

## **A Construção da Lei Antiterrorismo no Brasil pelo viés da Escola de Copenhague**

CAMARA, Lisa Belmiro  
ALVES, Alan Henrique Vieira  
AMARAL, Matheus Rafalskido  
RESENDE, Luara  
SANTOS, Lillian Ferreira dos

### **Resumo**

Esta contribuição tem como principal objetivo analisar o documento que define e regra o conceito de terrorismo no Brasil, promulgado em 2016, a Lei Nº 13.260, de 16 de março de 2016, que regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5o da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nos 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013. Para este fim, é utilizado o arcabouço teórico proposto pela Escola de Copenhague, ao pensar a questão da securitização como uma prática discursiva que resulta da construção social da ideia de ameaça. A partir desta visão construtivista da segurança internacional, buscou-se ainda relacionar as fragilidades da lei antiterrorismo com a teoria, além de explicar o porquê da importância de securitizar e manter ampla a definição de terrorismo. Para isso, foi feita uma revisão sobre a legislação brasileira disponível referente à questão do terrorismo, para que fosse possível comparar os quadros teórico e legislativo e verificar em que medida ainda há lacunas sobre esse tema.

**Palavras-chave:** Terrorismo. Lei Antiterrorismo do Brasil. Agenda de Segurança Internacional. Escola de Copenhague.

## Introdução

Tendo os precedentes como ponto de partida, o presente artigo abordará sob a ótica da teoria da Escola de Copenhague, a partir do processo de securitização e suas implicações na construção social do termo pressuposto por Waever, por meio da teoria abrangente, ressaltando os setores políticos, ambientais econômicos e sociais configurando a agenda de segurança nacional e internacional, principalmente, segundo as premissas do construtivismo, assim como, o dissenso no debate acerca da formulação do conceito de terrorismo (WAEVER, 1998; TANNO, 2003; MORENO, 2004; AMARAL, 2009). Tema na qual, debatido distintamente nos meandros políticos e da sociedade resultaram em peculiaridades próprias da construção social, além do setor militar, como discutido por Jatala, posteriormente debatido na forma de conceito de terrorismo interno, representado nas definições acadêmicas de terrorismo. Divergências estas, que acarretaram por influenciar nos entraves políticos dos projetos da lei antiterrorismo no Brasil até sua promulgação, na consolidação da lei nº 13.260 de março de 2016, resultante do adiamento de projetos de lei anteriores, na qual alvo de críticas, fora negado pelo congresso (BRASIL, 2015; 2016). Objetivando pôr análise a repercussão e críticas advindas da sua fragilidade mediante a indefinição do termo conforme a realidade brasileira frente à ameaça considerada como criminalmente terrorista nos artigos vetados e aprovados.

## Escola de Copenhague

O sistema internacional incorporou mudanças notáveis em sua dinâmica com o fim da bipolaridade característica da Guerra Fria, período no qual o Estado figurava como principal ator, o que fez com que as questões de segurança fossem totalmente vinculadas à figura estatal e pensadas em termos militares. As esferas nacional, regional e global foram afetadas por tais mudanças, visto que estão articuladas sob a lógica da interdependência complexa (KEOHANE E NYE, 1989). Com o término da Guerra Fria, porém, evidenciou-se a necessidade de redimensionar o conceito de segurança, para que este se adaptasse às novas tensões e ameaças que surgiram no cenário global (VILLA, 1994; BUZAN; HANSEN, 2009). Tanno (2003, p. 8) pontua que:

A análise da mudança do significado atribuído ao conceito de segurança parte, em primeiro lugar, do entendimento do texto maior em que se encontra tal conceito. Por sua vez, este texto maior é dado pela conotação conferida ao conceito pelo paradigma realista. A hegemonia desta perspectiva consolidou um entendimento do conceito de segurança relacionado e subordinado à lógica estatal. Remetia-se ao Estado, dizendo respeito apenas aos aspectos militares da segurança dessa entidade. (*Ibid.*)

Não obstante, é importante destacar que as chamadas “novas ameaças” já haviam aparecido durante o período da Guerra Fria, mas não faziam parte da agenda de segurança estabelecida pelas duas grandes potências, ficando assim a margem do processo de securitização (PAGLIARI, 2009; SAINT-PIERRE, 2011). Tal processo, consiste na construção social e intersubjetiva das questões de segurança, ao entender que questões securitizadas demandam medidas emergenciais (AMARAL, 2009).

