

# TERRORISMO DE ESTADO

## STATE TERRORISM

*Geraldo Miniuci Ferreira Júnior\**

### Resumo:

Este artigo explora o conceito de “terrorismo de Estado”. O que significa? Sob que condições seria possível uma ação violenta receber semelhante qualificação? Como colocar o Estado, tradicionalmente vítima do terrorismo, na condição de seu perpetrador? A fim de responder essas questões, iremos, na seção I, apresentar os modelos interpretativos que podem ser usado para avaliar o problema: de um lado, o ortodoxo, que tem na pergunta, como ocorre o terrorismo, sua questão principal; de outro, o modelo crítico, em que a questão é esta, por que ocorre o terrorismo? Na seção II, usaremos o modelo crítico e trataremos da noção de terrorismo de Estado.

Palavras-chave: Terrorismo. Terrorismo de Estado. Legislação antiterror.

### Abstract:

This article explores the concept of “state terrorism”. What does it mean? Under what conditions would it be possible for a violent action to receive such a qualification? How to put the state, traditionally a victim of terrorism, in the condition of its perpetrator? In order to answer these questions, we will, in section I, present the interpretative models that can be used to assess the problem: on the one hand, the orthodox model, which focus on how terrorism occurs; on the other, the critical model, in which the main question is not how but why terrorism occurs. In section II, we will use the critical model and address the notion of state terrorism.

Keywords: Terrorism. State terrorism. Anti-terrorism legislation.

## Introdução

O que é terrorismo de Estado? Quais as condições de possibilidade desse conceito que coloca o Estado, tradicionalmente vítima do terrorismo, como seu perpetrador? Eis as questões orientadoras deste trabalho.

Os motivos que nos levam a explorá-las são as semelhanças encontradas na prática entre ações violentas executadas por membros de organizações reconhecidamente terroristas e as ações, igualmente violentas, praticadas por agentes do aparelho estatal. Qual a diferença, por exemplo, entre os homens ou mulheres-bomba que se lançam contra alvos israelenses e as agressões das Forças de Defesa de Israel (FDI)? Seriam duas formas de terrorismo, que apenas se diferenciam pela figura dos perpetradores: palestino de um

---

\* Professor Associado do Departamento de Direito Internacional e Comparado da Faculdade de Direito da USP.

lado, Estado de Israel, de outro? Ou as ações israelenses deverão ser julgadas levando-se em conta apenas a sua proporcionalidade, caso em que não seriam atos de terrorismo, pois atos terroristas, sendo sempre uma violação da norma jurídica, nunca são proporcionais? Ou, em vez de tudo isso, não serão os atentados suicidas atos de legítima defesa e as ações das FDI, terrorismo de Estado? (GRINBERG, 2002, p. 1-2).

No universo da legislação antiterror que se desenvolveu mundo afora, conforme será visto, tem-se como objeto dois tipos de ação violenta, que se diferenciam umas das outras pelo alvo mediato: aquelas cometidas exclusivamente contra o Estado nacional e as cometidas contra grupos sociais.

Nesse desenvolvimento normativo chama a atenção o fortalecimento do poder estatal na luta contra o terrorismo, com redução de garantias processuais do imputado, interrogatórios abusivos e agravamento da pena de crimes já previstos na legislação ordinária. A lei antiterror produzida em semelhante contexto contém normas que, conferindo tratamento especial aos suspeitos de envolvimento com o terrorismo, impede que se lhes apliquem os mesmos direitos e garantias fundamentais previstos para todos os cidadãos. Noutras palavras, em vez de utilizar os instrumentos de direito penal de um Estado democrático, lança-se mão de expedientes que tratam não como cidadão, mas como fonte de perigo, como inimigo da sociedade o sujeito suspeito de ter cometido crime de terrorismo ou de ter sido condenado por tê-lo cometido (JAKOBS, 2004).

O reconhecimento de um direito penal para inimigos representa a exclusão de determinadas pessoas do campo “normal” de imputação de direitos e deveres de uma determinada sociedade em nome de sua recusa em tomar parte daquela forma de vida. Nessa perspectiva, o terrorista é visto com alguém, por assim dizer, que coloca em risco a sociedade como um todo e, portanto, não deve receber as mesmas garantias atribuídas à população em geral. Isso significa que ao terrorista não seriam aplicáveis os mesmos direitos e garantias fundamentais que as democracias ocidentais atribuem a todos os cidadãos. A universalidade de direitos “postulada” por esse modelo de Estado seria apenas uma abstração, irrealizável na prática. (MACHADO; RODRIGUES, 2009, p. 6).

Em suma, a legislação antiterror, concebida para proteger a sociedade, coloca em risco os direitos fundamentais da pessoa. Como há o convencimento, no plano político, de que, para combater o terrorismo, não bastam as normas de direito penal comum, sendo igualmente necessário que se faça uma legislação específica, que amplie os poderes das autoridades estatais competentes, propõe-se aqui neste artigo especular sobre normas vigentes que possam abranger a noção de terrorismo de Estado, tendo sobretudo em vista a proteção de direitos individuais, nas ações antiterror realizadas por

forças públicas. Isso permitiria, na esfera criminal, processar, com o mesmo rigor com que se processam os crimes de terrorismo, as ações violentas cometidas por agentes do Estado que tenham as mesmas características das ações terroristas cometidas por agentes de organizações clandestinas.

Se aos responsáveis por idênticos atos violentos deve ser dado o mesmo tratamento jurídico, será preciso diferenciar, no universo das ações violentas praticadas por um sujeito como o Estado, que tem o monopólio do uso da força, qual delas poderia ser considerada ação terrorista, equiparável às ações dos inimigos da sociedade.

