

TERRORISMO: UMA APROXIMAÇÃO CONCEITUAL

*André Luís Callegari**
*Raul Marques Linhares***

Resumo: Na sociedade atual, caracterizada pela convivência com riscos de diversas naturezas e com a incerteza, a sensação de medo está presente todos os dias. Nesta realidade, se observa uma tendência à expansão do Direito Penal. Como fenômeno social de efeitos consideravelmente grandes e generalizados, o terrorismo se eleva, atualmente, a um lugar central nesta “guerra” contra o crime. Contudo, devido à falta de consenso sobre o que se deve entender como “terrorismo”, há uma incorreta manipulação desse termo. Portanto, é evidente a necessidade de uma maior compreensão do terrorismo, capaz de proporcionar segurança em sua definição. Assim, o objetivo deste artigo

* Doutor em Direito pela Universidad Autónoma de Madrid. *Doutor honoris causa* pela Universidade Autónoma de Tlaxcala, México. Doutor *honoris causa* pelo Centro Universitario del Valle de Teotihuacan, México. Realizou estudos de pós-doutorado na Universidad Autónoma de Madrid sob a direção do Prof. Dr. Manuel Cancio Meliá. Professor de Direito Penal nos Cursos de graduação e pós-graduação da Escola de Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos –UNISINOS–. Advogado Criminalista. Investigador del CNPq; O projeto de pesquisa do presente artigo foi financiado por CNPq. E-mail: callegari@callegariadvogados.com.br

** Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direito da UNISINOS. Bolsista CAPES. Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Escola de Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos –UNISINOS. Membro do grupo de pesquisa “Sistemas Punitivos”, sob a coordenação do prof. Dr. André Luís Callegari. Advogado Criminalista. E-mail: raulinhares@gmail.com. Fecha de recepción: 27 de enero de 2014. Fecha de modificación: 16 de mayo de 2014. Fecha de aprobación: 2 de julio de 2014. Para citar o artigo: ANDRÉ LUIS CALLEGARI, RAUL MARQUES LINHARES. “Terrorismo: uma aproximação conceitual”, *Revista Derecho Penal y Criminología*, vol. 35, n.º 98, enero-junio de 2014, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2014, pp. 39-61.

é discutir as linhas de base para um conceito de terrorismo, para dar maior precisão e segurança na identificação deste fenômeno.

Palavras-chave: Conceitualização do terrorismo; Direito penal; Expansão do direito penal.

TERRORISMO: UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

Resumen: En la sociedad actual, caracterizada por la convivencia con riesgos de diversas naturalezas y con la incertidumbre, la sensación de miedo está presente todos los días. En esta realidad, se observa una tendencia a la expansión del Derecho Penal. Como fenómeno social de efectos considerablemente grandes y generalizados, el terrorismo se lleva actualmente un lugar central en esta “guerra” contra el crimen. Sin embargo, debido a la falta de consenso sobre lo que se debe entender como “terrorismo”, hay una incorrecta manipulación de ese término. Por lo tanto, es evidente la necesidad de una mayor comprensión del terrorismo, capaz de proporcionar seguridad en su definición. Por lo tanto, el objetivo de este artículo es discutir las líneas de base para un concepto de terrorismo, para dar mayor precisión y seguridad en la identificación de este fenómeno.

Palabras clave: Conceptualización del terrorismo; Derecho penal; Expansión del Derecho penal.

TERRORISM: A CONCEPTUAL APPROXIMATION

Abstract: In today’s society, marked by coping with risks of several natures and uncertainty, the feeling of fear is present daily. In this reality, we see a tendency to expand the Criminal Law. As a social phenomenon of considerably large and widespread effects, the terrorism currently takes center stage in this “war” against crime. However, due to the lack of consensus regarding what one should understand as terrorism, there is a wrong handling of that term. Therefore, there is a clear need for greater understanding of terrorism, capable of providing security in its definition. Therefore, the purpose of the paper is to discuss baselines for a concept of terrorism, to give greater accuracy and safety in the identification of this phenomenon.

Keywords: Terrorism conceptualization; Criminal Law; Expansion of Criminal Law.

INTRODUÇÃO: A SOCIEDADE ATUAL E O CONCEITO DE TERRORISMO

Conquanto já acompanhasse a humanidade no decorrer da história, na sociedade atual, o terrorismo foi alçado ao centro das atenções. Tanto é que, quando da abor-

dagem a respeito da denominada “síndrome do Titanic”¹, ZYGMUNT BAUMAN reserva posição privilegiada para o novo “iceberg terrorista”². Em uma sociedade imersa na convivência diária com perigos de todas as espécies, vivenciamos um constante estado de alerta em decorrência de ameaças que surgem de todas as partes e o terrorismo aparece como a mais nova forma de disseminação do medo: uma ameaça nova, invisível, incompreendida e, à primeira vista, incontrolável.

Devido à fluidez do fenômeno terrorista, capaz de adotar diversas formas de aparição (um dos motivos pelos quais inexistente um conceito universal), muitos atos sociais, das mais diversas naturezas, são classificados de maneira precoce como sendo terroristas e, em uma sociedade tomada pelo medo, esses atos cunhados de terroristas são amplamente acolhidos como tal. Nesse processo, nasce um grave problema de utilização (muitas vezes equivocada) do termo “terrorismo”.

Há que se ter imenso cuidado, contudo, na qualificação de atos criminosos como sendo de terrorismo, em decorrência dos efeitos gerados por essa denominação, verificáveis no modo de tratamento legal conferido ao agente (de maior gravidade do que em se tratando de um crime comum) e de seu enquadramento em nível social³.

Esse cuidado se deve ao fato de inexistir, atualmente, um consenso em relação ao conceito de terrorismo, sendo fácil verificar, em seu estudo, a utilização doutrinária, legislativa e judicial de critérios classificatórios diversos. Como fenômeno de alta complexidade que é, a definição precisa do terrorismo se torna uma tarefa árdua, muito em razão da dificuldade de se compreender suas causas, motivações, objetivos, estruturas, etc.

Sob uma perspectiva sociológica, analisando a lógica do terrorismo (ou uma delas), ZYGMUNT BAUMAN aponta para uma realidade produzida especialmente pela luta de poder, de dominação, onde o “nós” reflete um grupo subjugado e o “eles” um grupo explorador dominante em razão de seu poderio militar (especialmente como alusão à política norte-americana exercida sobre o Oriente Médio):

[...] se apenas *nós* tivermos o controle total dos combustíveis que alimentam os motores *deles*, a engrenagem vai ter de parar. *Eles* precisarão comer em *nossas* mãos e fazer o jogo de acordo com as regras que *nós* estabelecermos. A estratégia, contudo, diferentemente do cálculo de possibilidades, não é

1 Para uma compreensão da Síndrome do Titanic: “Todos nós imaginamos que existe um iceberg esperando por nós, oculto em algum lugar no fundo nebuloso, com o qual nos chocaremos para afundar ouvindo música [...]”: JACQUES ATTALI, 1998 *apud* ZYGMUNT BAUMAN. *Medo líquido*, CARLOS ALBERTO MEDEIROS (trad.), Rio de Janeiro, Zahar, 2008, p. 21.

