


**TERRORISMO: O DESAFIO DA CONSTRUÇÃO CONCEITUAL UNIVERSALMENTE
ACEITA**

**TERRORISM: THE CHALLENGE OF UNIVERSALLY ACCEPTED CONCEPTUAL
CONSTRUCTION**

**TERRORISMO: EL DESAFÍO DE LA CONSTRUCCIÓN CONCEPTUAL
UNIVERSALMENTE ACEPTADA**

 <https://doi.org/10.56238/arev7n8-066>

Data de submissão: 06/07/2025

Data de publicação: 06/08/2025

Bárbara Thaís Pinheiro Silva

Mestre em Relações Internacionais

Instituição: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas)

Endereço: Minas Gerais, Brasil

E-mail: btpsilva07@gmail.com

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo examinar o conceito de terrorismo, com ênfase nas diferentes interpretações atribuídas a esse fenômeno por países ocidentais. Busca-se, nesse contexto, problematizar as definições mais relevantes, identificando seus pontos de convergência e divergência. Parte-se da premissa de que o terrorismo é uma construção social e política, o que afasta qualquer pretensão de neutralidade conceitual. Diante disso, sustenta-se a importância de se estabelecer uma definição universalmente aceita, que contribua para a eficácia das estratégias de repressão e combate ao terrorismo. Ressalta-se, no entanto, que não se pretende esgotar todas as tipificações legais existentes, mas sim, por meio de uma análise sintética, destacar os principais aspectos teóricos e normativos relacionados ao tema, respeitando os limites de tempo e escopo. Para tanto, adota-se o método hipotético-dedutivo, com base em pesquisa bibliográfica, a fim de garantir rigor e consistência à investigação proposta.

Palavras-chave: Terrorismo. Conceituação. Direito Penal Internacional. Tipificação. Construção Política.

ABSTRACT

This article aims to examine the concept of terrorism, with an emphasis on the different interpretations attributed to this phenomenon by Western countries. In this context, it seeks to problematize the most relevant definitions, identifying their points of convergence and divergence. It is based on the premise that terrorism is a social and political construct, which dispels any claim to conceptual neutrality. Therefore, it is important to establish a universally accepted definition that contributes to the effectiveness of strategies to suppress and combat terrorism. It is emphasized, however, that the aim is not to exhaust all existing legal definitions, but rather, through a synthetic analysis, to highlight the main theoretical and normative aspects related to the topic, respecting the time and scope limits. To this end, the hypothetical-deductive method is adopted, based on bibliographic research, to ensure rigor and consistency in the proposed investigation.

Keywords: Terrorism. Conceptualization. International Criminal Law. Classification. Political Construction.

RESUMEN

Este artículo se propone examinar el concepto de terrorismo, con énfasis en las diferentes interpretaciones que los países occidentales le atribuyen. En este contexto, se busca problematizar las definiciones más relevantes, identificando sus puntos de convergencia y divergencia. Se parte de la premisa de que el terrorismo es una construcción social y política, lo que descarta cualquier pretensión de neutralidad conceptual. Por lo tanto, es importante establecer una definición universalmente aceptada que contribuya a la eficacia de las estrategias para reprimir y combatir el terrorismo. Sin embargo, se enfatiza que el objetivo no es agotar todas las definiciones jurídicas existentes, sino, mediante un análisis sintético, destacar los principales aspectos teóricos y normativos relacionados con el tema, respetando los límites temporales y de alcance. Para ello, se adopta el método hipotético-deductivo, basado en la investigación bibliográfica, para garantizar el rigor y la coherencia de la investigación propuesta.

Palabras clave: Terrorismo. Conceptualización. Derecho Penal Internacional. Clasificación. Construcción Política.

1 INTRODUÇÃO

Vivencia-se uma experiência histórica que reflete inexoravelmente nas bases sociais e políticas de cada Estado. Assim como ocorreu com a queda do Império Romano (476 d. C.), com a tomada de Constantinopla pelos turcos (1453), ou com a Revolução na França (1789), a humanidade está diante de uma nova e radical mudança em toda a estrutura política, social, econômica e cultural que marcou a era imediatamente anterior, impondo-nos um novo paradigma (CHOSSUDOVSKY, 2005). O mundo está cada vez mais interligado, sem distâncias e dividido por fronteiras formais e fluídas. Os acontecimentos se fazem sentir automaticamente em todo o globo, provocando reações imediatas. A realidade do presente século revela a incapacidade do ser humano em lidar com problemas visíveis há tempos, como é o caso do fenômeno terrorismo (CHALIAND; BLIN, 2007).

O terrorismo não é um fenômeno novo na história. No entanto, a partir do século XXI, assumiu contornos que atraíram a atenção dos organismos internacionais, uma vez que os ataques terroristas nunca se apresentaram de forma tão intimidantes desde o início de 2000 (NASSAR, 2005). Os alvos não são simplesmente determinados por circunstâncias previsíveis, isto é, não se ataca para derrotar o adversário, mas para aterrorizá-lo. Assim, na área de segurança internacional, o que se experimenta é o caos da violência sem rosto e sem limites, do inimigo oculto e sem nome (FORST, 2008).

Visualiza-se manchetes sobre ataques aos governos, empresas e população civil. Este é especialmente o caso de 11 de setembro de 2001, quando a Al-Qaeda demonstrou as ambições em nível mundial para infligir danos catastróficos aos seus adversários. Em outros conflitos, como entre palestinos e israelenses, os ataques terroristas são mais frequentes (CHALIAND; BLIN, 2007). Vislumbra-se, também, o surgimento de grupos inspirados na Al-Qaeda localizados na Europa Ocidental, América do Norte e outros países (GUNARATNA, 2007).

Destarte, muitas nações estão atualizando sua política de segurança nacional e convocando suas comunidades de pensadores para fornecer uma compreensão analítica da natureza e da magnitude do terrorismo. Apesar da grande atenção dedicada aos estudos do terrorismo, sabe-se que não há um consenso quanto a sua definição. A busca de um conceito aceito por todos é o componente mais ambíguo nos estudos relacionado à temática (MEISELS, 2008).