O uso da força pelo Estado pode ocorrer tanto no plano externo, em guerras, por exemplo, ou no plano interno, nas atividades de manutenção da ordem e de repressão ao crime. Em qualquer dos casos, há um emaranhado de normas internacionais, regionais e nacionais que disciplinam o recurso à violência. Nessa teia normativa, em que condições seria possível o crime de terrorismo de Estado, como tipo autônomo, que não se confundisse com normas e tipos penais já existentes? Que situações fáticas mereceriam esse enquadramento?

A fim de responder essas questões, iremos, utilizando inicialmente a comparação como método, examinar o conceito de terrorismo, buscando seus elementos constitutivos (1); em seguida, focalizaremos ações violentas praticadas por agentes do Estado, comparando a guerra, no plano externo, com a ação policial, no plano interno, em busca de semelhanças e diferenças entre as duas formas de violência (2). Concluída essa parte, examinaremos o significado do termo “terrorismo” aceito na legislação internacional, procurando os seus elementos constitutivos básicos (3). Na quarta parte, trataremos, enfim, do conceito de “terrorismo de Estado” e de suas condições de possibilidade no presente momento, a partir dos elementos expostos nas partes anteriores (4). Por fim, como conclusão, observaremos que leis antiterror podem ser elaboradas e interpretadas tanto a partir de uma perspectiva estatocêntrica, em que apenas o Estado é o alvo principal do terrorismo, como a partir de um enfoque que abranja grupos sociais e amplie o alcance da definição. O Estado nacional pode, então, sob essa perspectiva, ser não somente vítima da ação terrorista, como também, nas ações contra grupos sociais ou na luta contra o terrorismo, seu perpetrador.

## 1. Conceito de terrorismo

O terrorismo pode ser definido em quatro esferas. Na primeira, busca-se uma definição do termo para responder a perguntas de natureza moral: os ataques ocorridos em setembro de 2001, nos EUA, por exemplo, são moralmente distintos das destruições e das mortes causadas por atos de guerra convencional ou pela miséria? (WALDRON, 2004, p.

6). Há alguma distinção entre guerra convencional e terrorismo? (MCPHERSON, 2007, p. 524-546). Existem justificativas para a ação violenta?

Na segunda esfera, debatem-se significados do termo menos para se chegar a uma definição do que para compreender a estrutura do terrorismo, a ação terrorista, suas causas, a intenção do perpetrador, suas motivações, como elas se encaixam nas estratégias terroristas (WALDRON, 2004, p. 7).

A terceira esfera é a da retórica (PERELMAN; OLBRECHTS-TYTECA, 1999, p. 653), em que o significado de terrorismo será dado por um discurso que, para legitimar-se, não apresenta provas ou se autocorrige, mas lança mão de valores, concepções ou presunções sedimentadas. O conteúdo do termo dependerá, portanto, de cada auditório e daquilo que os sujeitos que o compõem aceitam como válido. Num auditório pacifista, o uso da violência poderá ser considerado como algo inaceitável em qualquer circunstância; em auditórios de fanáticos, toda ação violenta será permitida, pouco importam a sorte ou a identidade das vítimas. Entre esses dois extremos, há aqueles que, embora repudiem a violência, são capazes de realizar ações violentas e, para legitimá-las, distinguem entre ações terroristas e ações de libertação, conferindo àquelas um rótulo negativo e a estas, as mais altas honrarias, ainda que ambas sejam igualmente sangrentas.

No plano retórico, em suma, a definição de terrorismo e sua legitimação dependerão da postura que se tenha em relação aos instrumentos de luta e à violência: admitir somente ações não violentas, de resistência pacífica; admitir a ação violenta apenas dentro de certos limites, sem produzir vítimas inocentes; ou aceitar como válidos quaisquer dos instrumentos disponíveis, independentemente das consequências. Nesse sentido, poderão ser definidos ou não como terrorismo e apresentados como legítimos ou ilegítimos, por exemplo, os atentados cometidos pelo movimento sionista Irgun, na luta pela independência de Israel, os cometidos pela Jihad Palestina Islâmica, no contexto do movimento pela libertação da Palestina, ou ainda aqueles realizados pela Frente de Libertação Nacional (FLN), na guerra de independência da Argélia.

Por fim, na quarta esfera, temos o conceito jurídico de terrorismo. Nesse plano, há esforços no sentido de defini-lo tanto no âmbito do direito internacional, quanto no dos direitos nacionais. Em ambas, busca-se essa definição, pois há uma vontade política de conferir àquilo que se entende por ação terrorista um tratamento penal distinto, tanto no que diz respeito à tipificação desse crime e à pena aplicada aos responsáveis por ele, quanto naquilo que se refere às regras de conduta das autoridades que investigam as violações que assim forem classificadas.

No plano internacional, em que são acordados princípios gerais sobre a matéria, a principal dificuldade em dar conteúdo a esse termo reside no fato de que, em vista da vigência de direitos como legítima defesa e de autodeterminação, nem toda a violência é ilegítima; nem toda ação violenta é terrorista. Além do mais, por razões estratégicas,

Estados podem apoiar esse ou aquele movimento de libertação e não desejariam rotular seus aliados ou suas ações como terroristas.

Nesse pano de fundo, existem, pelo menos, quatro definições de terrorismo (RODIN, 2008, p. 553-568): tática e operacional, teleológica, focalizada no agente e focalizada no objeto. A primeira considera as armas empregadas para definir o termo (terrorismo seria, por exemplo, o ato pelo qual se utilizam bombas); pela definição teleológica, que considera a finalidade da ação praticada, terrorismo é um ato político, com o propósito de promover uma causa política, religiosa ou ideológica; na definição focalizada no agente, interessa menos o ato do que a identidade do perpetrador (por exemplo, membro de grupo social ou de grupo clandestino); e, por fim, na definição focalizada no objeto, consideram-se terrorismo os ataques dirigidos contra um objeto específico, descrito como inocente, neutro, civil ou não combatente. Nesse sentido, o terrorismo tem dois alvos: o alvo direto ou imediato, de importância secundária (por exemplo: discoteca israelense), e o alvo indireto ou mediato, verdadeiramente importante (Estado de Israel).

