entre eles, os USA Patriotic Act, sigla para *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001*, ou seja, *Unindo e Fortalecendo a América ao Prover os Instrumentos Apropriados Requeridos para Interceptar e Obstruir o Terrorismo*, editado no ano de 2001, que, segundo Mônica Herz e Arthur Bernardes do Amaral, diz respeito a:

um pacote legislativo aprovado em 26 de outubro de 2001 pelo Congresso norte-americano e pelo presidente George W. Bush com o intuito de reformular o arcabouço jurídico que regula as medidas de prevenção e combate ao terrorismo adotadas pelo governo norte-americano dentro e fora dos Estados Unidos. Por meio desta lei, por exemplo, agência de segurança foram autorizadas a investigar comunicações dos cidadãos por telefone e *email*, além de ter acesso a históricos médicos e dados financeiros pessoais de suspeitos de envolvimento em atividades terroristas. Devido a essas e outras medidas excepcionais de monitoramento dos cidadãos, a Lei Patriótica tem sido frequentemente criticada por ONGs e outros

³⁰ TOPHOVEN, Rolf. *Prefácio na obra Ussama Bin Laden e o terrorismo internacional*, p. 6.



atores internacionais, que a consideram ofensiva em relação à privacidade e à liberdade individuais, além de permissiva de violações de direitos civis e humanos³¹.

Logo após o ataque, os serviços secretos americanos, principalmente a CIA, deram início a uma profunda investigação de quem teria sido o seu autor, e tudo conduzia para um grupo terrorista, denominado Al-Qaeda, comandado pelo milionário saudita Osama Bin Laden, que tinha suas bases alicerçadas nas montanhas do Afeganistão, e que atuava sob a proteção de outro grupo terrorista, ou seja, os talibãs.

Com precisão Abdel Bari Atwan esclarece que:

Os acontecimentos de 11 de setembro tiveram um profundo impacto no mundo todo. A Al-Qaeda tornou-se extremamente perigosa na história da guerrilha como o primeiro grupo a explicitamente encorajar o assassinato em massa de civis, uma direção que continua a perseguir com horrendas atrocidades, como os bombardeios em Bali, em Madri e em Londres, entre outros lugares.

Para o movimento jihad, no entanto, o 11 de setembro foi um dia de vitória completa; o dia que definiu a Al-Qaeda como uma força militar a ser reconhecida e Bin Laden como sua figura-chave para o ressurgimento do mundo muçulmano. Eles conseguiram atacar o coração do inimigo e, simbolicamente, aquilo que lhe seria mais caro – o World Trade Center representava o poder financeiro; o Pentágono, o poder militar; e ainda havia a intenção de atacar seu terceiro alvo, a Casa Branca, centro da democracia americana, que também seria destruída.

Os ocidentais assistiram assustados ao vídeo de Bin Laden em que orgulhosamente descreve o colapso do World Trade Center e celebra sua vitória, mas, da perspectiva da jihad, esse foi um enorme triunfo militar³².

Importante frisar que esse mesmo terrorista – Osama Bin Laden -, membro de uma família saudita extremamente rica, onde muitos de seus irmãos foram morar ou mesmo empreender negócios nos EUA, foi um dos idealizadores da organização terrorista Al-Qaeda, após o governo americano ter auxiliado os talibãs, com o fornecimento de tecnologia de guerra, armas, treinamento etc., a combater os soldados da extinta União Soviética, que invadiu o Afeganistão.

Essas mesmas armas, treinamento e tecnologias foram usadas, posteriormente, contra os EUA, após os talibãs terem vencido a guerra travada no Afeganistão. Como diz o ditado popular, que sempre se repete, infelizmente, “o feitiço virou contra o feiticeiro”.

Noam Chomsky, com precisão, relatando esse fato histórico, ou seja, a invasão soviética no Afeganistão, em 1979, e o conseqüente armamento dos talibãs pelos EUA, aduz que:

A história desse episódio permanece de alguma forma obscura. A organização dessas forças iniciou-se em 1979, se dermos crédito ao Consultor de Segurança Nacional do governo Carter, Zbigniew Brzezinski. Ele afirma, e pode ainda estar contando vantagem, que em meados de 1979 estimulou um apoio secreto à luta dos *mujahadim* contra o governo do Afeganistão, de modo a atrair os russos para o que chamou de ‘arapuça afegã’, uma expressão que vale a pena retermos na memória.

³¹ HERZ, Mônica; AMARAL, Arthur Bernardes do. *Política, violência e terrorismo (s) nas relações internacionais – Terrorismo & Relações Internacionais – perspectivas e desafios para o século XXI*, p. 10.