O tema escolhido para o desenvolvimento do artigo em tela tem por escopo analisar a imprescindibilidade da elaboração de um conceito universalmente aceito sobre o que é terrorismo, como um instrumento *sine qua non* para atuação da sociedade internacional na repressão de tal fenômeno. Para isso, apresentar-se-á a evolução histórica do terrorismo, visto que o estudo do aspecto histórico se torna necessário para compreendermos o próprio fenômeno.

Posteriormente, tem por objetivo analisar a ausência de uma definição comum sobre o terrorismo e como isso implica na intrínseca necessidade de os Estados legislarem sobre a matéria de acordo com o seu próprio entendimento, razão pela qual se vislumbra distintas definições do termo terrorismo na doutrina, bem como nos diplomas jurídicos domésticos. Por fim, tecer-se-á as considerações finais a respeito da temática estudada. Não se pretende detalhar toda a matéria, mas, por meio de uma análise sintética, apresentar os principais aspectos relacionados ao tema escolhido. Nessa perspectiva, optou-se pelo método hipotético dedutivo e com pesquisas de natureza bibliográfica a fim de desenvolver-se-á um estudo com primazia.

2 EVOLUÇÃO HISTÓRIA

Para compreender a profundidade do problema global do terrorismo, faz-se necessária a análise dos antecedentes históricos a fim de apontar obstáculos para a sua definição e a forma como essa questão vem sendo tratada pela sociedade internacional até o presente momento.

O emprego do “terror” como meio de amedrontamento dos indivíduos não é algo novo na história. Desde a Antiguidade há registro de atos considerados terroristas, ainda que, à época, não fossem denominados assim. A partir do século XX, principalmente no período da Guerra Fria, percebeu-se uma expansão do terrorismo pelo mundo. Entretanto, isso não foi suficiente para que os Estados soberanos deixassem de lado suas diferenças a fim de lutar contra o terrorismo (WEBEL, 2004). Foi necessário a sociedade internacional testemunhar o atentado mais marcante do século XXI perpetrado em solo estadunidense, o 11 de Setembro, para que se desse início a empreitada de combate com instrumentos mais eficazes no combate a tal fenômeno, que é atualmente um dos grandes dilemas a serem superados agora (NASSAR, 2005).

Em síntese, é possível vislumbrar alguns casos considerados terroristas, embora não conceituados assim à época: no Império Romano, utilizavam-se ataques contra a população, denominados de guerras punitivas, como instrumento para terrificar os povos dominados, com o fim de evitar tentativas de rebeliões. A seita dos sicários, organização judaica ortodoxa e nacionalista, combateu os judeus que não eram da linha de Judá, isto é, não pertenciam à casa de Davi, contra os romanos, visando assumir o controle de Jerusalém, utilizando-se da violência para manter os judeus e os romanos distantes do território da Judeia. O grupo Hashshashin aterrorizou a Pérsia, dos séculos XI a XIII; valiam-se do haxixe como um meio de provocar êxtase religioso em suas vítimas cristãs e muçulmanas a fim de matá-las. Na Índia, destacam-se, no século XIII, os Thugs, os quais, com o interesse de atender aos clamores da deusa Kali, executaram a morte de várias pessoas (TAYLOR, 2002).

O terrorismo, como é conhecido hoje, tem sua origem na Revolução Francesa, em 1789, originando a Convenção Termidoriana contra os aliados de Robespierre (MEDEIROS, 2017).

Robespierre e seus seguidores implantaram o Terror (regime sem base constitucional, que prevaleceu de outubro de 1793 a julho de 1794) com objetivo de depor a autoridade estatal, levando o líder jacobino a condenar adversários políticos à morte na guilhotina. Robespierre, perdendo o apoio que tivera antes, foi condenado e executado, em 27 de julho de 1794, por terrorismo (TAYLOR, 2002).

No século XIX, com os anarquistas e niilistas, nasce a estruturação do terrorismo moderno. Ao se utilizarem de assassinatos e atentados a bomba contra figuras importantes dos regimes que vigoravam à época, os niilistas, por exemplo, mataram o Czar Alexandre II, em 1881, bem como espalharam o terror contra o Estado com o objetivo de pôr fim à opressão estatal (LUTZ; LUTZ, 2008). Nesse período, o terrorismo era utilizado por grupos que visavam derrubar o poder estatal, ou seja, era um instrumento utilizado para gerar instabilidade na ordem interna do Estado. Entretanto, apenas após o período entre as duas grandes guerras é que se vislumbra o terrorismo como fenômeno internacional (LUTZ; LUTZ, 2008).

Observa-se que, antes das duas guerras mundiais, o terrorismo era utilizado como um instrumento pelo qual visava atrair atenção da sociedade contra a agressividade estatal, tentando, assim, estabelecer um ambiente propício à derrubada do governo. Era um terrorismo de atos perpetrados contra o Estado. Os anarquistas defenderam o uso do terror como uma técnica de propaganda pela ação, isto é, um meio pelo qual a ação terrorista seria propagada a fim de atrair olhares para a causa dos membros da célula terrorista (PURPURA, 2007).

Após a morte do Rei Alexandre I da Iugoslávia, no dia 09 de outubro de 1934, e do ministro francês das relações exteriores, Louis Barthou, por separatistas croatas, o terrorismo assumiu contornos mais complexos, motivo pelo qual a sociedade internacional procurou debruçar sobre essa questão (PELLET, 2022). Assim, com a morte do rei Alexandre I e de Barthou, o Presidente do Conselho das Sociedades das Nações, no mesmo ano, declarou:

É toda uma regulamentação internacional nova que deve se interpor. É necessário que, no plano internacional, seja assegurada uma repressão eficaz dos crimes políticos. Meu governo coloca, desde já, o princípio perante o Conselho, e se reserva a lhes submeter, deste modo, proposições concretas. A Sociedade das Nações deve se engajar nesta via (...). A sanção de uma regulamentação internacional deve ser uma das conclusões deste debate (PELLET, 2022, p.12).