Na subárea da segurança internacional o debate teórico também foi influenciado pelas mudanças do pós-Guerra Fria, o que resultou em três vertentes teóricas. A

primeira delas, tradicionalista, é dominada pelas ideias realistas e pela exclusividade do Estado como unidade básica de análise, além de reduzir as questões de segurança ao âmbito militar; a segunda vertente, abrangente, entende que a segurança deve ser pensada para além do setor militar exclusivamente, ao propor a compreensão das ameaças que advém de outros setores, como econômico, societal, político e ambiental; já a última vertente, crítica, entende que a segurança deve ser pensada por meio de uma perspectiva de emancipação humana e é majoritariamente representada pela Escola de Frankfurt (TANNO, 2003).

Surge, nesse contexto, a Escola de Copenhague, com uma proposta mais abrangente a respeito do que deveria ou não ser incorporado aos estudos de segurança, ao afirmar que atores não estatais também devem ser considerados e que outros setores para além do militar são relevantes na formulação das agendas de segurança, tais como político, econômico, ambiental e societal (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998). A questão da ameaça está umbilicalmente ligada à lógica da construção social, visto que a subjetividade deste conceito está atrelada a necessidade de percepção coletiva do que será entendido como ameaça. Assim, questões de segurança são socialmente construídas (WENDT, 1992), principalmente, a partir de discursos por parte dos atores que têm interesse no estabelecimento da agenda de segurança (TANNO, 2003).

O fundamento teórico proposto pela Escola de Copenhague no que tange a área da segurança internacional será utilizado como uma das premissas deste trabalho. A Escola tem suas origens na década de 1980, com a necessidade de se repensar a participação europeia no cenário internacional posterior à Guerra Fria e com o objetivo de promover estudos para a paz, após entender-se a necessidade da criação de uma política de segurança genuinamente europeia (*Ibid.*). Com este fim, houve um movimento de renovação teórica a respeito do conceito de segurança, visto que anteriormente este era utilizado apenas para questões ligadas ao Estado, no âmbito militar e estratégico, de acordo com o referencial realista. As principais ideias propostas pela Escola de Copenhague podem ser resumidas em três pontos: I) setores; II) complexos regionais de segurança; III) teoria da securitização (AMARAL, 2009).

As características das proposições teóricas da Escola de Copenhague são influenciadas pela maneira europeia de pesquisar segurança, ou seja, assumem caráter mais internacionalista que nacionalista, com o objetivo máximo de uma ordem internacional pacificada (WAEVER, 1998). A Escola passa por uma reformulação teórica ao assumir que as proposições iniciais de Barry Buzan, seu principal expoente, possuíam alguns limites empíricos. A partir daí as pesquisas de Waever recebem maior atenção ao demonstrar a possibilidade de se estudar segurança por um viés construtivista, rejeitando o positivismo até então predominante nas análises de Buzan. Os processos de securitização e dessecuritização tem sua origem teórica como consequência dessa mudança de viés, ao considerar que as questões de segurança são construídas pelas práticas sociais (TANNO, 2003).

### **Terrorismo: uma análise conceitual**

O terrorismo, enquanto tema pertencente ao mainstream dos estudos de Relações Internacionais, sempre envolveu muitos debates acerca de sua conceitualização e instrumentalização nos discursos políticos. Entretanto, após os ataques de 11 de setembro ao World Trade Center e ao Pentágono, nos Estados Unidos, a pauta foi elevada “à condição de maior ameaça à continuidade do sistema global” (MORENO, 2004, p. 329).

O reflexo de tal fenômeno na academia é notório. Mas, apesar da infinidade de trabalhos publicados e o aprofundamento do debate nas universidades, os dissensos acerca das especificidades do conceito e quais os elementos que o diferem de outras formas de violência permanecem (RESENDE, 2017).

Partindo de uma análise construtivista e tendo como pano de fundo as premissas da Escola de Copenhague, podemos dizer que, sendo as questões de segurança fruto de práticas sociais que as reafirmam como e tal, não existem ameaças objetivamente consideradas (WÆVER, 1995 *apud* TANNO, 2003, p. 57), ou seja, essas são resultado de construções sociais e possuem caráter relacional à medida que necessitam que dado ator sinta-se ameaçado diante de sua existência.

Assim, tal perspectiva descarta a possibilidade de uma realidade social *de per se*, enfatizando o papel dos chamados “agentes securitizadores” os quais, através do compartilhamento de significados intersubjetivos, são responsáveis por definir os itens a serem enquadrados na agenda de segurança internacional segundo aspectos que consideram prioritários (*Ibid.*).

Nesse sentido, a máxima “terroristas para uns, soldados da liberdade para outros” (em tradução livre) expressa a importância do agente, bem como dos interesses políticos e ideológicos que marcam sua fala, na determinação do que é terrorismo.