Vistas em conjunto, essas definições permitem que delas se extraiam os seguintes elementos constitutivos do conceito de terrorismo: ação violenta, agente, intenção, alvos e motivo. Nesse sentido, uma definição básica de terrorismo poderia ser expressa como o ato realizado com intenção de causar danos diretamente a um determinado alvo, a fim de, indiretamente, compelir um determinado sujeito a agir ou abster-se de agir. As definições jurídicas de terrorismo poderão ser formadas por esses mesmos elementos, e conforme se elejam ou se negligenciem uns e outros, maior ou menor será o alcance da norma.

Se houver a convicção, no plano político, de que uma legislação antiterror é necessária para combater o terrorismo, dessa certeza emergirá a necessidade de definir o objeto de semelhante lei (a ação terrorista), a fim de que seu alcance seja delimitado. Aquilo que for definido como terrorismo ou ação terrorista receberá tratamento especial: leis processuais flexíveis e leis materiais mais rígidas. Se, ademais, houver a convicção de que terrorismo resulta de uma ação violenta, em que o alvo imediato é instrumentalizado para atingir o alvo mediato, será, então, importante definir, em lei, a identidade desse alvo mediato, igualmente para delimitar o alcance da norma e impedir que qualquer movimento social organizado seja rotulado e tratado como terrorista.

Vistos os elementos constitutivos do conceito de “terrorismo”, avançaremos no sentido de buscar um contorno para a noção de “terrorismo de Estado”. Consideramos que, seja qual for o significado dessa expressão, ela designa um tipo de uso ilegal da força bruta, por parte daquele que detém o monopólio do seu exercício. No que se distinguiriam, então, as violências legais das ilegais e, entre estas, qual delas seria terrorismo de Estado? Eis o que nos propomos explorar na próxima parte deste texto.

2. O uso do monopólio da força pelo Estado: as ações violentas praticadas pelo Estado e sua comparação com o terrorismo
- 2.1 Guerra e terrorismo

De saída, consideremos uma ação de guerra: o lançamento, com um intervalo de apenas 3 dias, das bombas sobre Hiroshima e Nagasaki, no crepúsculo da II Guerra Mundial, respectivamente em 6 e 9 de agosto de 1945. Foram dois ataques devastadores, que não somente fizeram mais baixas entre civis do que entre militares, como também deixaram sequelas de longo prazo, muitas vezes irreparáveis, nos sobreviventes.

Ora, qual a diferença entre esses dois ataques e os ataques promovidos por terroristas? O objetivo imediato do Estado responsável pelos dois lançamentos era causar danos na população japonesa, de modo a forçar o governo japonês a render-se incondicionalmente. O perpetrador instrumentaliza o alvo imediato para forçar o alvo mediato a assumir determinada atitude, eis o que pode resumir tanto uma ação de guerra convencional, como um ataque terrorista. Sob essa perspectiva, não há diferença qualitativa entre os ataques a Hiroshima e Nagasaki e os atentados terroristas contra alvos civis realizados, por exemplo, por separatistas, que igualmente instrumentalizam suas vítimas em favor de uma causa, ou mesmo aqueles reivindicados pelo Estado Islâmico, cujo objetivo imediato é causar pânico, implantar o caos e provocar reação exacerbada da sociedade e do Estado, para, então, depois, restaurar a ordem, sob a forma de um califado (NEUMANN, 2015, p. 26).

Em suma, comparado com a guerra convencional, o terrorismo não é mais, nem menos motivado por causas justas ou injustas, nem suas vítimas são mais ou menos inocentes do que as vítimas da guerra. A única diferença possível será jurídica: de um lado, as ações de guerra são disciplinadas pelo direito da guerra, em cujos termos o uso da força deve ser proporcional ao dano causado pelo agressor, empregado depois que todos os outros meios foram ineficazes, com boas perspectivas de sucesso e sem produzir danos mais graves do que os produzidos pelo mal que se quer eliminar. Cumpridas essas condições, a violência será legal, ainda que se produza número de vítimas substancialmente maior do que o número produzido pelo terrorismo.

Já a violência do terrorismo nunca será legal. Ela está, sim, sujeita a limites estabelecidos, porém, por normas morais e por considerações de interesse, conveniência e oportunidade dos perpetradores. Não atirar pelas costas da vítima, atingir somente agentes do Estado, não atingir potenciais aliados ou não se envolver com narcotraficantes são exemplos de considerações morais e estratégicas a que terroristas podem estar submetidos.

Estado e grupos terroristas podem, portanto, praticar atos estruturalmente idênticos, mas seus executores estarão sujeito a tratamento distinto: ao direito da guerra, num caso, à legislação antiterror no outro.

## 2.2. Ação policial e terrorismo

Se a diferença entre guerra e terrorismo pode levar-nos a assumir uma atitude mais crítica em relação à guerra convencional e menos condenatória em relação ao terrorismo (MCPHERSON, 2007, p. 546), a que nos levará a comparação entre ações terroristas e ações das forças de segurança interna na luta contra o terrorismo? Se, no direito da guerra, ainda que dentro de certos limites, seja lícito instrumentalizar a população civil do inimigo para atingir objetivos militares e políticos, no plano do direito interno, essa instrumentalização de pessoas inocentes não é possível, justamente porque às forças de segurança cabe a proteção de seus cidadãos, sendo contrário a toda lógica instrumentalizar quem se deve proteger. Somente estrangeiros, leais ao inimigo, podem ser legitimamente usados, no contexto de uma guerra convencional.