Cabe lembrar que o debate sobre o terrorismo se iniciou nas Conferências Internacionais para a Unificação do Direito Penal, em 1927. No entanto, apenas na 6ª Conferência, em Copenhague, em 1935, que oito artigos, precedidos de um preâmbulo, são adotados. Esse texto previa a necessidade de

criação de uma lei específica na qual se estabeleceria um capítulo sobre ‘Dos atentados que criam um perigo comum ou um estado de terror’ (MUNHOZ, 2022).

No contexto da Liga das Nações, o Conselho de Segurança convocou a I Conferência Internacional para a Prevenção e Repressão do Terrorismo, em 1937, em Genebra, resultando dois dispositivos legais: a Convenção para a Prevenção e Repressão do Terrorismo e a Convenção para a criação de um Tribunal Penal Internacional (SOCIETE DES NATIONS, 2022). Contudo, essas convenções não entraram em vigência, uma vez que ambas foram discutidas iminente à deflagração da II Guerra Mundial (MEDEIROS, 2017).

Posteriormente, com o fim da II Guerra Mundial, no contexto do sistema onusiano, o termo terrorismo foi muito utilizado para caracterizar os atos de entidades com agendas secessionistas no período da descolonização (BRASIL, 2022). Ressalta-se que neste momento há o aumento da complexidade e da pluralidade da sociedade internacional em um cenário onde avultavam pretensões independentistas das colônias asiáticas e africanas, pretensões estas implementadas não raro via movimentos armados logo considerados pelas potências europeias de terroristas (PURPURA, 2007).

Na década de sessenta, a temática do terrorismo assumiu a primazia na agenda internacional, devido aos elevados números de sequestros de aviões. Nesse mesmo período, o terrorismo assume contornos internacionais, principalmente devido à ocorrência do atentado provocado pela Organização para a Libertação da Palestina (OLP), em 1968, contra a aeronave da companhia El Al, em Atenas. Essa foi a primeira ação terrorista concretizada fora do país de origem do grupo terrorista (BRANT; LASMAR, 2004).

O atentado de Munique, em 1972, serviu de catalizador para uma intervenção da Assembleia Geral da ONU, que elaborou a Resolução 3.034 (XXVII), adotada no dia 18 de dezembro de 1972, encarregando uma delegação especial de investigar as questões que tangenciam o terrorismo internacional (PELLET, 2022). A ONU tentou, sem obter êxito, estabelecer um acordo universal sobre o terrorismo. No entanto, nações africanas, asiáticas e as localizadas no Oriente Médio não estavam dispostas a nomear os grupos do massacre de Munique como terroristas, uma vez que simpatizavam com os seus objetivos (BRUCE, 2022).

David Rapoport (2022) analisa o terrorismo sob o prisma do que ele denomina de ‘quatro ondas do terrorismo moderno’. Em todas as "ondas", a revolução foi o objetivo principal; no entanto, em cada período ela (a revolução) foi entendida de forma distinta. A maioria das organizações terroristas a entenderam como a separação ou a autodeterminação nacional, princípio por meio do qual um povo deve governar-se. Porém, ao deixar aberta a questão do que constitui um povo, o princípio é muito ambíguo e pode levar a um conflito infinito. Na primeira onda, na qual dominaram os

anarquistas, todos os Estados afetados transformaram radicalmente suas organizações policiais. A russa Okhrana, a Scotland Yard e o FBI são exemplos dessa transformação (RAPOPORT, 2022).

O Tratado de Versalhes, que encerrou a Primeira Guerra Mundial, provocou o nascimento da segunda onda, denominada de Onda Anticolonial. Os impérios europeus foram divididos aplicando o princípio da autodeterminação - onde a independência não era imediatamente viável, os territórios eram entendidos como “mandatos”, em última instância, destinados à independência. Mas os vencedores não podiam articular o princípio sem também suscitar questões sobre a legitimidade de seus próprios impérios. O Exército Republicano Irlandês (IRA) - surgido na década de 1920 - e outros grupos terroristas se desenvolveram em todos os domínios imperiais, exceto o soviético após a Segunda Guerra Mundial. Uma variedade de novos Estados - Irlanda, Israel, Chipre, Iêmen, Argélia - floresceram, e a onda recuou quando os impérios que varreu se dissolveram (RAPOPORT, 2022).

Na terceira onda, o radicalismo foi muitas vezes combinado com o nacionalismo, presentes nos grupos terroristas. Na década de setenta, a Organização para a Libertação da Palestina (OLP) tornou-se o modelo heroico e veio à luz depois que três exércitos árabes entraram em colapso. Sua própria existência era uma afirmação de que o terror oferecia mais esperança do que forças militares convencionais. Sua posição central ampliou-se devido a três circunstâncias: Israel, seu principal inimigo, era parte integrante do Ocidente; com isso, a OLP obteve um forte apoio soviético; e, por fim, a organização foi capaz de providenciar instalações no Líbano para treinar terroristas de muitos países. O sequestro de aeronaves foi a tática mais nova nesta onda, e mais de cem ocorreram durante a década de 1970. Contudo, a terceira onda começou a ruir na década de 1980, com a derrota dos “terroristas revolucionários”. Exemplo dessa derrocada foi a invasão israelense do Líbano (1982), que eliminou as instalações da OLP para treinar grupos terroristas (RAPOPORT, 2022).