³² ATWAN, Abdel Bari. *A história secreta da Al-Qaeda*, p. 99/100.



Ele se mostrou bastante orgulhoso do fato de ter conseguido que os russos caíssem nessa ‘arapuca afegã’, enviando forças militares para apoiar o governo, seis meses mais tarde, com a consequências que todos conhecemos. Os EUA, juntamente com seus aliados, reuniram um enorme exército mercenário, composto talvez por mais de 100 mil homens, arregimentados dos setores mais radicais que puderam encontrar, que eram justamente os islâmicos radicais, também chamados de ‘islâmicos fundamentalistas’, e isso trazendo homens de todas as partes, principalmente de fora do Afeganistão. São os chamados *afeganis*, mas, assim, como bin Laden, muitos deles vêm de outros países.

Bin Laden juntou-se a esse exército em algum momento dos anos de 1980. Ele estava envolvido com as redes de arrecadação de fundos, que provavelmente ainda existem. Essas forças lutaram uma guerra santa contra os invasores russos. E desencadearam o terror no próprio território russo. Eles venceram a guerra, e os invasores russos bateram em retirada. Mas a guerra não era a única ocupação que tinham. Em 1981, forças organizadas a partir daqueles mesmos grupos assassinaram o presidente do Egito, Anwar Sadat, que foi um instrumento de peso na formação do exército mercenário. Em 1983, um atentado suicida a bomba, talvez ainda relacionado a essas mesmas forças, foi decisivo para a retirada das forças americanas do Líbano. E a coisa continuou.

Já em 1989, haviam vencido a guerra santa no Afeganistão. Logo que os EUA estabeleceram uma presença militar permanente na Arábia Saudita, bin Laden e seus pares anunciaram que, do seu ponto de vista, tal fato se comparava à ocupação do Afeganistão pelos russos, e assim voltaram suas armas contra os americanos, como já havia acontecido em 1983, quando os EUA tinham forças militares no Líbano³³.

Entre os ataques de 11 de setembro de 2001 e a morte de Osama Bin Laden em 2011, vários países foram objeto de ataque pelos EUA, podendo-se destacar a guerra que foi travada contra o Iraque, em março de 2003, sob o falso argumento de que possuía armas de destruição em massa, sendo, conseqüentemente, uma ameaça mundial, levando à deposição e posterior morte por enforcamento do ditador Saddam Hussein.

Como esclarece Abdel Bari Atwan:

Não resta dúvida de que Saddam foi um ditador implacável. Curdos, dissidentes, comunistas, desertores do exército e outros foram massacrados durante seu governo. Seu método de lidar com oponentes políticos era extremamente brutal – em 1979, para dar um exemplo, tendo forçado a renúncia de seu predecessor, Ahmad Hassan Bakr, ele compeliu seus líderes Ba’th a pessoalmente executarem 68 civis e líderes militares (também membros do Ba’th), porque achava que poderiam desafiar sua legitimidade³⁴.

Na verdade, a guerra travada contra o Iraque não teve a reação que o mundo esperava. Os EUA se impuseram de uma vez e passaram a dominar o país. Os canais de tv mostraram, em tempo real, muitos desses ataques. Várias cidades ficaram destruídas. O poderio bélico dos EUA havia predominado. O Iraque estava, agora, subjugado. Uma das nações, que fazia parte daquilo que George W. Bush havia intitulado como eixo do mal, ou seja, Irã, Iraque e Coreia do Norte, havia sido eliminada.

³³ CHOMSKY, Noam. *11 de setembro*, p. 94/96.

³⁴ ATWAN, Abdel Bari. *A história secreta da Al-Qaeda*, p. 216.



Como esclarecem Joannisval Brito Gonçalves e Marcus Vinícius Reis:

Enquanto a ação contra o Talibã (Guerra do Afeganistão, 2001 – presente) foi respaldada pela comunidade internacional, a Guerra do Iraque (ou Segunda Guerra do Golfo, 2003), colocou os EUA diante de profundas críticas e, ainda, que baseada em uma coalizão de três dezenas de países, foi condenada pela ONU³⁵.

Posteriormente, o mundo veio a saber que a motivação principal daquela invasão havia sido inventada, isto é, nunca foram descobertos sequer vestígios que o Iraque fabricava, ou pelo menos tentava fabricar, armas de destruição em massa. Agora já era tarde. Uma dessas nações, que compunha o eixo do mal, já estava destruída. Era um inimigo a menos. O petróleo, abundante naquela região, virou despojo de guerra para os EUA.