2 ZYGMUNT BAUMAN. *Medo líquido*, cit.

3 MARIONA LLOBET ANGLÉ. *Derecho penal del terrorismo: límites de su punición en un Estado democrático*, Madrid, La Ley, 2010, p. 52.

simples nem auto-evidente. Embora *nós* tenhamos meios suficientes para comprar mais e mais armas, todo o dinheiro de propina que financia sua compra não será o bastante para que nos equiparemos ao poder militar *deles*. A alternativa, ainda que seja apenas a segunda melhor opção, é empregar outra arma que *nós* possuímos tanto quanto *eles*, se não mais: nosso potencial de causar prejuízo, o poder de tornar a luta pelo poder algo custoso demais para se continuar, algo que não vale a pena ou cuja continuidade é claramente impossível. Considerando-se a gritante vulnerabilidade de seus territórios, seus tipos de sociedades, a capacidade destrutiva de nosso poder de causar prejuízo pode muito bem transcender o potencial reconhecidamente formidável de suas armas de destruição em massa. Afinal, precisa-se de muito menos homens, material e trabalho para paralisar uma cidade como Nova York ou Londres do que para descobrir o esconderijo de um único comandante terrorista em sua caverna nas montanhas ou expulsar seus subalternos de sótãos e porões em favelas urbanas...⁴.

Nesse contexto, o terrorismo se apresenta como uma arma de resistência do grupo mais frágil. Ao considerar uma dada situação injusta, mas sendo incapaz de oferecer resistência direta a um grupo dominador, a arma terrorista é utilizada como forma de disseminação de pânico, de prejuízos, de vulnerabilidade, como forma de se compelir o grupo mais forte a recuar em sua política de dominação.

Ademais, assim como toda realidade social, o terrorismo não apresenta uma forma definitiva e imutável. Ao contrário, a história demonstra o seu caráter transmutável e, acompanhando as mudanças globais, novas formas de terrorismo são concebidas. Nesse sentido é o dizer de IGNÁCIO NUNES FERNANDES, ao referir que

[...] el hecho “terrorismo” del siglo XX tiene una característica bien distinta del terrorismo del siglo XXI. [...] Un hecho es la repercusión mundial de estos actos, el terrorismo conocido como tradicional se manifestaba de forma más modesta, consecuentemente con proporciones más reducidas buscando su objetivo. Lo que tenemos hoy es un número de muertos civiles de forma brutal, el anterior normalmente se manifestaba contra el gobierno, de forma directa o indirecta, pero el objetivo era alcanzar a alguien en el poder, aunque algún civil muera por tal hecho. Hoy el objetivo es manifestarse contra el gobierno pero las víctimas son solamente civiles⁵.

4 ZYGMUNT BAUMAN. *Medo líquido*, cit., p. 158.

5 IGNÁCIO NUNES FERNANDES. *El paradigma del terrorismo entre derecho interno e internacional: los delitos de terrorismo entre derecho interno y derecho internacional en los albores del siglo XXI*, Pelotas, Editorial Académica Española, 2012, p. 3 y 4.

FERNANDO REINARES aponta como exemplo visível dessa nova forma de terrorismo os ataques ocorridos em Nova York, em 11 de setembro de 2011, quando se evidenciou uma forma de terrorismo de escala global, de alcance extremamente amplo, acarretando efeitos psíquicos em pessoas de todo o mundo⁶.

Diante dessa dificuldade (e, talvez, impossibilidade) de alcance de um conceito universal seguro de terrorismo, muitos autores, a exemplo de MÁRIO CAPITA REMEZAL⁷ e MANUEL CANCIO MELIÁ⁸, acabam, por vezes, direcionando o estudo do tema à análise de um conceito eminentemente jurídico-penal do terrorismo, não desconhecendo, contudo, a natureza mais ampla do fenômeno.

Nesse sentido, refere o segundo autor que o ponto de partida de qualquer análise do conceito de terrorismo reside em não se confundir sua definição jurídico-positiva de qualquer outra que lhe possa ser atribuída, em pontos de vista distintos de uma análise estritamente dogmática⁹.

Nessa tentativa de conceituação jurídica do terrorismo, parte da doutrina dirige-se ao isolamento dos principais elementos que integram o terrorismo. Procede-se, assim, a uma bipartição das características componentes do terrorismo: de um lado, um elemento estrutural e, de outro, um teleológico. Pelo primeiro, destaca-se a forma de configuração e atuação do terrorismo e, pelo segundo, os objetivos visados por quem pratica o ato¹⁰.

Nesse sentido é a lição de ARROYO ZAPATERO, para quem “[...] puede ensayarse una definición jurídica del problema ‘terrorismo’ conjugando dos elementos. De una parte, los medios empleados y los resultados producidos por los autores de las prácticas terroristas y, de otra, la finalidad que se persigue”¹¹.

Considerando a legislação espanhola acerca da definição típica de terrorismo e utilizando-se dos critérios estrutural e teleológico, MARIONA LLOBET ANGLÍ aduz que

[...] con el término terrorismo deben denominarse, en mi opinión, aquellas conductas delictivas violentas, reiteradas e indiscriminadas; dirigidas contra

6 FERNANDO REINARES. “Los atentados contra EE. UU. y el terrorismo internacional”, *Claves de Razón Práctica*, Madrid, n.º 116, p. 4, 2001.

7 MARIO CAPITA REMEZAL. *Análisis de la legislación penal antiterrorista*, Madrid, Editorial Colex, 2008.

8 MANUEL CANCIO MELIÁ. *Los delitos de terrorismo: estructura típica e injusto*, Madrid, Editora Reus, 2010.

9 *Ibíd.*, p. 136.

10 *Ibíd.*, p. 82.

11 L. ARROYO ZAPATERO. 1985 *apud* MARIO CAPITA REMEZAL. *Análisis de la legislación penal antiterrorista*, Madrid, Editorial Colex, 2008. p. 25.

bienes jurídicos personalísimos; capaces de instrumentalizar a las personas para conseguir fines políticos; y realizadas bien por bandas, organizaciones o grupos armados, bien por sujetos individuales¹².

A partir desse método conceitual, deve-se compreender, como feito no conceito acima, os elementos necessários à configuração do terrorismo, para que seja possível sua identificação nos casos colocados à análise e diferenciação com as demais figuras delitivas.

A respeito dessa última necessidade, salienta-se que o terrorismo possui uma identidade inicial com os crimes comuns. Isto é, ele se utiliza, em regra, do cometimento de atos já tipificado na lei penal. A sua distinção dos crimes comuns se apresenta em um momento posterior, referente ao seu impacto social, que o torna mais grave do que o crime utilizado como meio. Essa circunstância mais grave é representada pela disseminação do sentimento de terror na população. Com isso, conquanto haja uma situação de violência inicial já configuradora, em regra, de um delito, tal situação irá adquirir o caráter de terrorista quando for manifestado pelo agente a necessidade de se outorgar ao ato uma maior publicidade para o alcance de seus objetivos¹³, externando-se essa publicidade pela disseminação do sentimento de terror, próprio desse fenômeno.

Resta saber se todos os atos criminosos que dispersam o terror na sociedade (como, por exemplo, grupos mafiosos, associações racistas ou homofóbicas, milícias, etc.) deverão ser considerados como atos terroristas¹⁴. Para isso, analisar-se-ão alguns elementos básicos referidos pela doutrina na tentativa de conceituação do terrorismo, objetivando-se traçar um caminho seguro para a qualificação de fenômenos sociais como sendo, ou não, de terrorismo.

I. UMA TENTATIVA DE CARACTERIZAÇÃO DO TERRORISMO

A. Discurso do terror

Apesar de não haver consenso a respeito de um conceito universal de terrorismo, parece haver concordância quanto à necessidade de um fator específico para a sua constituição, derivado de seu próprio nome: a utilização do discurso do terror. O

12 MARIONA LLOBET ANGLÍ. *Derecho penal del terrorismo*, cit., p. 66.

13 JACQUES A. WAINBERG. *Mídia e terror: comunicação e violência política*, São Paulo, Paulus, 2005. p. 15.

14 MARIONA LLOBET ANGLÍ. *Derecho penal del terrorismo*, cit., p. 56.

próprio termo terrorismo, em sua acepção comum, significa “[...] um estado psíquico de grande medo ou pavor”¹⁵.