Em seguida, nasce a Onda Religiosa. Nas três ondas anteriores, a identidade religiosa sempre foi importante. No entanto, observar-se-á que as identidades religiosas e étnicas muitas vezes se sobrepõem, como ilustram as lutas armênia, macedônia, irlandesa, cipriota, israelense e palestina, embora o objetivo delas fosse criar Estados soberanos seculares, em princípio não diferentes dos presentes no mundo internacional. A religião, porém, tem um significado muito diferente na quarta onda, fornecendo justificativas e princípios de organização para o Novo Mundo a ser estabelecido, motivo pelo qual o islamismo é a religião mais importante nesta onda (RAPOPORT, 2022).

3 A AUSÊNCIA DE UMA DEFINIÇÃO COMUM SOBRE TERRORISMO

A busca de um marco jurídico de caráter internacional apto a definir, prevenir e reprimir o terrorismo, em suas variadas formas, vem se constituindo em objeto de preocupação da sociedade

internacional (GUPTA, 2006). O desenvolvimento de um denominador comum no âmbito da Assembleia Geral da ONU, no que tange ao repúdio ao terrorismo, constitui-se em um caminho árduo. As diferenças de concepções sobre o referido fenômeno, decorrentes da posição ocupada pelo Estado na ordem internacional, dificultam sobremaneira o encontro de um denominador comum a respeito do tema (WEBEL, 2004).

Percebe-se, assim, que um dos desafios mais enigmáticos que os organismos internacionais precisam lidar em matéria de terrorismo é justamente a ausência de uma definição universal que seja aceita por todos os Estados soberanos, uma vez que diversos atos são englobados pelo conceito e a diversidade da sociedade internacional – com suas percepções distintas – o que dificulta o acordo sobre uma definição (PURPURA, 2007). Ademais, aquele que é visto como terrorista por um Estado é considerado como o libertador para o outro Estado. Portanto, observar-se-á que a aplicação do termo ‘terrorismo’ vai depender da perspectiva adotada, além dos objetivos do político ou observador externo (GUPTA, 2006).

As variações linguísticas revelam a naturalização de pré-construções que respondem a interesses ideológicos específicos. É o que ocorre com o emprego da expressão "terrorismo", visto que a palavra carrega uma forte carga valorativa, que causa reações emocionais contrárias aos atos ou comportamentos que habitam seu território semântico (FRIEDMAN, 1994). Portanto, se o ponto de partida para a descoberta do significado do “terrorismo” deve ser a rotulagem que a ele se atribui, deve-se, então, buscar os sentidos apresentados pelos teóricos e os positivados pelo direito.

3.1 AS DEFINIÇÕES DE TERRORISMO NA ACADEMIA

Para alguns autores, a elucidação do termo terrorismo está relacionada com a forma reiterada e sistemática de atuação violenta de determinados grupos, com determinado fim (religioso, político, social, cultural). Para esses autores, há vários tipos de terrorismo: Terrorismo de Direita (racista, sexista, nacionalista); Terrorismo de Esquerda (terrorismo político-revolucionário); e Terrorismo de Estado (destinado a manter ou alterar um status quo). Para outros teóricos, o terrorismo deve ser compreendido a partir de suas finalidades políticas (SAMPAIO, 2022; LEVIN, 2006).

Observar-se-á que o conceito de terrorismo não é neutro, possuindo um elevado teor político e axiológico, à medida que faz referência a uma violência exacerbada, gerando um ambiente de angústia. Também é um termo usado para qualificar um inimigo e promover a manifestação pública contra-ataques terroristas. Sendo assim, a falta de uma conceituação clara serve à utilização de modo inapropriado do termo, não impedindo, todavia, o seu uso pelas “potências legítimas” quando lhes parece oportuno (NASSAR, 2005).

Nesse sentido, a crítica em relação ao emprego do termo terrorismo por parte da política dos Estados Unidos e de países europeus é questionável, haja vista que para estes Estados, quando alguém pratica o terrorismo contra eles ou contra seus aliados, isso é terrorismo. Entretanto, quando eles ou seus aliados o praticam contra outros - talvez um terrorismo muito pior - isso não é terrorismo; é contraterrorismo ou guerra justa (BOVARD, 2003).

Em razão disso, até o presente momento não há uma convenção ou protocolo que tenha definido um conceito universalmente aceito sobre o termo terrorismo. Embora existam muitos tratados que têm como meta a repressão dos atentados terroristas, tal fenômeno é tratado frequentemente com base nos meios empregados, seus objetivos e consequências (CHOSSUDOVSKY, 2005).

Em face desse cenário, a sociedade internacional empregou diversos esforços na busca de uma definição que fosse aceita por todos. Em 1990, a Comissão de Direito Internacional elaborou o Projeto de Código de Crimes Contra a Paz e a Segurança da Humanidade; porém, o conceito tecido no referido Projeto sobre o terrorismo não foi aprovado por todos os Estados na sua publicação, em 1996. Outra tentativa ocorreu na Assembleia Geral, em 1994, por meio da Resolução 49/60, que passou a considerar como terrorismo “os atos criminosos planejados ou calculados para provocar estado de terror no público em geral, num grupo de pessoas ou em particulares por motivos políticos” (ONU E O TERRORISMO, 2022).

Apesar dos esforços para a elaboração de um conceito que seja aceito por todos sobre o que é terrorismo, observa-se que a sua real conceituação não foi aprovada até o presente momento. Essa indefinição prejudica a elaboração pela ONU de uma conduta ampla e eficaz do contraterrorismo (ONU E O TERRORISMO, 2022). Ademais, salta aos olhos a ausência de consenso na doutrina de direito internacional sobre o conceito de terrorismo, motivo pelo qual há várias definições sobre tal fenômeno, senão vejamos:

Segundo Antônio Cassese (2003), o terrorismo corresponde a qualquer ato de violência perpetrado contra pessoas inocentes, mas com objetivo de atingir o Estado ou outro sujeito internacional, para fazê-lo observar os interesses dos terroristas.

De acordo com Joaquín Fernández (2022), a ação terrorista é composta por uma ação ou ameaça violenta, com reações psicológicas, visando provocar efeitos sociais.