Ademais, outros complicadores como a carga polêmica e passional embutida ao tema e a natureza multifacetada das motivações que levam aos ataques dificultam a formação de um consenso em torno de sua conceitualização (MORENO, 2004, p. 329). A mídia de massa tem um papel importante sob essa lógica, pois se observa que “os acontecimentos que tangenciam o início do século XXI são marcados pela espetacularização e rápida aderência do medo e sua propagação” (SELIS, GALLO, MASO, 2011, p. 51).

A despeito das dificuldades mencionadas, várias tentativas de se estabelecer um estudo “objetivo” do tema foram feitas. O excerto abaixo sumariza as principais concepções acadêmicas do termo:

a) O terrorismo é um termo que se usa para desqualificar um inimigo, de tal maneira que quem é terrorista para uns pode ser um lutador por liberdade para outros. Um estudioso do tema, Conor Gearty, escreveu, por exemplo, que ‘o conceito de terrorismo nunca foi um instrumento útil ou inteligente para descrever a violência política e o termo carece quase completamente de significado na atualidade’. b) O terrorismo é uma forma de violência política que se distingue de outras por seu caráter moralmente repugnante. A quinta cúpula islâmica, reunida em Kuwait em 1987, declarou, por exemplo, que era necessário ‘distinguir as atividades terroristas brutais e ilegais perpetradas por indivíduos, grupos ou Estados, da luta legítima das nações oprimidas e subjugadas contra qualquer tipo de ocupação estrangeira’. c) O terrorismo é a violência exercida com fins políticos por grupos rebeldes. Isto supõe incluir dentro do conceito de terrorismo qualquer forma de violência política exercida por agentes não estatais e excluir em troca a violência exercida pelos agentes regulares de um Estado. d) O terrorismo é a violência exercida para aterrorizar com fins políticos uma população civil, seja por parte do Estado ou de grupos não estatais. Um autor, Karanovic, assim expressou em 1978: ‘o terrorismo pode ser definido como uma violência sistemática e organizada dirigida contra pessoas que não podem se defender, para atemorizar-las com o propósito de manter ou adquirir o poder governamental’. e) O terrorismo é um tipo de violência, de magnitude menor que a guerra, protagonizada por agentes clandestinos e dirigidos contra não combatentes, com o propósito de criar um clima de temo favorável aos propósitos políticos dos terroristas. (AVILÉS, 2004, *apud* COLOMBO, 2015, p.48)

Os itens C, D e E optaram por definir terrorismo segundo os atores envolvidos. Nos itens C e E, a menção a “grupos rebeldes” e “agentes clandestinos”, respectivamente, partem da premissa de que, sendo o Estado o detentor do monopólio do uso da força, o mesmo deve ser excluído da definição (*Ibid.*).

Essa abordagem é problematizada pelo conceito de terrorismo de Estado, que deslegitima ações violentas perpetuadas pelo aparato estatal contra “minorias étnicas ou de adversários do regime” visando sua eliminação física (MORENO, 2004, p. 336). Já o item D abarca tanto o Estado como grupos não-estatais. Ampla demais, tal perspectiva não é compartilhada pela maioria dos estudiosos da área de Relações Internacionais (AVILÉS, 2004, *apud* COLOMBO, 2015).

O item B, por sua vez, define terrorismo por sua natureza “moralmente repugnante”, aspecto que, por depender de aspectos subjetivos e culturais, está fadada ao eterno relativismo. Por fim, a concepção proposta pelo item A sustenta que, justamente pela falta de uma definição consensual, a instrumentalização do terrorismo fica à mercê de interesses de diferentes grupos, inclusive antagônicos (*Ibid.*).

Assim, na tentativa de estabelecer um mínimo comum entre as diferentes definições de terrorismo, Schmid e Jongman (*apud* SUAREZ 2012) analisaram 109 definições acadêmicas do termo e elencaram os principais elementos que influenciam os autores:

#### QUADRO 1 - DEFINIÇÕES ACADÊMICAS DE TERRORISMO

<i>Elemento</i>	<i>Frequência</i>
Violência, força	83,5%
Política	65,0%
Medo, ênfase no terror	51,0%
Ameaça	47,0%
(Psicológico) efeitos e (reações antecipadas)	41,5%
Diferenciação entre vítima e alvo	37,5%
Ação objetivada, planejada, sistemática e organizada	32,0%

FONTE: Schmid e Jongman (2005, p. 5) *apud* Suarez (2012, p.3)

Entretanto, Schmid argumenta que dada a complexidade do termo:

“Terrorismo” pode muito bem ser o termo mais politizado do vocabulário político nos dias de hoje. Usado como um rótulo para certa forma de violência política, que reflete, se ele ‘gruda’, negativamente sobre um adversário político, demonizando-o e deslegitimando sua conduta. Em sua dimensão pejorativa, o destino do termo ‘terrorista’ é comparável ao uso e abuso de outros termos no vocabulário político - termos como ‘racista’, ‘fascista’ ou ‘imperialista’ (SCHMID, 2011, p. 40 *apud* ALCÂNTARA, 2015).