Quando PABLO CÉSAR REVILLA MONTOYA indica o “[...] objetivo de crear una atmósfera de terror [...]”¹⁶ como o elemento principal de identidade do terrorismo, trata-se daquele objetivo para o qual se dirige o ato, necessário para o alcance de um outro objetivo maior (majoritariamente referido como um objetivo político). Pode-se dizer, assim, que o terrorismo tem por objetivo imediato a difusão do sentimento de terror, que seria, propriamente, um meio capaz de levá-lo ao seu objetivo último ou mediato.

Esse mesmo entendimento é partilhado por MANUEL BECERRA RAMÍREZ, que enxerga no objetivo de criar uma atmosfera de terror o elemento que identifica o terrorismo, entre tantos outros elementos que não alcançam o consenso doutrinário¹⁷.

Considerando-se, pois, o terrorismo como ato destinado à criação de um sentimento social de terror, pode-se perceber que a essência de seu discurso se manifesta como uma experiência subjetiva¹⁸, destinada, sobretudo, a efeitos psíquicos¹⁹ –característica própria da manipulação de sentimentos. Em razão disso, se faz necessário compreender o terrorismo como estratégia de comunicação²⁰; ou seja, o cerne do ato terrorista se verifica não no dano material facilmente verificável e difundido de forma instantânea em nossa sociedade, mas na mensagem que acompanha o ato e que se difunde com a divulgação dos danos. O terrorismo se manifestará, portanto, não tanto em uma ameaça ou dano real, mas pela representação de um possível dano²¹.

Evidencia-se, pelo que foi exposto, uma relação de quase cumplicidade entre a mídia e o terrorismo. Por ser a estratégia do grupo mais débil, de efeitos predominantemente psicológicos, a natureza comunicacional do terrorismo depende da disposição dos

15 PAUL WILKINSON. *Terrorismo político*, Rio de Janeiro, Editora Artenova, 1976, p. 13.

16 PABLO CÉSAR REVILLA MONTOYA. “El terrorismo global. Inicio, desafíos y medios político-jurídicos de enfrentamiento”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, v. 5, 2005, p. 406.

17 MANUEL BECERRA RAMÍREZ. “El 11 de septiembre y el derecho internacional”, em JOSÉ LUIS VALDÉS UGALDE y DIEGO VALADÉS (org.). *Globalidad y conflicto: Estados Unidos y la crisis de septiembre*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 259.

18 PAUL WILKINSON. *Terrorismo político*, cit., p. 13.

19 MANUEL CANCIO MELIÁ. *Los delitos de terrorismo*, cit., p. 68.

20 MANUEL CANCIO MELIÁ. “Algunas reflexiones preliminares sobre los delitos de terrorismo: eficacia y contaminación”, em JULIO DÍAZ-MAROTO y VILLAREJO. *Derecho y justicia penal en siglo XXI: liber amicorum*, Libro en homenaje al profesor Antonio González-Cuellar García, cap. 3, Madrid, Editorial Colex, 2006, p. 492.

21 A diferenciação entre o dano e sua mera representação, essencial para o estudo do terrorismo, já era abordada em Aristóteles, como se vê: “Definamos o medo como uma forma de padecimento ou perturbação gerada pela representação de um mal vindouro de caráter destrutivo ou penoso”: *Retórica*, EDSON BINI (trad.), São Paulo, Edipro, 2011, p. 137.

meios de comunicação para o alcance de seu status e de seus objetivos. Nas palavras de JACQUES A. WAINBERG, “[...] esse fenômeno social e político do terror não ocorreria se não fosse também, e em essência, um fenômeno comunicacional”²². Não fosse, portanto, o solo fértil à disposição do terrorismo em nossa sociedade, caracterizada pela instantaneidade de informações, esse fenômeno perderia a característica que o faz ser o que é.

Constata-se, pois, que o terrorismo possui como ponto crucial de distinção o uso do discurso do terror. Com isso, necessária será a verificação desse elemento para a sua configuração prática. Não basta a presença de todos os demais elementos constitutivos do terrorismo se ausente este que pode ser considerado seu núcleo principal.

Assim, a título ilustrativo, não se poderá falar em terrorismo se ocorrer uma determinada atividade, com a instrumentalização de determinadas vítimas (requisito analisado em ponto específico) e o objetivo de, por exemplo, compelir o Estado a tomar certa decisão política, se não for essa atividade dotada de relevância social a ponto de ser capaz de produzir uma atmosfera de terror social. No exemplo, poder-se-ia pensar em uma ameaça dirigida diretamente a membros do Governo ou a familiares seus, com violência excessiva, contudo, sem que a ameaça recaísse sobre um grupo social e, em decorrência disso, fazendo-se inexistente a característica aleatoriedade (abordada em tópico próprio) da ameaça terrorista, necessária para a disseminação do sentimento de terror generalizado. Poderia restar, nesse caso, a possibilidade de punição a título de homicídio e ameaça, mas, por restar ausente a instrumentalização do sentimento de terror geral, não se poderia falar em terrorismo²³.

Alguns desdobramentos ocorrem desse elemento comunicacional do terrorismo, representados pela indiscriminação de seus efeitos, pela instrumentalização das vítimas diretas e pela necessidade (ou possibilidade) de reiteração de atos.

1. *A indiscriminação/aleatoriedade do terrorismo*

Para que o discurso do terrorismo atinja a proporção devida, capaz de conduzi-lo ao sucesso pretendido, é necessário que os seus efeitos não sejam limitados às vítimas diretas de seus danos (v.g., aqueles afetados diretamente pela detonação de um artefato explosivo). O terrorismo somente atinge a disseminação do sentimento de pânico social se seus efeitos se estenderem para além das pessoas efetivamente atacadas. Consequentemente, pode-se concluir ser da essência do terrorismo um caráter aleatório da identificação de suas vítimas²⁴.

22 JACQUES A. WAINBERG. *Mídia e terror*:..., cit., p. 63.

23 MARIONA LLOBET ANGLÍ. *Derecho penal del terrorismo*:..., cit., 2010, pp. 74 y 75.

24 MANUEL CANCIO MELIÁ. *Los delitos de terrorismo*:..., cit., p. 71.

Dessa forma, o terrorismo é composto por um elemento de indiscriminação em relação a suas vítimas.

Atente-se para o fato de que a indiscriminação em grande escala e a ampla tendência à letalidade são marcas do formato de terrorismo internacional predominante nos dias atuais²⁵.

Realizando uma distinção entre o terrorismo e o crime de ameaça, MARIONA LLOBET ANGLÍ refere que a mensagem constante na ameaça é “vou tocar em você, sujeito determinado, se não cumprir determinada imposição”. Ao contrário, a mensagem própria do terrorismo é “posso tocar em você, sujeito indeterminado, em uma próxima vez”²⁶. Ou seja, a vítima da mensagem terrorista não é definida, direcionando-se de forma indiscriminada à sociedade.

Salienta-se que, com a indiscriminação, não se quer dizer que o terrorismo não possa ter, em um primeiro momento, uma vítima determinada, individualizada.²⁷ Mesmo que assim o seja e o ato se dirija a uma pessoa em especial ou a um grupo previamente identificado, deverá haver tantas outras pessoas a adotarem o papel de vítimas indiretas, vítimas da mensagem de terror, sendo essas últimas indeterminadas.