Para Rafael Cervera (2022), o terrorismo é uma estratégia política, pois, ao utilizar-se da violência e de ameaças, visa causar medo ou insegurança exacerbada na população civil, com o objetivo de facilitar a obtenção de seus fins.

Na definição de Antônio Brotóns (2022), o terrorismo é visto como o uso da violência contra civis de forma indiferenciada, gerando medo para obter os seus fins políticos no ambiente internacional.

Segundo Eugênio Diniz (2017), terrorismo é:

O emprego do terror contra um determinado público, cuja meta é induzir (e não compelir nem dissuadir) num outro público (que pode, mas não precisa, coincidir com o primeiro) um determinado comportamento cujo resultado esperado é alterar a relação de forças em favor do ator que emprega o terrorismo, permitindo-lhe no futuro alcançar seu objetivo político, qualquer que este seja (DINIZ, 2017).

Conforme define Heyman (1998), o terrorismo é a forma ilegal de conflito armado perpetrado por grupos clandestinos “infra ou extraestatal” que intentam alterar políticas ou a estrutura e ideologia de um governo, para influenciar as ações de outras pessoas que podem responder à violência seletiva.

Na visão de Harmon (2001), o terrorismo é a ação deliberada e sistemática de pessoas, grupos, agentes estatais e insurgentes, causando mortes e feridos, inclusive de pessoas inocentes, utilizando de ameaças constantes de novos atentados para inspirar medo generalizado com fins políticos. Para o autor, os métodos terroristas decorrem de dificuldades ou possibilidade de conquista do poder ou vitória, por meio de instrumentos políticos usuais ou em campos abertos de batalha. A estratégia do medo generalizado e da violência simbólica gera insegurança na população civil e no governo.

Nesse mesmo sentido, Combs (1998) afirma que o terrorismo deve ser visto como uma síntese de guerra e teatro, uma dramatização do tipo mais proscrioto de violência provocada sobre vítimas inocentes, com o propósito de criar um ambiente de medo, com fins políticos.

Para Leonardo Nemer e Jorge Lasmar (2004), as atividades terroristas possuem três aspectos: adotam atos de violência com o objetivo de gerar mortes ou danos graves; a ação é adotada individualmente ou realizada por um grupo; o objetivo é criar terror em uma pessoa, ou em um grupo de pessoas ou em um público – sendo este último aspecto a originalidade do terrorismo, para que os seus interesses sejam atendidos.

3.2 AS DEFINIÇÕES DE TERRORISMO NOS DIPLOMAS JURÍDICOS DOMÉSTICOS

Quanto aos sentidos jurídicos, temos que os diplomas legais, de maneira geral, realçam os objetivos políticos do terrorismo.

O Código Penal italiano define o terrorismo como atos de violência com o fim de subverter a ordem democrática, punindo-se a promoção, constituição, organização e direção da associação (art. 270 bis), o sequestro (art. 289 bis) e o atentado (art. 280) com tais fins (ITÁLIA, 2002).

Em Portugal, a Lei de Combate ao Terrorismo de n.º 52/2003 dispõe que:

Visa prejudicar a integridade e a independência nacional, impedir, alterar ou subverter o funcionamento das instituições do Estado previstas na Constituição, forçar a autoridade pública a praticar um ato, a abster-se de o praticar ou a tolerar que se pratique, ou ainda intimidar certas pessoas, grupos de pessoas ou a população em geral, mediante:

- a) Crime contra a vida, a integridade física ou a liberdade das pessoas;
- b) Crime contra a segurança dos transportes e das comunicações, incluindo as informáticas, telegráficas, telefónicas, de rádio ou de televisão;
- c) Crime de produção dolosa de perigo comum, através de incêndio, explosão, libertação de substâncias radioativas ou de gases tóxicos ou asfixiantes, de inundação ou avalanche, desmoronamento de construção, contaminação de alimentos e águas destinadas a consumo humano ou difusão de doença, praga, planta ou animais nocivos;
- d) Atos que destruam ou que impossibilitem o funcionamento ou desviem dos seus fins normais, definitiva ou temporariamente, total ou parcialmente, meios ou vias de comunicação, instalações de serviços públicos ou destinadas ao abastecimento e satisfação de necessidades vitais da população;
- e) Investigação e desenvolvimento de armas biológicas ou químicas;
- f) Crimes que impliquem o emprego de energia nuclear, armas de fogo, biológicas ou químicas, substâncias ou engenhos explosivos, meios incendiários de qualquer natureza, encomenda ou cartas armadilhadas; sempre que, pela sua natureza ou pelo contexto em que são cometidos, estes crimes sejam suscetíveis de afetar gravemente o Estado ou a população que se visa intimidar (PORTUGAL, 2003).

O Código Penal francês, em seu artigo 421-1 e 2, expõe que:

Constituem atos de terrorismo, quando são cometidos intencionalmente em relação a uma ação individual ou coletiva cujo objetivo é alterar a ordem pública, mediante a intimidação ou terror, cometendo as seguintes infrações:

- 1. atentados voluntários à vida, atentados voluntários à integridade da pessoa, rapto, sequestro, assim como o sequestro de aeronaves, navios ou quaisquer outros meios de transporte, definidos no livro II deste código;
- 2.º Roubo, extorsão, destruição, danos e deterioração, bem como violações em tecnologia da informação definida no Livro III deste Código (FRANÇAIS, 2022, tradução nossa).