### 2.2.1. A independência da Argélia

A título de ilustração, focalizemos a guerra de independência da Argélia. Como se sabe, em 1954, motivados pelo sucesso da Indochina, argelinos dão início à sua guerra de libertação. A luta comportou diversas fases: num primeiro momento, houve ataques que a FLN realizava a postos e a agentes do Estado francês. A resposta policial a esses atentados poderia ser de duas maneiras: emprego de violência legal, mediante prisões e interrogatórios de pessoas suspeitas, e/ou emprego de violência ilegal, nesse caso utilizando tortura nos interrogatórios ou realizando ataques clandestinos, como aquele em agosto de 1956, quando cidadãos de origem francesa, entre eles um policial, instalaram e detonaram uma bomba no interior da Casbá de Argel, cidadela habitada pela população local.

Como num processo de violência desenfreada, que se retroalimenta, a FLN passou a atacar não mais apenas agentes do Estado francês, mas também locais públicos, fazendo explodir bombas em bares e cafés frequentados por franceses, de faixa etária variada. Em seguida, reage o Estado, lançando mão de medidas mais drásticas, combinando legalidade e ilegalidade: de um lado, autoridades francesas utilizaram uma greve geral decretada pela FLN, que contou com ampla adesão, como pretexto para prender e interrogar pessoas. Quem quer que a ela tivesse aderido poderia ser visto como suspeito e levado a interrogatório. Afinal, tratava-se de uma greve ilegal, decretada por uma organização clandestina. De outro lado, porém, com normas básicas de direitos fundamentais sendo violadas, houve execuções sumárias e torturas praticadas pelas forças francesas (LARANÉ, 2016).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Ver também o filme ítalo-argelino, dirigido por Gillo Pontecorvo, “Batalha de Argel”.

Será possível equiparar os atentados praticados pela FLN com as ações do Estado francês, sobretudo o atentado da Casbá? Se for possível equipará-los, rotulando-os “terroristas”, quais serão as semelhanças entre as agressões realizadas pelos dois lados que permite essa equiparação? E quais as diferenças entre ambas que possibilita cada uma ser tratada como espécie diferente, dentro do gênero terrorista?

As ações da FLN podem ser descritas como ações violentas executadas diretamente contra um alvo imediato, por membros da organização, que, motivados pelo desejo de causar danos políticos ao Estado francês e conquistar a independência, tinham a intenção de causar danos materiais à população francesa em Argel. Temos, portanto, aqui, como elementos constitutivos dessas ações: violência, motivo para agir (independência), sujeitos da ação (FLN e seus membros, portanto, um sujeito coletivo e diversos sujeitos individuais), intenção da ação (causar danos materiais), alvo imediato (população francesa em Argel) e alvo mediato da ação (governo francês em Paris).

Algumas ações do Estado francês, em Argel, por sua vez, eram estruturalmente semelhantes às ações da FLN: no episódio da Casbá, houve uma ação violenta, motivada pelo desejo de manter a ordem jurídica, executada por agentes do Estado francês, que tinham como alvo imediato a população argelina atingida e, como alvo mediato, a FLN.

Vê-se, portanto, que, nos dois casos, há semelhanças e diferenças: de um lado, em ambos existem alvos mediatos e imediatos; em ambos há uma instrumentalização de seus alvos imediatos para forçar a mudança de comportamento dos alvos mediatos; em ambos os perpetradores agem como membros de um sujeito coletivo, seja a FLN, seja o Estado francês. De outro lado, porém, enquanto a responsabilidade da FLN pelas ações praticadas em seu nome por seus membros era reconhecida pela própria organização, a responsabilidade do Estado francês por atentados como o da Casbá será negada. Além disso, a FLN pretendia a subversão da ordem jurídico-política, enquanto os agentes franceses, a sua manutenção.

### 2.3. Síntese desta parte

Na comparação entre o uso da força no plano internacional e no plano interno, percebe-se que, na guerra convencional, é permitido instrumentalizar a população do inimigo, mas, na luta interna contra o terrorismo, essa instrumentalização de terceiros é ilegal, pois não se espera que o Estado instrumentalize aqueles a quem deve proteger, sejam os seus próprios nacionais, seja a população local da região que coloniza ou, de alguma forma, mantém sob controle.

Se, na guerra convencional, ao instrumentalizar a população do inimigo, o Estado agressor assume abertamente a condição de beligerante e a responsabilidade pelas

ações de suas forças armadas e de seus agentes, no combate ao terrorismo, sendo qualquer instrumentalização de terceiros proibida, nenhuma ação semelhante à cometida pelos agentes franceses contra a FLN será abertamente admitida pelas autoridades encarregadas da segurança. Ao contrário, tudo será dissimulado, às escondidas, do conhecimento de poucos agentes. Ações como aquelas violam a lei penal ordinária, tanto quanto os ataques promovidos pela FLN contra alvos franceses em Argel, mas são os atos praticados contra o Estado que terminam por receber o rótulo de terrorismo e o correspondente tratamento reservado aos terroristas, conforme veremos ao passarmos em revista a definição jurídica do termo.