No mesmo sentido, Hoffman destaca que em meio a tantos debates conceituais, “uma característica que permaneceu durante a evolução histórica do terrorismo foi a percepção de ser um termo pejorativo e a negação, por parte dos terroristas, de serem considerados como tal” (HOFFMAN, 1998, *apud* COLOMBO, 2015, p. 48-49).

Justamente por isso grupos tidos como terroristas geralmente utilizam os termos “guerreiros da liberdade”, “guerrilha”, “insurgentes”, “revolucionários”, “exércitos”, “movimentos de autodefesa”, “vingança justa” para se auto-descreverem (BRUCE, 2013, p.28 *apud* ALCÂNTARA, 2015).

Assim, “terrorista” passou a qualificar não um oponente legítimo, mas um Outro radical, mal, sorrateiro, bárbaro e irracional (BUZAN, HANSEN, 2009, p. 244). Nota-se, portanto, que apesar das inúmeras tentativas de conceitualizar um novo fenômeno munido de novos instrumentos, o termo acaba por reforçar a ideia de um mundo binário, onde existe um “eu” *versus* “outro”, um “bem” *versus* “mal”, ou um “selvagem” *versus* “civilizado”, contribuindo para a manutenção de velhas estruturas de poder.

Esse cenário é reflexo da securitização do terrorismo promovida pelo ocidente que, ao atribuir ao Outro a qualidade de irracional, despolitiza suas ações. Nesse sentido, é pertinente notar como fenômenos como a escravização da população africana, a colonização empreendida pelos europeus, e mesmo as intervenções estadunidenses promovidas no Oriente Médio, entre tantos outros episódios nos quais era ocidente quem atacava, apesar de conterem todos os “elementos necessários” para serem classificados como atentados terroristas, não o foram (RESENDE, 2017).

AsafaJalata, em sua obra *Phases of terrorism in the age of globalization – From Christopher Columbus to Osama bin Laden* ilustra essa lacuna existente:

Enquanto pensava sobre a tragédia do 11/9 e as injustiças cometidas contra americanos inocentes, me dei conta que a maioria da população indígena ao redor do mundo têm sido exposta ao terrorismo de estado, ou promovido pelo estado, por mais de cinco séculos. Infelizmente, mídia, academia, governo e instituições internacionais – em maior ou menor medida – se eximiram de denunciar ou explicar as tragédias das populações indígenas ao redor do mundo (JALATA, 2016, tradução livre).

Segundo Jalata (*Ibid.*), há duas formas de terrorismo possíveis: “de cima” (*from above*), como o terrorismo de estado, e o terrorismo “de baixo” (*from below*), proveniente de organizações e grupos subversivos. Sendo assim, Cristóvão Colombo, assim como Osama bin Laden, também deve ser lembrado como “símbolo do terrorismo”.

Assim, longe de encontrar uma definição universal de terrorismo, a academia pode se contentar com uma que não perpetue aparatos de dominação que mantém estruturas hegemônicas de poder:

[...] uma política ou estratégia governamental ou organizacional sistemática através da qual a violência letal é praticada abertamente ou secretamente para aterrorizar e impor medo a um determinado grupo populacional, além das vítimas diretas do terrorismo, para mudar seu comportamento de resistência política à dominação ou para desafiar o grupo dominante através de meios semelhantes para alterar seu comportamento e prática de impor a violência mortal para ganhos políticos e econômicos e/ou outras razões (*Ibid.*, p. 10, tradução livre).

Assim sendo, os diferentes meios para atingir determinadas finalidades de auto interesse dos Estados, assim como atores não estatais, há uma ampla conceitualização do termo terrorismo, sendo, portanto, praticado de modo distinto, o que resulta na indefinição do termo e no desafio para que os países possam exercer sua soberania em relação ao processo de securitização frente às ameaças externas que lhes são imputadas. Credita-se, portanto, que o processo de tramitação até a promulgação da lei antiterrorismo brasileira nº 13.260 de março de 2016, seja reflexo deste cenário dissensual.