O Tribunal Constitucional espanhol, em decisão STC nº 199/1997, concebe o terrorismo como atividade sistemática, reiterada e frequentemente indiscriminada, que importa em um perigo efetivo para a vida e a integridade das pessoas e para a subsistência da ordem democrática-social (ESPANHA, 1997). Ademais, a Lei Orgânica de n.º 10/1995, especificamente o artigo 573, define o terrorismo como:

A prática de qualquer delito grave contra a vida ou a integridade física, a liberdade, a integridade moral, a liberdade e identidade sexual, o património, os recursos naturais ou o meio ambiente, a saúde pública, o risco catastrófico, incêndio, contra a Coroa, atentado, tráfico e depósito de armas, munições ou explosivos, previstos no Código Penal, e a apropriação de aeronaves, navios ou outros meios de transporte coletivo ou de mercadorias, quando forem perpetrados com qualquer das seguintes finalidades: a) Subverter a ordem constitucional, ou suprimir e desestabilizar gravemente o funcionamento das instituições políticas ou das estruturas económicas ou sociais do Estado, ou coagir o poder público à realização de um ato ou a abster-se de fazê-lo; b) Alterar gravemente a paz pública; c) Desestabilizar gravemente o

funcionamento de uma organização internacional; d) Provocar um estado de terror na população ou numa parte dela; e) Os crimes informáticos tipificados nos artigos 197 bis e 197 ter e 264 a 264 quater, quando os atos sejam cometidos com alguma das finalidades anteriormente referidas (ESPANHA, 1995, tradução nossa).

No Reino Unido, o terrorismo é tipificado no *Terrorism Act 2000*, o qual, em seu artigo 1º considera terrorismo:

(1) Nesta Lei, "terrorismo" significa o uso ou ameaça de ação em que: (a) a ação se enquadra na subseção (2), (b) o uso ou ameaça é projetado para influenciar o governo ou intimidar o público ou uma parte do público, e (c) o uso ou ameaça é feito com o propósito de promover uma causa política, religiosa [racial] ou ideológica. (2) A ação se enquadra nesta subseção se (a) envolver violência grave contra uma pessoa, (b) envolver sérios danos à propriedade, (c) colocar a vida de uma pessoa em perigo, exceto a da pessoa que cometeu a ação, (d) cria um sério risco para a saúde ou segurança do público ou de uma seção do público, ou (e) é projetado para interferir seriamente ou interromper seriamente um sistema eletrônico. (3) O uso ou ameaça de ação abrangida pela subseção (2) que envolve o uso de armas de fogo ou explosivos é terrorismo, independentemente de a subseção (1) (b) ser satisfeita ou não. (4) Nesta seção (a) "ação" inclui ação fora do Reino Unido, (b) uma referência a qualquer pessoa ou propriedade é uma referência a qualquer pessoa, ou a propriedade, onde quer que esteja situada, (c) uma referência a o público inclui uma referência ao público de um país diferente do Reino Unido, e (d) "o governo" significa o governo do Reino Unido, de uma parte do Reino Unido ou de um país que não seja o Reino Unido. (5) Nesta Lei, uma referência a ações tomadas para fins de terrorismo inclui uma referência a ações tomadas em benefício de uma organização proscria (UNITED KINGDOM, 2000, tradução nossa).

Na Noruega, o crime de terrorismo está previsto no Capítulo 18, art. 131 a 275, do Código Penal. Considera atos de terrorismo, dentro outros, a explosão ou ataque à bomba, sequestro de aeronaves ou navios, uso de substâncias tóxicas ou perigosas, tomada de reféns para fins terroristas, ataque a uma pessoa que goze de proteção internacional, envenenamento que ameace a sociedade, graves crimes ambientais como poluição do ar, da água ou do solo (NORUEGA, 2005).

O documento estadunidense, 18 U.S.A. 2331, define o terrorismo como:

(1) O termo terrorismo internacional significa atividades que envolvem atos violentos ou atos perigosos para a vida humana que constituem uma violação das leis criminais dos Estados Unidos ou de qualquer Estado, ou que seja uma violação criminal se cometido sob a jurisdição dos Estados Unidos ou de qualquer Estado, são atos destinados a:

- (i) Intimidar ou coagir a população civil;
- (ii) Influenciar a política de um governo por intimidação ou coerção;
- (iii) Afetar a conduta de um governo por destruição e massa, assassinato ou sequestro; e
- (iv) Ocorrem, principalmente, fora da jurisdição territorial dos Estados Unidos, ou transcendem as fronteiras nacionais em termos dos meios pelos quais são realizadas, as pessoas que parecem destinadas a intimidar ou coagir, ou a localidade em que seus perpetradores operam ou solicitam asilo (UNITED STATES, 2017, tradução nossa).

Após o atentado de 11 de setembro, o presidente Bush decretou, com caráter retroativo, o Estado de Emergência Nacional, recorrendo para isso ao disposto na National Emergencies Act.

Aprovaram também o Patriot Act, em 26 de outubro de 2001 (UNITED STATES, 2001) Trata-se de uma lei extensa e complexa que introduz modificações em quinze leis federais, conferindo poderes extraordinários aos órgãos de operação e aos serviços de inteligência, permitindo a interceptação de ligações telefônicas e e-mails de organizações e pessoas, nacionais e estrangeiras, que provavelmente estavam envolvidas com o terrorismo. Ressalta-se que tais medidas – interceptação de ligações telefônicas, dentre outras- não precisavam de autorização judicial para serem executadas. Barack Obama renovou o dispositivo legal, permitindo que ele se mantivesse em vigor até junho de 2015, período no qual muitos dispositivos da *Patriotic Act* expiraram, sendo, portanto, substitutivo pelo *USA Freedom Act* (UNITED STATES, 2015).

No Brasil, a Lei de nº 13.260/2016 define o terrorismo:

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 (BRASIL, 2016).

As ações repressivas do governo brasileiro aos atos terroristas têm sido abordadas à luz da Constituição de 1988, uma vez que o artigo 4º, inciso VIII da Constituição de 1988, afirma que o terrorismo é crime inafiançável (BRASIL, 1988).

Ademais, as autoridades brasileiras visam vincular o país à totalidade dos instrumentos internacionais sobre o assunto, mas, também, participar do processo decisório que sobre ele se desenvolve nos diferentes organismos internacionais de que o Brasil é membro (LAFER, 2003).