2. *Instrumentalização das vítimas*

Como decorrência do caráter comunicacional do terrorismo, as vítimas do ato de violência direta a bens individuais (à vida, à integridade física, etc.), fruto da atuação do grupo criminoso, são tomadas como meros instrumentos necessários para o alcance da disseminação do terror. Ou seja, o ataque terrorista atinge um grupo de pessoas objetivando que todos os demais sejam atingidos pelo efeito psicológico do ato, procedimento que se utiliza do primeiro grupo como instrumento a consecução do resultado final.

As pessoas atingidas de forma direta pelo ataque terrorista adotam menos o papel de vítimas e mais o papel de instrumento (por isso se poder dizer que o terrorismo instrumentaliza suas vítimas), com a função de portadores da mensagem terrorista²⁸.

Essa instrumentalização das vítimas ocorrerá em dois estágios. Na instrumentalização em primeiro grau, tem-se a utilização das vítimas do ataque terrorista como meio necessário para a disseminação do sentimento de terror em um grupo mais amplo de pessoas. Em um segundo momento, criada a atmosfera de terror, todas as

25 FERNANDO REINARES. “Los atentados contra EE. UU. y el terrorismo internacional”..., cit., p. 4.

26 MARIONA LLOBET ANGLÍ. *Derecho penal del terrorismo*..., cit., p. 82.

27 PAUL WILKINSON. *Terrorismo político*..., cit., p. 17.

28 MARIONA LLOBET ANGLÍ. *Derecho penal del terrorismo*..., cit., p. 68.

pessoas (vítimas diretas e indiretas) são manuseadas como instrumento para que a mensagem terrorista alcance o Estado e, dessa maneira, o terrorismo possa atingir sua finalidade política (como será posteriormente referido).

Portanto, para alcançar seus objetivos, o terrorista deve compreender, em suas vítimas, o mero papel de caminho ao alcance do Estado. Necessário, portanto, que o terrorismo “desumanize” suas vítimas diretas, que as despersonalize²⁹.

3. *A possibilidade de reiteração de atos*

Refere-se, ainda, como elemento caracterizador do terrorismo a possibilidade de reiteração dos atos³⁰. Essa característica pode ser considerada como decorrência necessária do sucesso do ato terrorista na disseminação do terror. Justamente o que torna o medo do terrorismo de tamanha grandeza é a perspectiva de que aquele ato específico e já consumado tenderá a se repetir e que, devido à indiscriminação dos seus efeitos, poderá atingir qualquer pessoa, a qualquer momento.

Assim, entende-se que, se inexistente a possibilidade ou probabilidade de reiteração do ato terrorista, será ele incapaz de provocar a contento uma atmosfera de terror, podendo produzir nada mais do que um sentimento de comoção ou revolta generalizada pelo ato já cometido e de efeitos cessados.

Mesmo que apenas se tenha cometido um ato, isso não impede a sua classificação como terrorista. Não resta prejudicada a necessidade de reiteração de atos nesse caso, pois o sentimento de pânico gerado pelo terrorismo não depende da pluralidade de atos concretos, mas de um prognóstico de repetição do ato, objetivamente constatável³¹. A própria perspectiva verificável de repetição, mesmo que não se torne concreta, já se apresenta como meio idôneo para o alcance dos objetivos a que se propõe o terrorismo.

Nessa linha, segue o dizer de JESÚS-MARÍA SILVA SÁNCHEZ, para quem o terrorismo constitui “[...] uma renovada vivência do mal que atemoriza e angustia”³².

Por conseguinte, a mensagem do terrorismo não se esgota em um ato isolado; ela estende seus efeitos ao futuro e se faz permanente no tempo, encontrando facilidade de ampliação em uma sociedade tomada por incertezas e pelo medo do imprevisível

29 MANUEL CANCIO MELIÁ. *Los delitos de terrorismo*:..., cit., p. 66.

30 MARIONA LLOBET ANGLI. *Derecho penal del terrorismo*:..., cit., p. 67.

31 MARIONA LLOBET ANGLI. *Derecho penal del terrorismo*:..., cit., p. 71.

32 JESÚS-MARÍA SILVA SÁNCHEZ. “A expansão do direito penal: aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais”, LUIZ OTAVIO DE OLIVEIRA ROCHA (trad.), São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2002, p. 36.

como é a nossa. Assim se constata pelo ensinamento de MARIONA LLOBET ANGLÍ, para quem

[...] la sensación de seguridad, esto es, la seguridad subjetiva, se ve mucho más afectada por este fenómeno aunque objetivamente otras causas sean más peligrosas para la vida y la integridad de las personas; y ello es debido a que el modus operandi utilizado, a saber, la aleatoriedad y la repetición (lo que también se relaciona con la magnitud del daño), incide en la psiquis de las personas de un modo especialmente intenso, sobre todo en la era de las armas de destrucción masiva y de la comunicación de masas³³.

B. A qualidade organizacional

Ao contrário da característica anterior, a discussão a respeito da possibilidade de caracterização de um ato individual como terrorista não encontra voz pacífica na doutrina.

MARIONA LLOBET ANGLÍ defende a possibilidade de existência do chamado “terrorismo individual”. A autora não afasta a necessidade de verificação da extrema gravidade e intensidade da mensagem implícita para constituição do terrorismo. Todavia, não considera esse um empecilho, atualmente, a ocorrência de um ato terrorista individual, levando em conta o grau de destruição que podem alcançar algumas armas modernas. Dessa forma, a lesividade e operacionalidade próprias de uma organização terrorista seriam alcançadas de maneira individual em decorrência dos meios atuais de atuação³⁴.

Contudo, não se deve esquecer que o crime de terrorismo, especialmente nos moldes modernos, por natureza, refere-se a um fenômeno social de extensão sem igual em seus efeitos, consequência de sua extraordinária capacidade comunicacional. Disso decorre a dificuldade em se enxergar, no ato cometido por agente individual, a natureza terrorista.

Nesse sentido, MANUEL CANCIO MELIÁ entende derivar da própria dimensão da mensagem do terrorismo a sua necessária qualidade de organização³⁵. Existe, aqui, uma incapacidade de o agente isolado atingir toda a extensão consideravelmente ampla do terrorismo.

Para o autor, a configuração unitária do terrorismo “[...] casa mal con lo que de acuerdo con la doctrina dominante constituye una de las bases fundamentales del

33 MARIONA LLOBET ANGLÍ. *Derecho penal del terrorismo*:..., cit., p. 69.

34 MARIONA LLOBET ANGLÍ. *Derecho penal del terrorismo*:..., cit., p. 88.

35 MANUEL CANCIO MELIÁ. *Los delitos de terrorismo*, cit., p. 136.

carácter especial de las infracciones en materia de terrorismo: la organización”³⁶. No entendimento do autor, portanto, em sua acepção própria, o terrorismo apenas comporta aquelas ações praticadas por um grupo organizado, condição essencial para fazer com que a atividade adquira uma significação política considerável, em razão do perigo que representa³⁷.

Nesse sentido, MYRNA VILLEGAS DÍAZ aponta o terrorismo como sendo um ato de violação massiva e sistemática aos direitos humanos que não poderá ocorrer sem uma estratégia, devido a sua amplitude e complexidade. Conclui a autora que essa estratégia e posterior ataque aos direitos humanos apenas se faz possível no seio de uma organização, demonstrando a necessária estrutura coletiva do terrorismo³⁸.

Não se afasta, aqui, a possibilidade de um agente individual ser capaz de, com seu ato, difundir o sentimento de medo em grande parte das pessoas. Em uma sociedade como a nossa, tomada pela instantaneidade de informações, o sentimento de medo é facilmente disseminado. Como consequência do fácil acesso a informações em tempo real, verifica-se a incidência de uma “aproximação sentida” a fatos violentos, por mais que ocorram em local isolado e distante do receptor da notícia. Não surpreenderá, pois, que o ato de um agente isolado alcance grande repercussão social; todavia, não atingirá esse ato a magnitude típica do terrorismo, que não deve ser confundida com o medo (mesmo que generalizado) gerado por um crime comum, em uma sociedade marcada pela difusão de informações e já propícia a altos níveis de temeridade.