### 3. A definição jurídica de terrorismo

No direito internacional público, há três tipos de convenções internacionais: aquelas que criminalizam ações violentas ilegais contra alvos específicos, como, por exemplo, sequestro de aviões, tomada de reféns ou ataques a usinas nucleares; aquelas que criminalizam ou controlam a posse de equipamento que pode ser utilizado para realização de atentados, como explosivos e outros dispositivos letais; e a convenção que impõe aos Estados Partes o dever de responsabilizar penal, civil e administrativamente o financiamento, direto ou indireto, do terrorismo.<sup>2</sup> Nesse universo normativo, em vez de uma definição abrangente, de alcance abstrato, do conceito de terrorismo, há apenas a criminalização de ações específicas, a respeito das quais foi possível obter um consenso de que devem ser prevenidas, reprimidas e punidas. O conceito de terrorismo define-se, assim, aos poucos, por espécie, a cada convenção internacional celebrada, representando, nesse sentido, a síntese de um *corpus* normativo que se constrói ao longo do tempo.

A esse tipo de definição, o denominado *modelo indutivo*, contrapõe-se o *modelo dedutivo*, no qual se procura “articular um conceito geral de terrorismo, mediante referência a certos critérios abrangentes (tais como intenção ou motivação)” (GOLDER, 2004, p. 273). A primeira definição de terrorismo elaborada segundo esse modelo no plano do direito internacional aparece na “Convenção internacional para a supressão do financiamento do terrorismo”, de 1999. Ao lado do que dispõe o art. 2 (1) (a), em cujos termos terrorismo é definido segundo um modelo indutivo que faz referências a nove diplomas legais anexos à Convenção, o art. 2 (1) (b) define terrorismo como o ato realizado

---

<sup>2</sup> Cf. dentre outras e respectivamente: Convenção relativa às infrações e a certos outros atos cometidos a bordo de aeronaves (1963); Convenção internacional contra a tomada de reféns (1979); Convenção internacional para a supressão de atos de terrorismo nuclear (2005); Convenção sobre a proteção física do material nuclear (1980); Convenção sobre a marcação de explosivos plásticos para fins de detecção (1991); Convenção internacional para a supressão do financiamento do terrorismo (1999).

com intenção de causar a morte de ou lesões corporais graves a um civil, ou a qualquer outra pessoa que não participe ativamente das hostilidades em situação de conflito armado, quando o propósito do referido ato, por sua natureza e contexto, for intimidar uma população, ou compelir um governo ou uma organização internacional a agir ou abster-se de agir.

Nos termos desse dispositivo, portanto, terrorismo designa uma ação violenta praticada contra um alvo imediato (pessoas que não participam de hostilidades), com a intenção de nele causar mortes ou lesões, tendo em mira, porém, um alvo mediato (população, governo ou organização internacional), com o objetivo de intimidar ou de obrigar esse alvo mediato a agir ou a omitir-se. São irrelevantes os motivos da ação violenta: se religiosos, nacionalistas ou ideológicos, pouco importa o que levou os perpetradores a lançar mão da violência. Nessa definição de terrorismo, importam apenas a intenção de matar ou lesionar, o alvo imediato que sofrerá o ataque e o um alvo mediato, cujo comportamento se pretenda influenciar.

Encontrado com mais frequência nas definições nacionais, esse modelo dedutivo de definição terá uma abrangência que dependerá da quantidade de elementos a compô-lo para que haja a configuração da hipótese legal. O U.S. Code,<sup>3</sup> por exemplo, define terrorismo: como “violência premeditada, politicamente motivada, perpetrada contra alvos de não combatentes por grupos subnacionais ou agentes clandestinos”. Nela, estão presentes os seguintes elementos constitutivos: a ação (violência premeditada), o motivo da ação (político), o perpetrador da ação (grupos subnacionais ou agentes clandestinos), e a vítima da ação (não combatentes). A abrangência dessa formulação é, portanto, limitada apenas pela motivação da ação e pelas identidades do perpetrador e da vítima. Sem que haja uma convergência desses três elementos, não haverá a configuração do crime de terrorismo.

Na mesma linha, outras definições nacionais, lançando mão do modelo dedutivo e combinando-o com o indutivo, definem terrorismo, de um lado, como um conjunto de ações violentas específicas, dentro de determinadas condições, de outro, como ação violenta que, causando danos a pessoas ou bens, foi praticada por motivações políticas, religiosas ou ideológicas, com a intenção de “coagir uma população civil ou o governo, ou instilar medo na população ou em parte dela” (GOLDER, 2004, p. 289).

A lei antiterror brasileira (Lei n. 13.260/16), por exemplo, abrangendo, aliás, não somente a segurança do Estado, mas a de grupos sociais específicos, define terrorismo, dedutivamente, como “a prática por um ou mais indivíduos dos atos previstos

---

<sup>3</sup> Section 2656f(d) (2), Title 22, United States Code.

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”. (art. 2º). Já os atos de terrorismo são indutivamente definidos, mediante a enumeração de ações específicas como, por exemplo, “usar ou ameaçar usar, transportar, guardar, portar ou trazer consigo explosivos, gases tóxicos, venenos, conteúdos biológicos, químicos, nucleares ou outros meios capazes de causar danos ou promover destruição em massa” (I, § 1º, art. 2º).

Para os propósitos deste trabalho, porém, a pergunta que se coloca agora é esta: o conceito de terrorismo de Estado seria compatível com um universo normativo em que o conceito de terrorismo pode ser definido tanto indutiva, quanto dedutivamente? Se não for, quais as razões dessa incompatibilidade? Sabemos que o objeto mediato da ação terrorista não será sempre e apenas o Estado; já há o reconhecimento de que grupos sociais podem ser vítimas mediatas de atentados terroristas, sendo seus membros as vítimas imediatas. O perpetrador de ações terroristas contra grupos sociais poderá ser membro de outro grupo social ou, tornando plausível a noção de terrorismo de Estado, agente do poder público.