## Sobre a Lei Antiterrorismo brasileira

O Estado brasileiro tem sido signatário de diversas convenções acerca do terrorismo, como a Convenção para Prevenir e Punir Atos de Terrorismo de 1973, retificada em 1999 (BRASIL, 1999), a Convenção Internacional de Supressão de Financiamento do Terrorismo de 2003, ratificada em 2005 (BRASIL, 2005b) e a Convenção Interamericana contra o Terrorismo de 2003, ratificada em 2005 (BRASIL, 2005a), esta última traz um importante compromisso em seu inciso I Artigo 4º quando dispõe sobre as medidas para prevenir, combater e erradicar o terrorismo:

Cada Estado Parte, na medida em que não o tiver feito, deverá estabelecer um regime jurídico e administrativo para prevenir, combater e erradicar o financiamento do terrorismo e lograr uma cooperação internacional eficaz a respeito [...] (*Ibid.*)

Antes da ratificação dos compromissos internacionais citados acima, a legislação brasileira já abordava breve e vagamente a questão apenas no inciso XLIII do Artigo 5º da Constituição Federal (BRASIL, 1988, p. 10), quando caracteriza os atos de terrorismo como crimes hediondos, inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia. A questão exigia portanto, melhor atenção legislativa, que disciplinasse o artigo constitucional supracitado, com o devido debate entre sociedade civil, setores interessados e Congresso Nacional.

XLIII - a lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem; (*Ibid.*)

É visto que o Brasil tem sido uma nação aberta a diferentes grupos étnicos, com uma variada carga histórica e cultural que se integram no território, recebe imigrantes de diferentes localidades, possui uma grande fronteira terrestre com outros dez Estados soberanos e tem sediado importantes eventos internacionais com a Copa do Mundo da FIFA de 2014 e viria a sediar as Olimpíadas e Paraolimpíadas de 2016, fatos esses que fomentam a urgência de legislação específica sobre a temática do terrorismo.

O projeto de lei nº 2016/2015 (BRASIL, 2015c) foi enviado para o devido processo legislativo por meio do poder executivo em 18 de julho de 2015, tramitou em regime de urgência na Câmara dos Deputados e após aprovada por essa casa, direcionou-se ao Senado na forma do Projeto de Lei da Câmara (PLC) 101/2015 (Brasil, 2015d), onde sofreu alterações e debates até o envio de seu texto para aprovação pelo executivo. A formulação da “Lei Antiterrorismo brasileira (BRASIL, 2016) vem com a função de criar um regime jurídico e administrativo propriamente brasileiro que regulassem as normas internas do país, como bem explica em sua própria ementa:

Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis n. 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013.

Da construção da lei, o PLC 101/2015 antevia para fins de sua formulação, uma abrangência que reitera crimes anteriormente configurados na Constituição Federal de

caráter específico, como danos ao meio ambiente, assim como atos expressamente constitucionais, na forma de manifestação social, em razão dos vetos listados nos parágrafos a seguir pela então Presidente da República, Dilma Rousseff, fez saber, a necessidade por reformulação do termo terrorismo, em razão da indefinição do termo, conquanto que, em respaldo e consonância com os Ministérios da Justiça e das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, pudessem ser então sancionada.

Atos de manifestação social que viessem a acarretar em: incendiar, depredar, saquear, destruir ou explodir meios de transporte ou qualquer bem público ou privado se caracterizavam como atos de terrorismo conforme os Incisos II e III do § 1º do art. 2º. Assim sendo, o projeto de lei tinha por escopo, pontos que sinalizavam uma fragilidade mediante uma definição do termo em estabelecer como terrorismo, no processo de securitização às ameaças que lhe cabem, ressaltando que, é de forma mais acentuadamente frágil, visto que em certa medida os vetos estão correlacionados à punições sociais, do que para desestabilizar a estrutura do Estados, ideais ou seus governantes (TANNO, 2003).

Nesse sentido, seus efeitos também podem ser visto no art 8º, da PLC 101/2015, na qual atestava para atos de terrorismo, danos ambientais. Segundo a Escola de Copenhague, compreende-se que, os temas em questão, são de natureza que interferem na área de ameaças de segurança, podendo ser, portanto, incorporados ao processo de securitização (*Ibid.*).

De modo semelhante, os projetos de lei antiterrorismo que tramitaram no congresso anteriormente à PLC 101/2015, foram motivo de debate em razão da pauta da criminalização dos protestos organizados em manifestações sociais, entre outros fatores. Ressaltando, portanto, seu teor ambíguo e contraproducente no processo de sua promulgação, sendo, contudo, negados, como é o caso do Projeto de Lei nº 728, de 2011, alegando a promoção do terror generalizado por motivos ideológicos, religiosos e xenófobos, político, étnico e racial, que se caracterizavam como atos a terroristas. De forma subsequente, o Projeto de Lei nº 499, de 2013, criminalizava atos de manifestação social para o debate de formulação de uma lei antiterrorismo brasileira, sendo o projeto negado, novamente.

Por fim, a lei 13.260 de março de 2016, ou lei antiterrorismo, é sancionada pela Presidente da República, Dilma Rousseff, sendo, todavia, vetado em seu projeto de lei, à PLC 101/2015, criminalizar atos de manifestações de cunho político, social, religioso e profissional que venham a ferir a liberdade de expressão, e os demais vetos no referido projeto, foram recorrentes de sua criminalização da qual já conta na constituição, como danos ambientais, com penas já previstas em lei.