Emanuel de Moraes, analisando a guerra travada entre os EUA e o Iraque, com precisão, conclui que:

apesar de a acusação da existência de armas químicas ou biológicas, e de um programa nuclear, no Iraque de Saddam Hussein, ter sido uma invenção da espionagem norte-americana e britânica, que resultou numa manobra política ou simplesmente um equívoco ingênuo da imaginação aterrorizada dos governantes dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha, de que os fanáticos islâmicos desejam possuir a bomba atômica, a fim de acabar com a vida terrestre, num suicídio universal, é verdadeira a afirmação, que já tem sido feita, de que ‘o mundo não se dá conta de que, para o suicídio em busca do Paraíso, não há diferença entre morrer para matar dezenas de pessoas ou morrer para matar milhões’. Esta, por certo, é uma ameaça que paira sobre a humanidade, ameaça que deve ser, se possível, extirpada da história³⁶.

Sobre as atrocidades praticadas por Saddam Hussein, informa Emanuel de Moraes:

Depois da queda de Saddam Hussein, foi comum serem encontrados, enterrados, corpos decapitados, não somente de homens, mas de mulheres e de crianças. A mais chocante dessas descobertas se refere ao assassinato de curdos, no final dos anos 80. Esta a notícia da Reuters: ‘Investigadores descobriram no sul do Iraque uma vala comum com cerca de 1500 cadáveres, a maioria mulheres, crianças e adolescentes, aparentemente assassinados no local. Para os especialistas, os corpos em sua maior parte são de curdos que foram removidos à força de seus lares no final da década de 1980, sob a ditadura de Saddam Hussein’. Completando: ‘Essa é uma das cerca de 300 covas coletivas que, segundo as autoridades iraquianas e americanas, foram descobertas no território do Iraque, após a queda do regime de Saddam [(...)]. A ditadura de Saddam é acusada de ter assassinado, com gás letal, cerca de 5.000 curdos residentes no vilarejo de Halabja, próximo à fronteira com o Irã³⁷.

Não resta dúvida, no entanto, que o dia 11 de setembro de 2001 foi um divisor de águas no que diz respeito à chamada “guerra ao terror”, travada, principalmente, pelos norte-americanos contra os diversos grupos terroristas espalhados pelo mundo, principalmente aqueles de cunho

³⁵ BRITO GONÇALVES, Joannisval; REIS, Marcus Vinícius. *Terrorismo – conhecimento e combate*, p. 98.

³⁶ MORAES, Emanuel de. *A atual guerra islâmica - o terrorismo*, p. 85.

³⁷ MORAES, Emanuel de. *A atual guerra islâmica - o terrorismo*, p. 86.



Jorge Mascarenhas Lasmar, uma das maiores autoridades sobre terrorismo, ainda aponta a evidência de terroristas, no Brasil, ligados a Al-Qaeda, Hezbollah, Gamma al-Islamiya, dentre outros, cuja atuação não está concentrada, unicamente, na região da chamada Tríplice Fronteira (Brasil, Argentina e Paraguai), como também em cidades como Curitiba, São Paulo, ou mesmo em estados como Mato Grosso. Na verdade, o terrorismo não encontra barreiras territoriais, principalmente pelo fato de se valerem dos meios tecnológicos e informáticos para a prática de suas atividades criminosas e covardes.

Conclusão

Ao longo desses trinta anos de existência da Constituição Federal podemos afirmar que avançamos, gradativamente, no que diz respeito à edição de diplomas legais destinados à prevenção e combate ao terrorismo.

Ainda temos um longo caminho a percorrer, principalmente amparados nas experiências dos países que, infelizmente, sofrem com esse mal. Nossas leis ainda são incipientes, e deixam de lado situações que, por motivos históricos, deviam, e ainda devem, ser tratadas como motivações terroristas, a exemplo daquelas de natureza política.

Nossa Constituição Federal, corretamente, tem o repúdio ao terrorismo como um dos seus princípios que regem as relações internacionais, entendendo-o, ainda, como uma infração penal equiparada aos delitos considerados como hediondos.

Nossa oração é no sentido de que jamais tenhamos o terrorismo como uma realidade nacional. Já temos problemas demais com a corrupção que assola nosso país, onde temos verdadeiros genocidas que atuam em nome do Poder. Quem dera o país também ficasse livre desse mal. Que Deus atenda a mais esse pedido...