Quanto a definição da palavra terrorismo, o governo brasileiro advogada a tese de uma definição abrangente que enquadre todas as possíveis ações terroristas, sem levar em consideração os aspectos de natureza ideológica, étnica ou religiosa. Sendo assim, na Assembleia da Organização dos Estados Americanos, em 2 de junho de 2002, realizada no Caribe, no Projeto de Convenção Interamericana para a Repressão do Terrorismo, o Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, Antônio Medeiros, propôs a seguinte definição de terrorismo:

Para os fins da presente Convenção, considera-se terrorismo todo ato ilícito e intencional, individual ou coletivo, cujo propósito seja gerar terror, intimidar a população ou obrigar governo ou organização internacional a fazer ou deixar de fazer algo (MEDEIROS, 2017).

No entanto, grande parte dos representantes dos países interamericanos preferiu não registrar essa definição que apenas exprime o seu objetivo de punir, prevenir e erradicar o terrorismo, preferindo constar na Convenção Interamericana contra o Terrorismo apenas a ressalva de que as

medidas adotadas pelos Estados em decorrência da Convenção deverão ser cumpridas à luz do Estado de Direito, em observância às normas de Direito Internacional, de Direitos Humanos, de Direito Humanitário e de Direito Internacional dos Refugiados.

4 CONCLUSÃO

A partir das explanações acima, observar-se-á que a construção de o termo ‘terrorismo’ se trata de um fenômeno social, ou seja, não se refere a uma definição dada, mas, sim, fruto de uma construção social e de interesse político. Cada Estado tece a tipificação de o crime de terrorismo conforme o interesse nacional, revelando as motivações políticas. Em outras palavras, os Estados mais poderosos são os protagonistas quando o assunto é definir e categorizar quem são os terroristas, razão pela qual dificilmente os documentos oficiais vão se referir aos fenômenos praticados pelas potências como ações terroristas, mas, sim, como contraterrorismo ou guerra justa.

À vista disso, pode-se afirmar que o terrorismo é um conceito que possui uma forte carga valorativa. Igualmente, a construção normativa do conceito não é algo homogêneo, visto que há diversas definições do termo, dependendo da concepção e tipificação do crime adotada pelos legisladores de cada país. Em suma, observa-se que não há um consenso sobre a definição de o ‘terrorismo’, razão pela qual nota-se a ausência de neutralidade na utilização do termo, visto que é empregado para definir o inimigo, bem como justificar as ações contraterroristas.

Por isso, a ausência de uma convenção internacional proposta a tecer uma definição comum sobre terrorismo possibilita a fragmentação do termo em vários dispositivos legais que cada país adota. Porém, isso não obsta que os sentidos jurídicos tecidos nos dispositivos legais destinados a tratar da matéria de terrorismo deem ênfase aos objetivos políticos do terrorismo.

Desta forma, as governanças políticas dependem de uma boa comunicação, e uma boa comunicação depende de um consenso quanto às definições da terminologia. A definição de terrorismo afeta o entendimento sobre o assunto e a luta que se deve desempenhar contra tal revés. Vislumbra-se que um conceito universal adequado ainda é evasivo, haja vista que os diferentes Estados estabeleceram distintas definições a respeito do tema, procurando adequá-lo a seus propósitos.

REFERÊNCIAS

- ALCAIDE FERNÁNDEZ, Joaquín. Terrorismo y Derecho Internacional: desarrollos normativos e institucionales tras el 11S. Madrid: Thomson Reuters / Tecnos, 2017.
- BOVARD, James. Terrorism and Tyranny: trampling freedom, justice, and peace to rid the world of evil. New York: Palgrave Macmillan, 2003.
- BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. LASMAR, Jorge Mascarenhas. O Direito Internacional e Terrorismo Internacional: Novos Desafios à Construção da Paz. In BRIGAGÃO, Clóvis. PROENÇA JÚNIOR, Domício. Paz e terrorismo: textos do Seminário Desafios para a política de segurança internacional. São Paulo: Hucitec, 2004.
- BRASIL. Constituição (2022). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.
- BRASIL. Lei de nº 13.260/2016. 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.
- BRASIL. Quadro legislativo de sancionamento de atos de terrorismo: da realidade europeia à de países africanos de expressão lusófona. Lisboa: Divisão de Informação Legislativa e Parlamentar (DILP), Coleção Temas, n.º 59, 12 ago. 2005
- BROTÓNS, Antônio Remiro. Terrorismo, Mantenimiento de la Paz y Nuevo Orden. Disponível em: . Acesso em: 10 fev. 2022.
- BRUCE, Gregor. Definition of Terrorism: social and political effects. Journal of Military and Veterans' Health, v. 21, n. 2, maio 2013.
- CASSESE, Antonio. International Criminal Law. New York: Oxford University Press, 2003.
- CERVERA, Rafael Calduch. La incidencia de los atentados del 11 de septiembre en el terrorismo internacional. Revista Española de Derecho Internacional, Madrid, v. 53, n.º 1-2, p. 173-203, 2001.
- CHALIAND, Gérard; BLIN, Arnaud. Terrorism in Time of War: From War II to the Wars of National Liberation. In: CHALIAND, Gérard; BLIN, Arnaud (ed.). The History of Terrorism from Antiquity to Al Qaeda. Los Angeles: University of California Press, 2007.
- CHOSSUDOVSKY, Michel. The new terrorism: fanaticism and the arms of mass destruction. 2. ed. Québec: Global Research, 2005.
- COMBS, Cindy. Terrorism in 21st century. Upper Saddle River: Prentice Hall, 1998.
- DINIZ, Eugênio. Compreendendo o fenômeno do terrorismo. In: BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JÚNIOR, Domício (orgs.). Paz e terrorismo: textos do Seminário “Desafios para a política de segurança internacional: missões de paz da ONU, Europa e Américas”. São Paulo: Hucitec, 2004. p. 197–222.