### **Legislação Brasileira à luz da teoria da Escola de Copenhague: fragilidades e securitização**

O século XX transcorreu com uma série de eventos marcado por conflitos em escala global, étnicos e separatistas, regado a revoluções políticas, tecnológicas, de transporte e da comunicação, crises acentuadas economicamente na esfera mundial, assim como implicações internas na forma de estabelecimento de um governo no sistema estatal e em seu papel como ator internacional (FIGUEIRA, 2011).

Segundo Buzan (2002, p. 253) “Terrorismo internacional na escala em que foi desencadeado a partir de 11 de setembro, indiscutivelmente, fortalece o aspecto não-territorial da segurança”, levando grupos terroristas a utilizar de tal meio como

mecanismo para atingir seus objetivos para com seu próprio sistema de governo político-religioso.

Desse modo, observa-se nesse breve histórico a série de conflitos que alavancaram em atos de terrorismo na forma de extremismo político. Ao atingir pelo uso da força e violência, os interesses, líderes e estruturas político-partidárias de um governo, de tangíveis, as ameaças políticas se concretizam, segundo a Escola de Copenhague na forma de desestruturação do Estado, objetivando-se por afetar ou obstruir a soberania estatal (TANNO, 2003).

Nesse contexto, a formulação de mecanismo e regras que permeiam o conceito, carece de definição, ao fim e ao cabo que, na lei brasileira 13.260/2016, a lei de antiterrorismo, se reflita na implementação e cumprimento desta. Na qual cabe ressaltar seu teor de caráter de forma mais acentuada na caracterização de atos xenófobos, discriminatórios, ou preconceito de raça, cor, etnia e religião, porém, há uma inobservância do crime por extremismos políticos.

Considera-se, desse modo alguns fatores influenciáveis na conduta da lei ante sua sanção: primeiro ponto; a principiologia do direito penal brasileiro tem o princípio da legalidade como um importante pilar. Dessa forma, qualquer conduta que seja criminosa deve ter sua previsão legal, chamamos isso de tipo penal (sentido estrito). Os tipos penais não podem ser abertos para interpretações abertas ou analogias, isso por que a liberdade é um bem extremamente sensível.

Dessa forma, a lei-antiterrorismo não pode tratar alegações políticas como terrorismo, na forma de manifestação social, porém sim, na conduta de atos extremistas e que abalem ou destruam a estrutura estatal, como praticados por grupos radicais atrelados a disputas políticas contra o poder local. Segundo ponto, entende-se que, por mais reprovável que alguns discursos sejam, uma previsão que criminalize essa conduta daria uma margem de subjetivismo muito grande para o juiz, isso mais tarde, poderia ser usado como uma forma de restringir a liberdade de expressão.

Algum(ns) princípio(s) do Direito Penal, como o princípio da exclusiva proteção de bens jurídicos, então, não pode o Estado (legislador) utilizar o Direito Penal para, por exemplo, criminalizar o exercício de uma religião específica, tal como associar os islamismo à práticas terroristas como forma de indução para fazer cumprir a lei, sabendo que a liberdade de crença é assegurado pela Constituição Federal. Assim, segundo esse princípio, o bem jurídico é um ente material (ex: patrimônio) e imaterial (ex: vida) haurido do contexto social, de titularidade individual ou metaindividual reputado como essencial para a coexistência e o desenvolvimento do homem em sociedade.

Tal entendimento, observa Tanno (2003, p. 65) “Mais freqüentemente, ameaças sociais encontram-se em Estados Fracos, em que sociedade e Estados não se harmonizam. Nestes, os próprios governos poderão ameaçar identidades que lhes são hostis”. A autora ressalta por indefinição, que, os diferentes meios de propagação do terrorismo, resultam uniformemente na reiteração que a lei brasileira, desconsideram, em virtude da indefinição do conceito.

Muito embora, o processo de securitização, estabeleça a criação de normas e regras que venham a abarcar a construção social que em uma sociedade internacional, ainda configura uma esfera política, econômica e social distinta. Caso da ocupação dos Estados Unidos no Iraque, em que alegava invasão mediante a denúncias de armas nucleares de destruição em massa, impondo risco à segurança estadunidense tal qual de seus aliados. A destituição do governo iraquiano em razão de um provisório gerou, posteriormente, a insurreição dos grupos rebeldes. Assim sendo, por mais que não haja uma ameaça real quanto à soberania brasileira, como outrora no Iraque, o tema deve ser

pautado para com a segurança prioritária do país como proposição política de formulação da lei antiterrorismo, tendo em vista suas consequências para com a segurança nacional.