Além disso, outra característica da atual forma predominantemente adotada pelo terrorismo traz à tona a necessidade de sua estruturação coletiva. Pode-se perceber que a forma de terrorismo do século XXI se destaca pelo vencimento de barreiras fronteiriças. Ou seja, ganha destaque por ser uma forma de terrorismo internacional. Mesmo que o âmbito de atuação direta do grupo terrorista se limite a atos cometidos em um espaço territorial específico, é decorrência da natureza terrorista a sua capacidade de gerar efeitos psicológicos (estratégia do discurso do terror) muito

36 *Ibíd.*, p. 259.

37 Deve-se destacar que o conceito jurídico-penal de terrorismo constante no Código Penal Espanhol se destina a tutelar diretamente dois bens jurídicos: a ordem constitucional e a paz pública. Em razão disso, o autor refere que apenas pela configuração organizacional a atividade poderia representar ofensa aos bens jurídicos tutelados, isto é, a capacidade de subverter a ordem constitucional ou alterar gravemente a paz pública. Todavia, salienta que não só em relação à capacidade de ofensa ao bem jurídico é exigível a estrutura de organização ao terrorismo, mas, também, por uma análise de ciência política e de ciência social, de onde se constata um entendimento majoritário dessa necessidade. MANUEL CANCIO MELIÁ. *Los delitos de terrorismo*:..., cit., pp. 260 y 261.

38 MYRNA VILLEGAS DÍAZ. *Elementos para un concepto jurídico de terrorismo*, Santiago, Chile, 29 maio 2011. Disponível em [http://www.plumaypincel.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=391:elementos-para-un-concepto-juridico-de-terrorismo-myrna-villegas]. Acesso em 15 fev. 2014. Texto postado no site *Pluma y Pincel* portal cultural.

mais amplos. Conjugando-se esse poder de amplitude transfronteiriço dos efeitos do terrorismo com a necessária possibilidade de reiteração de atos para a configuração da atmosfera de terror, deve-se concluir pela indispensabilidade de uma estrutura coletiva consideravelmente densa para que se possa pensar em terrorismo.

Portanto, forçoso se faz exigir, para a configuração do terrorismo, a associação de, pelo menos, três pessoas, na linha adotada pelo artigo 288 do Código Penal Brasileiro, de maneira a se vislumbrar a capacidade do grupo de alcançar os efeitos de um ato terrorista.

C. A finalidade política

Outra característica amplamente apontada como essencial ao terrorismo diz respeito ao seu objetivo último, correspondente à finalidade de ocasionar uma alteração política. Ou seja, o terrorismo possui uma especial motivação, para a qual servem de instrumentos seus demais elementos. A mensagem final do terrorismo, por isso, é direcionada não às pessoas atingidas em um primeiro plano pelo discurso do terror, mas, preponderantemente, ao Estado.

Analisando o Código penal espanhol de 1995³⁹, MARIO CAPITAL REMEZAL aduz que aquela legislação adotou, como critério caracterizador do terrorismo a finalidade do ato, que, segundo o autor, deverá ser dirigido a subverter a ordem constitucional ou a alterar gravemente a paz pública⁴⁰. Nesse sentido é a consideração de EUGENIO RAÚL ZAFFARONI, ao se referir ao terrorismo como uma forma de delinquência subversiva⁴¹.

Sob esse aspecto, o terrorismo, na tentativa de alcance de seu fim, contém um caráter instrumental, servindo o ato de meio para a consecução da finalidade política⁴².

Ao se questionar sobre o quê fazem os terroristas, MANUEL CANCIO MELIÁ diz poder estar nessa finalidade política a resposta para a pergunta, sendo as infrações de terrorismo direcionadas a provocar reações do Estado⁴³.

39 Conforme o artigo 571.3 do Código Penal Espanhol de 1995: “De las organizaciones y grupos terroristas. [...] Artículo 571 [...] 3. A los efectos de este Código, se considerarán organizaciones o grupos terroristas aquellas agrupaciones que, reuniendo las características respectivamente establecidas en el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 570 bis) y en el párrafo segundo del artículo 570 ter, tengan por finalidad o por objeto subvertir el orden constitucional o alterar gravemente la paz pública mediante la perpetración de cualquiera de los delitos previstos en la Sección siguiente”.

40 MARIO CAPITAL REMEZAL. *Análisis de la legislación penal antiterrorista*, Madrid, Editorial Colex, 2008, p. 36.

41 EUGENIO RAÚL ZAFFARONI. *Tratado de Derecho Penal. Parte General*, vol. 5, Buenos Aires, Ediar, 1988, p. 105.

42 MARIO CAPITAL REMEZAL. *Análisis de la legislación penal antiterrorista*, cit., p. 42.

43 MANUEL CANCIO MELIÁ. *Los delitos de terrorismo:...*, cit., pp. 67 y 68.

A apontada finalidade política do terrorismo, reconhecida majoritariamente pelos tratados internacionais sobre o terrorismo⁴⁴, serve como elemento diferenciador desse tipo de infração de, por exemplo, uma organização criminosa apenas destinada ao narcotráfico ou a atividades mafiosas de qualquer tipo. Enquanto o terrorismo pretende a disseminação do terror para que, pela criação da desordem, o Estado ceda a suas exigências, as demais manifestações do crime organizado citadas desejam não a subversão política de um país, mas a manipulação da ordem já existente para obtenção de seus interesses (geralmente financeiros)⁴⁵. Enquanto a organização criminosa simples sobrevive na ordenação política local e assim pretende seguir, a organização terrorista não aceita a ordem política imperante e objetiva, por meio de atos de violência, sua alteração forçada, por meios antidemocráticos.

Da mesma forma, não se pode atribuir a finalidade política que caracteriza o ato terrorista a um grupo armado atuante com o objetivo direto de manutenção de determinada raça, crença, ideologia, etc., e que, por isso, cometesse assassinatos generalizados contra raças, crenças, ideologias, etc. diferentes.

Nesse último caso, deve-se ter em conta a diferença entre um ato dirigido a um fim político de um ato que não possui esse fim, conquanto o resultado prático desejado se apresente semelhante. Tome-se, ilustrativamente, o fato de um grupo assassinar pessoas de uma etnia, indiscriminadamente, com o fim de difundir o sentimento de terror, para que o Estado altere sua política em relação às pessoas dessa etnia e decida, ao final, pela expulsão dessas pessoas de seu território; de outro lado, o caso do mesmo grupo que, com o mesmo ato (assassinatos), pretenda compelir, diretamente, as pessoas da etnia atingida a deixarem o território de um país. Apesar de ambos os atos serem instrumentalizados em um primeiro grau (suscetível de atemorizar o público), apenas o primeiro possui a instrumentalização de segundo grau (direcionado a estabelecer uma comunicação com o Estado, para alcance de uma finalidade política) e, por isso, pode ser qualificado como terrorismo⁴⁶.

Esse mesmo posicionamento é manifestado por MYRNA VILLEGAS DÍAZ, para quem o terrorismo é “[...] cometido con la finalidad de conmovier los fundamentos del Estado democrático alterando la estructura política, social, económica y/o medioambiental del país (que podría concretarse en un bien jurídico como el ordenamiento constitucional democrático)”⁴⁷.