ESPANHA. Código Penal, Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Publicado en Boletín Oficial del Estado (BOE), núm. 281, 24 nov. 1995; vigente desde 23 nov. 1995. Sección 2: Delitos de terrorismo (arts. 571573)

ESPANHA. Sentencia 199/1987, Tribunal Constitucional, 16 de diciembre de 1987. Publicada en BOE n.º 7, 8 ener. 1988 (suplemento TC), p. 12–27. Trata de la apología del terrorismo y definición de banda armada

FORST, Brian. Terrorism, Crime, and Public Policy. 1. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

FRANÇA. Code Pénal. Version consolidée au 1er janvier 2003. Paris: Légifrance, Ministère de la Justice, 2003.

FRIEDMAN, Lawrence. Is There a modern legal culture? Ratio Juris, v. 7, nº 2, p. 117-132, 1994.

GUNARATNA, Rohan. Ideology in terrorism and counter terrorism: lessons from al Qaeda. In: ALDIS, Anne; HERD, Graeme P. The ideological war on terror: Worldwide strategies for counterterrorism. 1. ed. London: Routledge, 2007.

GUPTA, Dipak K. Who are the Terrorists? New York: Chelsea House, 2006.

HARMON, Christopher. Terrorism Today. London: Portland, Frank Cass, 2001.

HEYMAN, Philip Benjamin. Terrorism and America: a commonsense strategy for a democratic society. Cambridge: The MIT Press, 1998.

ITALIA. Codice Penale (Decreto Legislativo convertito ex Decreto Legge n. 438/2001, modifiche introdotte fino al 2002). Promulgato con Decreto Legislativo del 15 dicembre 2001, n. 438; pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 292 del 13 dicembre 2001. Entrato in vigore il 18 gennaio 2002, con aggiornamenti incorporati fino al 2002 inclusi i nuovi reati di terrorismo internazionale, tra cui l'art. 270bis introducendo l'associazione con finalità terroristica.

LAFER, Celso. A diplomacia brasileira e o terrorismo. In: BRANT, Leonardo Nemer (Coord.) Terrorismo e Direito. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

LEVIN, Jack. Domestic terrorism. New York: Chelsea House, 2006.

LUTZ, James M.; LUTZ, Brenda J. Global Terrorism. 2. ed. London: Routledge, 2008.

MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. O Terrorismo na Agenda Internacional. Revista do Centro de Estudos Judiciários, Brasília, n.º 18, jul./set. 2002, p. 6366.

MEISELS, Tamar. The Trouble with Terror: liberty, security, and the response to terrorism. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

MUNHOZ, Laertes M. Repressão internacional da criminalidade. Disponível em: Acesso em: 14 jul. 2022.

NASSAR, Jamar R. *Globalization and Terrorism: The Migration of Dreams and Nightmares*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 2005.

NORUEGA. Lov om straff (Straffeloven), Act No. 28, de 20 maio 2005. Promulgada 20 maio 2005; entrada em vigor parcial em 7 mar. 2008 (direito penal internacional); em vigor total em 1 out. 2015; pena máxima para terrorismo, genocídio e crimes contra a humanidade elevada para 30 anos (§ 131 combinado com § 132). Oslo: Ministério da Justiça, 2005.

ONU e o terrorismo. Nações Unidas Brasil. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acao/terrorismo/>. Acesso em: 10 fev. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Um mundo mais seguro: a nossa responsabilidade compartilhada – Informe do Grupo de Alto Nível sobre as Ameaças, Desafios e Mudanças. Apresentado ao Secretário-Geral da ONU, 2 dez. 2004. Relatório A/59/565. Genebra: ONU, 2004. 101

PELLET, Sarah. O desafio da comunidade internacional frente ao terrorismo: a ambiguidade da noção de terrorismo. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Coord.). *Terrorismo e direito: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil – perspectivas políticojurídicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 9–20.

PORTUGAL. Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto. Aprova a Lei de combate ao terrorismo (em cumprimento da Decisão-Quadro n.º 2002/475/JAI do Conselho, de 13 de junho). Diário da República, 1.ª série, n.º 193, Lisboa, 22 ago. 2003. Aprovada em 26 jun. 2003; promulgada em 4 ago. 2003; referendada em 8 ago. 2003.

PURPURA, Philip P. *Terrorism and homeland security: An Introduction with Applications*. Burlington: Elsevier, 2007.

RAPOPORT, David C. The Four Waves of Rebel Terror and September 11. *Anthropoetics*, Los Angeles, v. 8, n. 1, Spring/Summer 2002.

UNITED KINGDOM. Terrorism Act 2000, c. 11. An Act to make provision about terrorism; and to make temporary provision for Northern Ireland about the prosecution and punishment of certain offences, the preservation of peace and the maintenance of order. Royal assent 20 jul. 2000. Reino Unido.

SAMPAIO, José Adércio Leite. Constituição e terror: uma visão parcial do fenômeno terrorista. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Coord.). *Terrorismo e Direito: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil – Perspectivas políticojurídicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 151–169

SOCIÉTÉ DES NATIONS. Convention for the Prevention and Punishment of Terrorism. Geneva: League of Nations, 16 nov. 1937. LN Doc. C.546(M.383)/1937.V

TAYLOR, Robert. *The History of Terrorism*. Lucent Books, 2002.

UNITED STATES. Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT Act) Act of 2001, Public Law 10756, 107th Cong., 26 out. 2001; 115 Stat. 272. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.

UNITED STATES. Uniting and Strengthening America by Fulfilling Rights and Ensuring Effective Discipline Over Monitoring Act of 2015 (USA FREEDOM Act), Public Law 11423, 114th Cong., 2 jun. 2015; 129 Stat. 268.

UNITED STATES. United States Code, Title 18 – Crimes and Criminal Procedure. Chapter 113B – Terrorism (secs. 2331–2339D). Washington, D.C.: Office of the Law Revision Counsel, codified até 2023.

WEBEL, Charles P. Terror, Terrorism, and the Human Condition. New York: Palgrave Macmillan, 2004.