O aprofundamento nas especificidades das leis antiterrorismo no Brasil portanto, seguem o alinhamento internacionalista proposto pela Escola de Copenhague, no qual a ordem internacional pacificada recebe prioridade em assuntos de segurança. De maneira que, as questões legais de segurança tiveram algumas características construtivistas em sua elaboração, de acordo com a nova perspectiva exposta por Waever, na qual as questões de segurança são permeadas pelas relações sociais. Essa nova perspectiva encontra-se mais especificamente na preocupação nacional com os eventos ocorridos em território brasileiro, com relação aos atos extremistas contra a estrutura estatal, realizados por alguns grupos atrelados a disputas políticas contra o governo nacional, essa questão foi incluída na legislação, fato esse motivado por interações sociais adversas.

## Conclusão

Conclui-se que, após o advento das “novas ameaças” no sistema internacional, que já não eram ameaças exclusivamente provenientes de disputas interestatais mas sim de novos atores, tais ameaças precisavam ser incluídas na agenda de segurança internacional.

Essas transformações de cenário levaram a necessidade de reformulação de algumas definições e teorias sobre o terrorismo e a segurança. Um novo panorama foi estabelecido, e novas vertentes de estudo foram criadas, não somente de acordo com a corrente tradicionalista, que é predominantemente realista e tem o Estado como unidade básica de análise, protagonista do sistema internacional, isolando a segurança as questões militares. Incluiu-se uma nova interpretação, mais abrangente, que entende que a segurança deve ser pensada para além do setor militar e propõe a compreensão que as ameaças podem advir de outros setores, como econômico, societal, político e ambiental.(VILLA, 1994; BUZAN; HANSEN, 2009). Tanno (2003, p. 8)

A Escola de Copenhague adiciona um novo panorama ao cenário internacional afirmando que atores não estatais devem ser considerados em temas de segurança e que não somente o setor militar é relevante na formulação das agendas de segurança, mas também o político, econômico, ambiental e societal (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998; TANNO, 2003).As questões de segurança ganham um caráter construtivista de composição, sendo socialmente compostas. (WENDT, 1992).

Esse fator é assistido nas ações estatais e em seus discursos enviesados sobre as agendas de segurança de cada país e os “inimigos” a serem combatidos, o discurso muda de acordo com os interesses socialmente construídos de cada ator. A urgência do assunto foi dada no pós 11 de setembro, nos Estados Unidos posteriormente ao ataque ao *World Trade Center* e ao Pentágono, que trouxe ao terrorismo “à condição de maior ameaça à continuidade do sistema global” (MORENO, 2004, p. 329).

Contudo, vemos que as ações de segurança tomadas posteriormente ao estabelecimento do terrorismo como questão de urgência, por alguns atores, eram fachada para atos de violência deliberadas, justificados pelo discurso social construído. A definição de terrorismo muda conforme o sujeito que a define e a quem ele se refere, ou seja, as questões de segurança são fruto de práticas sociais que as reafirmam e não existem ameaças objetivamente consideradas (WÆVER, 1995 *apud* TANNO, 2003, p. 57). Um bom exemplo, é a atuação dos Estados Unidos em alguns cenários, ações essas

justificadas por um discurso premeditado que caracteriza o Outro como irracional e despolitiza suas ações.

Portanto, com o fim da bipolaridade do sistema internacional, a nova interpretação sobre os temas de segurança e seus novos atores trouxeram consigo a abertura na proporção de ameaças ao Estado, dificultando tanto a caracterização das ameaças, quanto a observação da equanimidade nas ações de violência tomadas pelos Estados, deixando alguns agentes a mercê das ações autointeressadas dos atores mais poderosos do sistema. Esses atores também usam o discurso construído socialmente para criar inimigos e desqualificar civilizações de seu interesse.

## REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, Priscila Drozdek de. Terrorismo: uma abordagem conceitual. *II Workshop de Pesquisa em Relações Internacionais*. UFPR, 03 e 04 de dez. 2015. Disponível em:

<[http://www.humanas.ufpr.br/portal/nepri/files/2012/04/Terrorismo\\_Uma-abordagem-conceitual.pdf](http://www.humanas.ufpr.br/portal/nepri/files/2012/04/Terrorismo_Uma-abordagem-conceitual.pdf)>. Acesso em 11/05/2018.

AMARAL, Arthur B. A guerra ao terror e a tríplice fronteira na agenda de segurança dos Estados Unidos. *Tese de Doutorado*. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

BRASIL. *Constituição Federativa da República do Brasil de 1988*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 12/05/2018.