Bibliografia

- ATWAN, Abdel Bari. *A história secreta da Al-Qaeda*. São Paulo: Larousse do Brasil, 2008.
- BARKER, Jonathan. *El sinsentido del terrorismo*. Intermón Oxfam: Barcelona, 2004.
- BOFF, Leonardo. *Fundamentalismo, terrorismo, religião e paz – desafio para o século XXI*. Petrópolis: Editora Vozes, 2009.
- BOWDEN, Mark. *A caçada – como os serviços de inteligência encontraram Osama Bin Laden*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2013.
- BRITO GONÇALVES, Jonisval; REIS, Marcus Vinícius. *Terrorismo – conhecimento e combate*. Série Inteligência, Segurança e Direito. Niterói: Editora Impetus, 2017.
- BUENO ARÚS, Francisco. *Terrorismo: Algunas cuestiones pendientes*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2009.



CALLEGARI, André Luis; SOUSA LIRA, Cláudio Rogério; REGHELIN, Elisangela Melo; CANCIO MELIÁ, Manuel; LINHARES, Raul Marques. *O crime de terrorismo – reflexões críticas e comentários à Lei de Terrorismo*. Porto Alegre. Livraria do Advogado, 2016.

CARDOSO, Tatiana de Almeida Freitas R. *A mundialização do terrorismo: a (re) definição do fenômeno após o 11 de setembro – Direitos Humanos e Terrorismo*. Porto Alegre: EdiPUCRS, 2014.

CHOMSKY, Noam. *11 de setembro*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

CRENSHAW, Marta. *O terrorismo visto como um problema de segurança internacional - Política, violência e terrorismo (s) nas relações internacionais – Terrorismo & Relações Internacionais – perspectivas e desafios para o século XXI*. Rio de Janeiro: PUC Rio: Edições Loyola, 2010.

DÍAZ-PLAJA, Fernando. *A la sombra de la guillotina – la cara sangrienta de la Revolución Francesa cuando el trágico invento era dueño de Francia*. Barcelona: Editorial Planeta, 1988.

GARZÓN VALDÉS, Ernesto; e outros. *Terrorismo y derechos fundamentales*. El terrorismo político no institucional. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2010.

HERZ, Mônica; AMARAL, Arthur Bernardes do. *Política, violência e terrorismo (s) nas relações internacionais – Terrorismo & Relações Internacionais – perspectivas e desafios para o século XXI*. Rio de Janeiro: PUC Rio: Edições Loyola, 2010.

HORGAN, John. *Psicología del terrorismo – cómo y por qué alguien se convierte en terrorista*. Barcelona: Editorial Gedisa, 2006.

IBÁÑEZ, Luis de la Corte. *La lógica del terrorismo*. Madrid: Alianza Editorial, 2006.

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. V. 23, n. 53, março 2015.

MENDOZA CALDERÓN, Silvia. *El delito de terrorismo como crimen internacional: su consideración como crimen de lesa humanidad – Terrorismo y Contraterrorismo en el siglo XXI – un análisis penal y político criminal*. Coord. Guillermo Portilla Contreras y Ana Isabel Pérez Cepeda. Salamanca: Ratio Legis, 2016.

MORAES, Emanuel de. *A atual guerra islâmica - o terrorismo*. Rio de Janeiro: Edições Galo Branco, 2006.

NIÑO GONZÁLEZ, César Augusto. *El terrorismo como régimen internacional subterráneo: más allá de una lógica convencional*. Colombia: Ediciones USTA, 2017.

SUTTI, Paulo; RICARDO, Sílvia. *As diversas faces do terrorismo*. São Paulo: Editora Harbra, 2009.

TOPHOVEN, Rolf. *Prefácio na obra Ussama Bin Laden e o terrorismo internacional*, de POHLY, Michael e DURÁN, Khalid. Lisboa: Terramar, 2001.

VISACRO, Alessandro. *Guerra irregular – terrorismo, guerrilha e movimentos de resistência ao longo da história*. São Paulo: Editora Contexto, 2009.



WILLIAMS, Anne; HEAD, Vivian. *Ataques terroristas – a face oculta da vulnerabilidade*.

WHITTAKER, David J. *Terrorismo – um retrato*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 2005.

Como citar este artigo

GRECO, R. Avanços e Retrocessos no Combate ao Terrorismo nos 30 Anos de Constituição. **Revista Pan-americana de Direito**, Curitiba (PR), v. 1, n. 1, 2021. Disponível em: <https://periodicosfapad.emnuvens.com.br/rtpj/article/view/9>.