Se somente o Estado for o alvo mediato da ação terrorista, apenas os atos cometidos ou dirigidos contra o poder público serão processados e punidos nos termos da lei antiterror; estarão excluídas as agressões entre grupos sociais, como, por exemplo, os ataques de supremacistas brancos contra comunidade negra, ainda que esses tipos de agressões sejam estruturalmente semelhantes a ações em que se instrumentalizam alvos imediatos para influenciar o comportamento de alvos mediatos. A título de ilustração, consideremos os conhecidos ataques promovidos por supremacistas brancos, no sul dos Estados Unidos, contra estabelecimentos frequentados por negros. Em 15 de setembro de 1963, por exemplo, uma bomba foi lançada de automóvel em movimento contra uma igreja batista frequentada por negros, em Birmingham, no Alabama. Quatro meninas morreram. Após esse episódio, houve uma escalada da violência nos dias que se seguiram, com mais mortos e feridos. Descobriu-se, depois, que a bomba fora lançada por membro do grupo supremacista branco Ku Klux Klan (KKK) (DAVIS, 2016). Esse e outros ataques fizeram parte de conhecidas hostilidades sistematicamente praticadas contra a população afro-americana, com objetivo imediato de matar e ferir pessoas daquele grupo, além de um objetivo mediato, porém difuso, de hostilizar e aterrorizar os demais membros da comunidade negra. Noutras palavras, no caso do atentado de 1963, instrumentalizam-se os fiéis presentes no momento do ataque, tornando-os as vítimas imediatas, e o restante da comunidade, formada por indivíduos que não foram diretamente atingidos, a vítima mediata.

Os atentados da KKK fornecem exemplos de ataques terroristas que não são direcionados contra o Estado, mas contra determinado grupo social, e legislações como a brasileira reconhecem essas ações como terroristas. Se grupos sociais podem ser perpetradores ou vítimas de ataques terroristas, em que medida será possível responsabilizar o Estado pela prática de terrorismo?

#### 4. Conceito de “terrorismo de Estado”

Uma vez que o Estado tem o monopólio do uso da força e pode legitimamente se opor com violência a qualquer tentativa de subversão do ordenamento, pergunta-se: é possível um “terrorismo de Estado”? Em caso positivo, como ele se configuraria? Quais são suas condições de possibilidade?

Pode-se construir a figura do “terrorismo de Estado”, se a definição previamente aceita de “terrorismo” for do tipo que considera o terror uma tática para atingir fins políticos, da qual o Estado pode lançar mão; se, contudo, definir-se terrorismo não como tática, mas como ação violenta praticada contra o Estado, ao menos nessa hipótese, não caberão referências ao “terrorismo de Estado”, porque o Estado não atentará contra si mesmo (COADY, 2004, p. 37-58). É o caso de legislações como a argelina, por exemplo, cujo código penal (art. 87 bis) define as ações terroristas como todo e qualquer ato praticado contra a segurança do Estado e a unidade nacional, a integridade territorial e a estabilidade e o funcionamento normal das instituições; ou da legislação marroquina, cujo alvo mediato é a ordem pública; ou ainda da legislação saudita, que considera alvosediatos do terrorismo a ordem pública, a segurança da sociedade ou o Estado (LIBRARY OF CONGRESS, 2015).

Há, contudo, outras legislações antiterror redigidas em termos que não comportam essa restrição. O *USA Patriot Act* (2001),<sup>4</sup> ao emendar o *United States Code*, por exemplo, apresenta uma distinção entre terrorismo internacional e terrorismo doméstico. Aquele se refere a ações violentas ou perigosas para a vida humana, que, transcendendo fronteiras, são cometidas para intimidar ou coagir a população civil ou senão influenciar a política ou a conduta de um governo.<sup>5</sup> Já o terrorismo doméstico se refere a atividades perigosas para a vida humana que, praticadas na jurisdição dos EUA e violando o direito penal norte-americano, são aparentemente cometidas com o mesmo propósito de intimidar ou coagir a população civil ou senão influenciar um governo.

<sup>4</sup> Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001. Disponível em: <https://www.congress.gov/107/plaws/pub156/PLAW-107publ156.pdf>.

<sup>5</sup> Art. (1) (A) (B) (C), *USA Patriotic Act* (2001).

Na legislação do Reino Unido,<sup>6</sup> terrorismo se refere a dois tipos de ações violentas: de um lado, aquelas cujo alvo imediato podem ser pessoas ou a propriedade, e o alvo mediato, o Estado; de outro lado, estão as ações violentas que têm como alvo imediato o público em geral ou parte dele, sem que se tenha como alvo mediato o Estado, mas um outro sujeito coletivo que se deseja intimidar, seja quem for. Podem ser grupos sociais, como os grupos religiosos ou os ideológicos, por exemplo. A lei se refere a *public* ou a *section of the public*, sem outras especificações, exceto a de que a ação violenta tenha como propósito promover uma causa política, religiosa ou ideológica. Não há especificações sobre os perpetradores, que, por isso, podem ser tanto uma organização política, como agentes públicos, o que torna a noção de terrorismo de Estado compatível com a legislação britânica. Na mesma toada seguem Austrália,<sup>7</sup> Canadá<sup>8</sup> e Israel:<sup>9</sup> nesses países, a ação terrorista pode ter como alvo mediato não somente o Estado, mas igualmente o público em geral, e, em qualquer caso, como alvo imediato, parcela da população.

A segunda condição para que possa haver terrorismo de Estado é o uso ilegal da força. O atentado na Casbá argelina, por exemplo, não encontra amparo em nenhuma lei de um país democrático do pós-guerra. Ainda que neles houvesse a pena de morte, nenhuma execução aconteceria sem o devido processo legal. Jamais encontraria sustentação legal, nem mesmo no direito da guerra, um atentado cujos perpetradores, matando ou ferindo pessoas indiscriminadamente, pretendessem atingir mediatamente, como medida de contraterrorismo, uma organização proscrita.