\_\_\_\_\_. Promulga a Convenção para Prevenir e Punir os Atos de Terrorismo Configurados em Delitos Contra as Pessoas e a Extorsão Conexa, Quando Tiverem Eles Transcendência Internacional, concluída em Washington, em 2 de fevereiro de 1971. *Decreto n° 3.018*. 6 de abril de 1999. Disponível em: Acesso em: 12/05/2018.

\_\_\_\_\_. Promulga a Convenção Interamericana contra o Terrorismo, assinada em Barbados, em 3 de junho de 2002. *Decreto n° 5.639*. 26 de dezembro de 2005a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5639.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5639.htm)>. Acesso em 12 mai. 2018.

\_\_\_\_\_. Promulga a Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 9 de dezembro de 1999 e assinada pelo Brasil em 10 de novembro de 2001. *Decreto n° 5.640*. 26 de dezembro de 2005b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5640.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5640.htm)>. Acesso em: 12 mai. 2018.

\_\_\_\_\_.Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal. *Lei 13260/2016 de 16 de março de 2016*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113260.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113260.htm)>, Acesso em: 14 mai. 2018.

\_\_\_\_\_.Tramitação Câmara Federal. *Projeto de Lei 2016/2015 de junho de 2015*.Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1514014>> Acesso em: 13 mai. 2018.

\_\_\_\_\_.Tramitação Senado Federal. *Projeto de Lei da Câmara 101/2015 de junho de 2015*. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122772>>. Acesso em: 13 mai. 2018.

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113260.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113260.htm)>

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. Disponível em:

<[http://uluslararasigundem.com/wp-content/uploads/bsk-pdf-manager/44\\_BARRY\\_BUZAN\\_AND\\_LENE\\_HANSEN-THE\\_EVOLUTION\\_OF\\_INTERNATIONAL\\_SECURITY\\_STUDIES-CAMBRIDGE\\_UNIVERSITY\\_PRESS\\_\(2009\).PDF](http://uluslararasigundem.com/wp-content/uploads/bsk-pdf-manager/44_BARRY_BUZAN_AND_LENE_HANSEN-THE_EVOLUTION_OF_INTERNATIONAL_SECURITY_STUDIES-CAMBRIDGE_UNIVERSITY_PRESS_(2009).PDF)>.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; WILDE, Jaap de. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner, 1998.

COLOMBO, Letícia dos S. Terrorismo: Lacunas conceituais no sistema internacional. *Revista do Laboratório de Estudos da Violência*. UNESP/Marília. Ed. 16. Nov., 2015.

FIGUEIRA, Ariane Roder. O que é Política Externa. In: FIGUEIRA, Ariane Roder. *Introdução à análise de política externa*. São Paulo: Saraiva, 2011.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. *Power and interdependence*. 2ª ed. Harper Collins Publishers: New York, 1989.

JALATA, Asafa. *Phases of Terrorism in the Age of Globalization - From Christopher Columbus to Osama bin Laden*. Publicado por: Palgrave Macmillan. New York, 2016.

MORENO, Marta. Terrorismo: Em busca de uma definição universal. Em: BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JÚNIOR, Domício. *Paz e terrorismo: textos do Seminário Desafios para a política de segurança internacional*, 2004.

PAGLIARI, Graciela de Conti. *O Brasil e a Segurança na América do Sul*. Curitiba, Juruá, 2009.

RESENDE, Luara. O discurso da “Guerra ao Terror” como legado colonial: uma análise comparativa entre o 11/09 e o imperialismo europeu no século XVI. XV Semana de Relações Internacionais, UNESP-Marília, 28/08 a 01/09 de 2017. Disponível em: <<http://www.inscricoes.fmb.unesp.br/publicacao.asp?codTrabalho=MjI4ODE=>>>. Acesso em: 10 de maio de 2018.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. “Defesa” ou “Segurança”? Reflexões em torno de Conceitos e Ideologias. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 33, 2011.

SELIS, Lara; GALLO, Rafael; MASO, Tchella. O terrorismo como agenda das Relações Internacionais: novos debates, velhas problemáticas. *Meridiano 47*, Vol. 12, n. 127, p. 50-57, 2011.

SUAREZ, Marcial A. Garcia. Dos terrorismo(s) no século XXI: sobre a formação de um discurso de poder. Working Paper apresentado no *I Simpósio de Relações Internacionais do Programa de pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas*. Nov., 2007.

TANNO, Grace. A Contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 25, nº1, 2003.

VILLA, Rafael Antônio Duarte. Segurança internacional: novos atores e ampliação da agenda. *Lua Nova*, São Paulo, nº 34, 1994.

WAEVER, Ole. The Sociology of a Not So International Discipline: American and European Developments in International Relations. *International Organization*, v. 52, n° 4, 1998.

WENDT, Alexander. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. *International Organization*, Cambridge, vol. 46, n° 2, 1992.