Como se pode ver, deve-se concluir pela finalidade política do terrorismo em razão da própria forma de atuação eleita para o ato. A organização terrorista se utiliza de

44 MYRNA VILLEGAS DÍAZ. *Elementos para un concepto jurídico de terrorismo*, cit.

45 MARIONA LLOBET ANGLI. *Derecho penal del terrorismo*:..., cit., p. 57.

46 *Ibíd.*, p. 90.

47 MYRNA VILLEGAS DÍAZ. *Elementos para un concepto jurídico de terrorismo*, cit.

um ato violento tomado de caráter comunicacional, de disseminação do terror na sociedade, para que o Estado, receptor final da “mensagem terrorista”, seja compelido a acatar uma imposição política do grupo. Não fosse o terrorismo dominado por uma finalidade política, não haveria necessidade de construção, pelo próprio grupo, de uma comunicação com o Estado.

Em decorrência disso, WALTER LAQUEUR refere que:

O terrorismo tem sido definido como a aplicação de violência ou ameaça de violência por entidades menores que um Estado, destinada a semear o pânico na sociedade, para enfraquecer ou até mesmo derrubar os detentores do governo, e para produzir uma alteração política⁴⁸.

Em um Estado democrático, se concebe como finalidade política aquela destinada ao alcance de fins que somente seriam alcançáveis por meio de meios democráticos (v.g., exercício de voto, manifestações populares, etc.). Já em regimes antidemocráticos, deve-se fazer a distinção entre o ato de terrorismo e o ato de resistência ao regime imposto. Nesse último caso, a atividade violenta se direciona aos membros do Governo, às suas forças, com o objetivo de instituição de um regime diferente. Esse ato de resistência, em regra, se apresenta de forma legítima na luta contra a opressão ditatorial. Todavia, essa resistência legítima não inclui a possibilidade de utilização da população civil como instrumento ao alcance da alteração de regime, residindo aqui a linha demarcatória do terrorismo: a atividade do grupo resistente dirigida contra a população⁴⁹.

Desse modo, pode-se sintetizar o conceito de terrorismo como os “[...] actos maquinados que tienen por objeto atemorizar, crear zozobra social con la finalidad de llamar la atención, de presionar al gobierno sobre reivindicaciones políticas”⁵⁰.

Deve-se reconhecer, pois, o terrorismo como o ato que nega a ordem política imperante em determinado território. Além disso, a forma utilizada pelo ato para essa negação deverá se desenvolver de maneira extremamente violenta, mediante ataques à população em geral, destinados esses ataques a propagar uma mensagem de terror nas pessoas.

48 WALTER LAQUEUR. “Postmodern terrorism”, em *Foreign Affairs*, n.º 5, vol. 75, 1996, setembro-outubro, p. 24.

49 MARIONA LLOBET ANGLI. *Derecho penal del terrorismo: ...*, cit., pp. 94 a 96.

50 MANUEL BECERRA MARTÍNEZ. “El 11 de septiembre y el derecho internacional”, cit., p. 259.

D. O bem jurídico tutelado

Nos termos constantes na Convenção Interamericana contra o Terrorismo, ratificada pelo Brasil no ano de 2005, “[...] o terrorismo constitui uma grave ameaça para os valores democráticos e para a paz e a segurança internacionais [...]”⁵¹.

Devido a sua natureza complexa, também a ofensa produzida pelo crime de terrorismo vai se manifestar de forma complexa. O terrorismo, portanto, se apresenta como violação não só a um bem jurídico, mas a uma pluralidade deles. Em um primeiro momento, o ato terrorista constitui uma afronta ao mesmo bem jurídico protegido pelo delito comum do qual se utiliza; ou seja, a vida, a integridade física, a liberdade, o patrimônio, etc. Por segundo, o terrorismo se consubstancia na violação à paz pública. Por último, direciona-se o terrorismo como agressão à própria democracia, no tocante à tomada de decisões políticas de maneira legítima⁵², considerando-se que é da natureza do ato terrorista o objetivo de forçar o Estado constituído a adotar sua vontade imposta.

Reside justamente no terceiro bem jurídico atingido a diferença entre o terrorismo e as demais formas de organização criminosa. Enquanto esta última almeja a alteração do conteúdo democrático do Estado para o alcance de vantagens ou até mesmo sobrevive e auferir vantagens dentro da ordem dominante, o terrorismo não só atinge o conteúdo democrático do Estado, como a própria democracia em seu todo.⁵³ Isso decorre do objetivo político inerente ao ato terrorista, que se manifesta como uma tentativa de provocar determinada alteração política por meio de atos de violência, sem respeito, portanto, às formas democráticas de consecução de resultados políticos (v.g., manifestações sociais, exercício do voto, greves, etc.).

Nesse sentido é a lição de MYRNA VILLEGAS DÍAZ, para quem o crime de terrorismo se configura pela

[...] imposición, por la fuerza, de una determinada ideología política. Luego, el bien jurídico de naturaleza colectiva que resulta objeto del ataque no es otro que el ordenamiento constitucional democrático originado en la manifestación de la voluntad popular. De ahí la importancia de considerar o valorar el elemento político en el injusto penal⁵⁴.

51 Para maiores informações, consultar: ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS –OEA–. “Convenção Interamericana contra o Terrorismo: ratificada em 26 de setembro de 2005”. Disponível em [http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/A-66.htm]. Acesso em: 15 fev. 2014.

52 MARIONA LLOBET ANGLI. *Derecho penal del terrorismo*:..., cit., p. 59.

53 *Ibíd.*, p. 60.

54 MYRNA VILLEGAS DÍAZ. “Los delitos de terrorismo en el anteproyecto de Código Penal de Chile”, *Revista Latinoamericana de Derecho Penal y Criminología*. Disponível em [http://www.iuspenalismo.com.ar/doctrina/MYRNAVILLEGAS.pdf]. Acesso em: 15 fev. 2014.

Do exposto decorre a exigência de que a violência primeira eleita pelo grupo terrorista seja capaz de afetar (ou ameaçar de forma concreta) a ordem democrática e essa é a razão pela qual não se deve aceitar, como meio suficiente para a configuração do terrorismo, a lesão unicamente à propriedade, seja privada ou pública. Para que o ato tenha capacidade de atingir proporções suficientes para alterar a ordem democrática, deverá afetar bens jurídicos dotados de extrema importância às pessoas, como a vida, a integridade física, a liberdade.

A paz pública é o bem jurídico por excelência violado pelo ato terrorista. Isso decorre do efeito psicológico do ato terrorista, que o caracteriza como tal e que lhe confere a própria nomenclatura. Quando se refere que o terrorismo se constitui em um ato violento direcionado a difundir o sentimento de terror generalizado nas pessoas, do que se retira seu poder comunicacional, está-se a apontar o ataque à paz pública cometido pelo ato. Entendendo-se a paz pública como a sensação de segurança geral, de tranquilidade social, evidente se torna a violação do ato terrorista a esse bem jurídico.

1. *Delitos-meios de gravidade*

Como já referido, o terrorismo se utiliza de crimes comuns para difundir o sentimento de terror generalizado em um grupo social, com o intento de alcançar algum objetivo político. É fácil perceber, portanto, a gravidade considerável do ato terrorista, que o distingue dos demais tipos criminais justamente pelo alcance de seus efeitos. Para se fazer capaz de alcançar tamanha gravidade, o terrorismo necessariamente deve se utilizar de meios que o permitam produzir os efeitos almejados. Esses meios são, em regra, os crimes que atentam contra os bens jurídicos mais essenciais ao homem, ou seja, a vida, a liberdade e a integridade das pessoas, seja efetivamente ou mediante a criação de perigos concretos. Nas palavras de MARIONA LLOBET ANGLÍ,

[...] las concretas infracciones que tiene que realizar una organización terrorista (o un sujeto aislado) han de atacar contra los bienes personales más esenciales de los individuos, puesto que tienen que ser idóneas para producir intimidación y conmoción. Sólo vulnerando y poniendo en peligro la vida, salud, integridad y libertad de las personas es posible alterar la paz pública en el sentido indicado, esto es, crear temor por la propia vida, y, en consecuencia, forzar a los gobiernos a que atiendan las peticiones terroristas⁵⁵.