Se, no entanto, a ação violenta for praticada nos termos de um processo legal justo, não há que se falar em terrorismo, menos ainda em terrorismo de Estado, não no sentido jurídico. Por certo que as bombas jogadas sobre Hiroshima e Nagasaki, em 1945, correspondem a uma típica ação terrorista: os perpetradores (EUA) lançam sobre o alvo imediato (população japonesa) bombas atômicas para levar o alvo mediato (governo japonês) à rendição. Mas a esses ataques aplica-se o direito da guerra, sendo possível questionar sua proporcionalidade, mas não o recurso à ação violenta em si, pois, num contexto de guerra generalizada, é lícito lançar mão da força bruta. Já a proporcionalidade das ações terroristas pode ser questionada apenas no plano moral, porque, no jurídico, moralmente proporcionais ou não, elas são ilegais.

Além do uso ilegal da força por parte dos agentes públicos ou de mercenários, o Estado pode envolver-se com o terrorismo financiando direta ou indiretamente atividades

<sup>6</sup> Art. 1 (1) (2), *UK Terrorism Act 2000*.

<sup>7</sup> Section 100.1. Part 5.3 of the Australian Criminal Code. Disponível em: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2021C00183>.

<sup>8</sup> Section 83.01(1) of the Canadian Criminal Code. Disponível em: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-46/page-13.html#h-116339>.

<sup>9</sup> Combating Terrorism Law, 5776-2016.

de grupos que espalham o terror, bem como fornecendo-lhes armas e treinamento, tendo em vista um objetivo mediato. O exemplo mais eloquente de envolvimento nesse sentido encontra-se no apoio de Estados Unidos, Arábia Saudita e Paquistão aos jihadistas no Afeganistão, que lutavam contra um governo aliado da então União Soviética, nos anos 1980. Cada um com um objetivo mediato próprio: enquanto Washington, atuando na lógica da Guerra Fria, pretendia criar dificuldades para Moscou, Riade buscava lançar-se como baluarte da causa islâmica, e Islamabad pretendia aproveitar-se da situação e aumentar sua esfera de influência. Já como objetivo imediato, caberia aos norte-americanos e sauditas dar apoio financeiro, e aos paquistaneses, organizar a distribuição de armas e do dinheiro (NEUMANN, 2015, p. 56).

## Conclusão

Tanto no plano internacional, como em âmbito nacional, há esforços no sentido de definir juridicamente terrorismo, distinguindo-o de outros crimes comuns, ainda que, na prática, possam ser executados de modo idêntico. Essa diferenciação será necessária, caso se deseje dar ao terror tratamento jurídico distinto do previsto na legislação ordinária.

Na prática, não há diferença essencial entre terrorismo e outra ação violenta de idêntica execução e com o mesmo impacto. Qualquer diferenciação que se lhes faça será mera atribuição de qualidade que não lhes é inerente. Vejamos, para ilustrar o argumento, as ações do Primeiro Comando da Capital (PCC), grupo organizado que, entre a noite do dia 12 e a tarde do dia 13 de maio de 2006, em São Paulo, foi responsável pela morte de dezenas de pessoas em 64 atentados cometidos contra agentes do poder público, como policiais, guarda civil e agentes prisionais.

Quarteis, delegacias e bases da polícia também se transformam em alvos de tiros. Os ataques se concentram na Grande São Paulo, mas também há registros no interior e litoral. Simultaneamente, o Estado começa a enfrentar uma megarrebelião em presídios. Estima-se que 24.472 detentos de 24 unidades integrem o movimento, tendo feito 129 reféns. (VEJA..., 2015).

Os perpetradores protestavam contra a transferência de um presídio para outro de Marcos William Herbas Camacho, conhecido como Marcola, líder máximo da organização criminosa, bem como de 700 detentos a ela ligados.

Nos dias que se seguiram, intensificaram-se os ataques: ônibus foram incendiados, houve aumento no número de rebeliões e de agressões atribuídas à facção. Uma sensação de pânico generalizada ganhou a cidade: comércio e bancos encerraram suas atividades mais cedo, estabelecimentos de ensino suspenderam as aulas, boatos

disseminaram-se, com notícias que anunciavam ora uma inexistente bomba na estação Paraíso do metrô, ora outra no aeroporto de Congonhas.

Em 16 de maio, a imprensa noticia que a

Secretaria da Administração Penitenciária atende a pedido de presos e compra 60 aparelhos de televisão para as áreas comuns dos presídios, uma das condições para que a paz continuasse no Estado. PCC divulga manifesto em que critica a transferência de detentos realizada na “calada da madrugada”, que foi classificada como “atitude egoísta do governo e de autoridades que visam apenas seus próprios sucessos políticos” (VEJA..., 2015).

Homens de organizações como a FLN ou o PCC, a metralhar posto policial, causando morte e ferimento de policiais, nada mais são do que pessoas disparando armas contra determinados alvos, cometendo crime já previsto na legislação ordinária. Diferenciá-los uns dos outros somente faz sentido se houver interesse político em dar tratamento distinto a ações idênticas na aparência e na execução.

Esse interesse político pode ser motivado pelo valor que o legislador confere ao bem ameaçado. Se, nas ações de organizações como o PCC, os perpetradores lutam por interesses materiais e ameaçam a segurança da população em geral, naquelas ações de entidades como a FLN, os perpetradores lutam por independência e, portanto, pela subversão da ordem político-jurídica existente, ameaçando mediamente o Estado. Se o legislador conferir maior importância à segurança do Estado do que à do indivíduo ou à de grupos sociais, a violência cometida contra o poder público será objeto de legislação especial, como as legislações antiterror, processualmente mais flexíveis e materialmente mais rigorosas.

Dos exemplos examinados, percebe-se que o bem jurídico protegido pela legislação antiterror pode ser tanto o Estado, como os grupos sociais ou a população em geral. Em todos esses casos, a vítima imediata será instrumentalizada para atingir os alvos mediatos das ações terroristas. Se apenas a segurança do Estado fosse o único bem protegido, terrorismo não seria definido no *UK Terrorism Act 2000* como a ação que se presta a influenciar o governo OU intimidar o público OU parte dele;<sup>10</sup> ou pelo *USA Patriot Act* como a ação pela qual aparentemente se pretende intimidar ou coagir a população civil, OU influenciar as políticas e as condutas de governo.<sup>11</sup>

Essas leis preveem, portanto, que o mesmo alvo imediato possa ser usado para atingir dois alvos mediatos possíveis: o Estado ou o grupo social ou a população à qual pertencem as vítimas diretas da violência. Nessa hipótese, se o bem jurídico protegido for,

<sup>10</sup> Section 1 (1) (a), UK Terrorism Act 2000.

<sup>11</sup> Section 802 (a) (5) (B) USA Patriot Act.

além da segurança do Estado, a segurança dos grupos sociais ou da população, qualquer um que represente uma ameaça a esse bem poderá ser chamado a responder pelo crime de terrorismo, seja ele membro de um grupo não estatal, como no caso dos ataques da KKK aos estabelecimentos negros, nos EUA, ou do aparelho de Estado, como no caso do atentado na Casbá argelina.

Em suma, leis antiterror podem ser elaboradas e interpretadas tanto a partir de uma perspectiva estatocêntrica, em que apenas o Estado figura como objeto mediato do terrorismo, como a partir de um enfoque que abranja coletividades maiores. O Estado nacional pode ser tanto vítima da ação terrorista, como perpetrador. Em algumas das legislações examinadas, o Estado aparece como o único bem jurídico protegido; noutras, porém, não. Há também a segurança e a integridade dos grupos sociais e da população, que podem ser violadas ou ameaçadas não somente por agentes não estatais, mas também por aqueles que servem ao Estado. Nesse caso, porém, o que se procura com a ação terrorista não é subverter, mas manter a ordem político-jurídica, livrando-a de seus inimigos.

São Paulo, maio de 2021.

## Referências

COADY, Cecil Anthony John. Terrorism and innocence. *The Journal of Ethics*, [s. l.], v. 8, n. 1, p. 37-58, Mar. 2004.

DAVIS, Rachael. 12 Horrific crimes committed by the KKK between 1921 and 2016. *Essence*, New York, 1 Dec. 2016. Disponível em: <https://www.essence.com/culture/horrific-kkk-crimes>. Acesso em: 21 out. 2017.

GOLDER, Ben; Williams, George. What is terrorism? Problems of legal definition. *UNSW Law Journal*, Sydney, v. 27, n. 2, p. 270-295, July 2004.

GRINBERG, Lev Luis. Israel's state terrorism. *Peace Research*, Winnipeg, v. 34, n. 1, p. 1-2, May 2002.

JAKOBS, Günther. Bürgerstrafrecht und Feindstrafrecht. *HRRS: Onlinezeitschrift für Höchststrichterliche Rechtsprechung im Strafrecht*. Ausgabe 3, 5. Jahrgang, p. 88-95. März 2004. Disponível em: <https://www.hrr-strafrecht.de/hrr/archiv/04-03/hrrs-3-04.pdf>. Acesso em: 1 out. 2017.

JAKOBS, Günther. Terroristas como pessoas no direito? *Novos Estudos: CEBRAP*, São Paulo, n. 83, p. 27-36, mar. 2009.

LARANÉ, André. Algérie: la guerre d'indépendance. *herodote.net: le média de l'histoire*, Paris, 2016. Disponível em: <https://www.herodote.net/Algerie-synthese-1774.php>. Acesso em: 6 out. 2017.

- LIBRARY OF CONGRESS, The. *Algeria, Morocco, Saudi Arabia: response to terrorism*. Sept. 2015. Disponível em: <https://www.loc.gov/law/help/counterterrorism/response-to-terrorism.pdf>. Acesso em: 5 out. 2017.
- MACHADO, Marta Rodriguez de Assis; RODRIGUEZ, José Rodrigo. Dossiê Estado de direito e segurança: apresentação. *Novos Estudos*: CEBRAP, São Paulo, n. 83, p. 5-9, mar. 2009.
- MCPHERSON, Lionel K. Is terrorism distinctively wrong? *Ethics: An International Journal of Social, Political, and Legal Philosophy*, Chicago, v. 117, n. 3, p. 524-546, Apr. 2007.
- NEUMANN, Peter. R. *Die neuen Dschihadisten: ISIS, Europa und die nächste Welle des Terrorismus*. Berlin: Econ, 2015.
- PERELMAN, Chaïm; OLBRECHTS-TYTECA, Lucie. *Tratado da argumentação: a nova retórica*. Tradução Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- RODIN, David. Terrorism without intention. In: BROOKS, Thom (ed.). *The global justice reader*. Oxford: Blackwell Publishing Ltd, 2008. p. 553-568.
- VEJA a cronologia dos ataques do PCC em 2006 em São Paulo. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 27 jul. 2015. Disponível em: <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,veja-a-cronologia-dos-ataques-do-pcc-em-2006,1732401>. Acesso em: 5 out. 2017.
- WALDRON, Jeremy. Terrorism and the uses of terror. *The Journal of Ethics*, New York, v. 8, n. 1, p. 5-35, 2004.