Em decorrência disso, entende a autora que os atos que atentem exclusivamente à propriedade ou outros bens materiais ou aqueles que apenas produzem alterações públicas não são capazes de ser qualificados como terroristas. Incluem-se nesse

55 MARIONA LLOBET ANGLÍ. *Derecho penal del terrorismo: ..., cit., p. 77.*

grupo, v.g., os atos de grupos ecologistas que produzam danos contra bens públicos ou grupos que produzam desordem pública⁵⁶.

Quando verificada, portanto, a violação unicamente ao patrimônio, público ou privado, não há que se reconhecer a ocorrência de terrorismo, que apenas pode ser constatado nos casos de ataques incidentes contra bens jurídicos fundamentais de caráter individual, como os já mencionados (vida, integridade física, liberdade, etc.)⁵⁷.

Quando, porém, se produzem, intencionalmente, determinados atos insuficientes para gerar o sentimento de terror (v.g., danos ao patrimônio), mas que acabem por colocar em risco a vida, a integridade ou a liberdade das pessoas, admite-se a configuração do terrorismo se esse risco indireto for assumido a título doloso e se presentes os demais requisitos do terrorismo⁵⁸.

Por todo o exposto, pode-se concluir que o terrorismo deverá, necessariamente, ser direcionado a bens jurídicos essenciais. Além disso, o que se percebe atualmente é a adoção de uma forma de terrorismo marcada pelo cometimento de atos altamente letais, do que se tomam como exemplos por excelência os ataques à Nova York, de 11 de setembro de 2001⁵⁹. Em regra, portanto, o ato de terrorismo tenderá a deixar vítimas, se não fatais, ao menos com lesões consideráveis.

E. Distinção de terrorismo e guerra

Nas palavras de PAUL WILKINSON, “Na prática é extremamente difícil traçar limites nítidos entre guerra e terror”⁶⁰. Mesmo sendo tarefa dificultosa, fica evidente que, para o autor, guerra e terrorismo não refletem um mesmo fenômeno.

Como se sabe, mesmo em caso de guerra, existem certas diretrizes a serem seguidas pelos Estados (como, por exemplo, aquelas dispostas nas Convenções de Genebra que regulam a tutela de militares feridos, o tratamento a prisioneiros de guerra, a proteção a civis, etc.). Dessa forma, “[...] los actos de guerra no constituyen delitos de terrorismo, sino que son conductas, o bien legítimas, o bien constitutivas de crímenes de guerra”⁶¹.

Justamente por não configurar ato de guerra, o terrorismo carece de poderio militar. Ele se diferencia de um conflito armado de grande intensidade, porquanto o terroris-

56 *Ibíd.*, p. 78.

57 MYRNA VILLEGAS DÍAZ. *Elementos para un concepto jurídico de terrorismo*, cit.

58 MARIONA LLOBET ANGLI. *Derecho penal del terrorismo*:..., cit., p. 78.

59 FERNANDO REINARES. “Los atentados contra EE. UU. y el terrorismo internacional”, cit., p. 4.

60 PAUL WILKINSON. *Terrorismo político*, cit., p. 19.

61 MARIONA LLOBET ANGLI. *Derecho penal del terrorismo*:..., cit., p. 127.

mo, como já referido, configura a estratégia do grupo mais débil⁶². Como resultado dessa característica, o terrorismo necessita de um equivalente à força militar que não possui. Esse equivalente é encontrado nos meios especificamente terroristas. Nas palavras de MANUEL CANCIO MELIÁ: “[...] la selección de distintos objetivos a los que agredir con el objetivo de generar una amenaza generalizada, una *intimidación masiva* que equivalga a la amenaza de uso de la fuerza militar”⁶³.

Possuísse o grupo de agentes um poderio militar, não seria necessário para o alcance de seus objetivos o apelo à estratégia de disseminação do terror. Mais fácil seria a utilização de sua capacidade militar para estabelecer uma comunicação violenta direta com o Estado.

A diferenciação entre ato terrorista e ato de guerra importará em consequências diretas na forma de combate ao terrorismo a ser adotada pelo Estado. Isso se deve ao fato de ambos os fenômenos exigirem formas diferentes de abordagem, levando-se em conta suas motivações e consequências especiais. Nesse ponto, LUIGI FERRAJOLI aponta o grande equívoco atualmente cometido por alguns Estados, que, como forma de combater o terrorismo, adotam o discurso de “guerra ao terror”, exercendo atos de combate militar de grande escala, quando o ideal seria preservar a mencionada distinção entre o terrorismo e a guerra e reservar ao último o tratamento próprio de um ato criminoso⁶⁴.

F. Terrorismo e manifestações sociais

A partir dos elementos expostos caracterizadores do terrorismo, podem-se distinguir com certa clareza os atos terroristas das manifestações sociais, mesmo àquelas que tomam proporções violentas, mas que não satisfazem todos os requisitos do terrorismo.

Em regra, as manifestações sociais objetivam provocar a alteração de alguma situação política, dirigindo-se o ato ao Estado, como exigência de soluções às reivindicações.

Contudo, além de serem as manifestações o exercício de um direito democrático de reivindicação, já em um primeiro momento, se faz ausente nesses movimentos reivindicatórios a característica do discurso do terror. Por mais que algumas manifestações acarretem o sentimento de amedrontamento em determinadas pessoas, esse não é um objetivo do grupo manifestante como o é do grupo terrorista em sua instrumentalização das pessoas.

62 MANUEL CANCIO MELIÁ. *Los delitos de terrorismo*:..., cit., p. 70.

63 *Ibid.*, pp. 70 y 71.

64 FERRAJOLI, LUIGI. *Principia iuris: teoria del diritto e della democrazia*, 2. *Teoria della democrazia*, vol. 2., Bari, Ediroti Laterza, 2007, p. 364.

As manifestações sociais não objetivam disseminar o sentimento de terror ou medo na população civil mediante ataques violentos à própria população. Ao contrário, em regra, desejam a população local ao seu lado, pois são identificados com eles e, muitas vezes, reivindicam em prol do grande grupo.

Quando expressada alguma violência em manifestações sociais, o que geralmente é provocado por uma minoria, é ela exercida contra o próprio Estado, geralmente ao seu patrimônio ou contra agentes que atuem em nome dele. Direcionando-se o ataque a bens públicos, conforme já exposto acima, não há que se considerar o ato como terrorismo, pois inexistente a violação dolosa a bem jurídico relevante o suficiente para tal configuração.

A mensagem da manifestação social, portanto, tente a ser enviada pelo grupo de pessoas diretamente ao Estado, como exercício de um direito inerente ao Estado Democrático, sem perpassar pela manipulação de um grupo de pessoas como instrumento comunicacional e sem uma organização a planejar e exercer atos de violência extrema, sendo inviável se falar em terrorismo nesse tipo de fenômeno social.

CONCLUSÃO

Quando se discute a respeito do terrorismo, são inevitáveis perguntas a respeito da conceituação do terrorismo ou, como fez FRANCESCO VIGANÒ, “[...] se é possível parar um terrorista com um Código Penal de paz”⁶⁵. Tais perguntas, por não possuírem ainda respostas seguras, permitem os mais diversos discursos no tocante ao combate ao terrorismo e o Direito Penal acaba por ser atingido diretamente por esses discursos.

A legislação penal, nesse cenário, é manuseada de forma a se permitir o império de seu efeito meramente simbólico. A esse respeito, HASSEMER elenca algumas formas de direito simbólico, dentre as quais se encontram as “leis de crise”, que possuem o objetivo de tranquilizar a população, utilizando o autor o exemplo das leis contra o terrorismo⁶⁶.

Quando se fala em efeito simbólico, não se deve pressupor que a legislação penal não produza resultado algum. O efeito simbólico relaciona-se com o incremento da sensação de segurança, de resultado positivo de uma decisão, sendo esse resultado fictício, assim como a segurança. Não só é fictícia a imagem de efetividade legislativa, como, em um plano prático, o que se constata é, geralmente, um resultado contra-

65 FRANCESCO VIGANÒ. “Terrorismo, guerra e sistema penale”, *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, vol. 49, Milão, abril-junho, 2006, p. 655.

66 WINFRIED HASSEMER. “Derecho Penal simbólico y protección de bienes jurídicos”, en JUAN BUSTOS RAMÍREZ (dir.). *Pena y Estado*, Santiago, Editorial Jurídica ConoSur, 1995, p. 26.

producente. Ou seja, instaura-se uma imagem de solução a um problema (que não tende a durar muito tempo, vindo a demandar novas medidas simbólicas), quando, na verdade, a situação é agravada.

Como é próprio de uma sociedade tomada pelos efeitos da expansão do Direito Penal, que faz produzir seus efeitos especialmente nas atividades delituosas que mais alteram o ânimo social em razão de sua gravidade, vivenciamos uma tendência ao agravamento da resposta legal aos crimes em geral. Conforme a lição de MANUEL CANCIO MELIÁ, a atuação do Direito Penal em caráter preventivo possui uma complexidade muito maior do que supõe o discurso político-criminal dominante, segundo o qual se defende, erroneamente, “[...] una correlación directa entre mayores niveles de ‘dureza’ del ordenamiento penal y mayores niveles de eficacia preventiva”⁶⁷. No combate ao terrorismo, esse tipo de manifestação se faz presente de forma evidente.

Todavia, não existe qualquer evidência de que um tratamento penal mais rigoroso representará maior eficácia preventiva. Isso não quer significar que se deva retirar a atuação do Direito Penal no combate ao terrorismo, mas que se deva reconhecer o caráter extremamente mais amplo do fenômeno terrorista, como estratégia comunicacional de poder, que deve ser analisado sob um enfoque predominantemente social⁶⁸.

Nesse caminhar, se faz necessária a compreensão do que se deva entender por terrorismo. Mesmo que se admita a impossibilidade de alcance de um conceito universal de terrorismo, alguns elementos básicos distintivos desse fenômeno devem ser traçados, em prol de uma maior precisão na qualificação dos atos sociais como sendo, ou não, terroristas.

Dessa forma, uma definição mínima do terrorismo se faz necessária inclusive para que se conclua pela inexistência de atos terroristas em determinados países. Sem se desconsiderar a ampla complexidade do terrorismo, traçar diretrizes básicas desse fenômeno é medida de segurança social contra definições equivocadas.

REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. *Retórica*, EDSON BINI (trad.), São Paulo, Edipro, 2011.

BAUMAN, ZYGMUNT. *Medo líquido*, CARLOS ALBERTO MEDEIROS (trad.), Rio de Janeiro, Zahar, 2008.

67 MANUEL CANCIO MELIÁ. *Los delitos de terrorismo:...*, cit., p. 57.

68 *Ibíd.*, p. 56.

BECERRA RAMÍREZ, MANUEL. “El 11 de septiembre y el derecho internacional”, en JOSÉ LUIS VALDÉS UGALDE y DIEGO VALADÉS (orgs.). *Globalidad y conflicto: Estados Unidos y la crisis de septiembre*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

CANCIO MELIÁ, MANUEL. “Algunas reflexiones preliminares sobre los delitos de terrorismo: eficacia y contaminación”, en JULIO DÍAZ-MAROTO Y VILLAREJO. *Derecho y justicia penal en siglo XXI: liber amicorum en homenaje al profesor Antonio González-Cuéllar García*, cap. 3, Madrid, Editorial Colex, 2006.

CANCIO MELIÁ, MANUEL. *Los delitos de terrorismo: estructura típica e injusto*, Madrid, Editora Reus, 2010.

CAPITA REMEZAL, MARIO. *Análisis de la legislación penal antiterrorista*, Madrid, Editorial Colex, 2008.

FERRAJOLI, LUIGI. *Principia iuris: teoria del diritto e della democrazia*, 2. *Teoria della democrazia*, vol. 2, Bari, Edirotrial Laterza, 2007.

HASSEMER, WINFRIED. “Derecho Penal simbólico y protección de bienes jurídicos”, en JUAN BUSTOS RAMIREZ (dir.). *Pena y Estado*, Santiago, Editorial Jurídica Cono-Sur, 1995.

HOBBSAWM, ERIC. *Globalização, democracia e terrorismo*, JOSÉ VIEGAS (trad.), São Paulo, Companhia das Letras, 2007.

LAQUEUR, WALTER. “Postmodern terrorism”, *Foreign Affairs*, n.º 5, vol. 75, setembro-outubro, 1996.

LLOBET ANGLÍ, MARIONA. *Derecho penal del terrorismo: límites de su punición en un Estado democrático*, Madrid, La Ley, 2010.

NUNES FERNANDES, IGNÁCIO. *El paradigma del terrorismo entre derecho interno e internacional: los delitos de terrorismo entre derecho interno y derecho internacional en los albores del siglo XXI*. Pelotas, Editorial Académica Española, 2012.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS –OEA–. “Convenção Interamericana contra o Terrorismo: ratificada em 26 de setembro de 2005”. Disponível em [<http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/A-66.htm>]. Acesso em: 15 fev. 2014.

REINARES, FERNANDO. “Los atentados contra EE. UU. y el terrorismo internacional”, *Claves de Razón Práctica*, n.º 116, Madrid, 2001.

REVILLA MONTOYA, PABLO CÉSAR. “El terrorismo global. Inicio, desafíos y medios político-jurídicos de enfrentamiento”, vol. 5, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México.

SILVA SÁNCHEZ, JESÚS-MARÍA. *A expansão do direito penal: aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais*, LUIZ OTAVIO DE OLIVEIRA ROCHA (trad.), São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2002.

VIGANÒ, FRANCESCO. “Terrorismo, guerra e sistema penale”, *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, vol. 49, Milão, abril-junho 2006.

VILLEGAS DÍAZ, MYRNA. “Elementos para un concepto jurídico de terrorismo”, Santiago, Chile, 29 maio 2011. Disponível em [http://www.plumaypincel.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=391:elementos-para-un-concepto-juridico-de-terrorismo-myrna-villegas]. Acesso em: 15 fev. 2014. Texto postado no site *Pluma y Pincel* portal cultural.

VILLEGAS DÍAZ, MYRNA. “Los delitos de terrorismo en el anteproyecto de Código Penal de Chile”, *Revista Latinoamericana de Derecho Penal y Criminología*. Disponível em [<http://www.iuspenalismo.com.ar/doctrina/MYRNAVILLEGAS.pdf>]. Acesso em: 15 fev. 2014.

WAINBERG, JACQUES A. *Mídia e terror: comunicação e violência política*, São Paulo, Paulus, 2005.

WILKINSON, PAUL. *Terrorismo político*, Rio de Janeiro, Editora Artenova, 1976.

ZAFFARONI, EUGENIO RAÚL. *Tratado de Derecho Penal. Parte General*, vol. 5, Buenos Aires, Ediar, 1988.