

CLASSIFICAR, SECURITIZAR, CRIMINALIZAR: A INFLUÊNCIA DA AGENDA ANTITERROR DOS ESTADOS UNIDOS NA CONSTRUÇÃO JURÍDICA DO TERRORISMO NO BRASIL

CLASSIFY, SECURITIZE, CRIMINALIZE: THE INFLUENCE OF THE U.S. COUNTERTERRORISM AGENDA ON THE LEGAL CONSTRUCTION OF TERRORISM IN BRAZIL

Laura Messias Balduino¹

Laura Meneghim Donadelli²

<https://doi.org/10.55839/2358-7008RCDv13n2pa65-94>

RESUMO

O presente trabalho teve como objetivo analisar o processo de securitização do terrorismo a partir da agenda estadunidense e seus impactos na compreensão e na classificação de movimentos e ações sociais no Brasil. Buscou-se investigar de que maneira a influência dos Estados Unidos na construção político-institucional do conceito de terrorismo repercute no contexto brasileiro, especialmente por meio da incorporação de enquadramentos securitários ao arcabouço jurídico e às práticas estatais. Para tanto, examinou-se a conceituação do terrorismo à luz da experiência estadunidense, bem como a normatização brasileira relacionada ao tema, com destaque para a Lei de Segurança Nacional e a Lei Antiterrorista. Ademais, o estudo considerou a dimensão transnacional da circulação de narrativas e racionalidades de securitização, evidenciando como tais concepções foram apropriadas no cenário político brasileiro, sobretudo em contextos recentes de intensificação do debate sobre ordem interna e a noção de “inimigo interno”. Metodologicamente, realizou-se pesquisa bibliográfica e documental a partir de fontes primárias e secundárias, complementada pela análise de dados disponibilizados pelo Ministério da Defesa e por informações obtidas via Lei de Acesso à Informação, o que possibilitou a elaboração de estatísticas descritivas e a construção de um panorama analítico. Por fim, foram analisados casos emblemáticos ocorridos no Brasil em anos recentes, a fim de avaliar em que medida determinadas ações e movimentos sociais foram enquadrados como ameaças à segurança ou práticas terroristas, ainda que não se configurassem juridicamente como tal.

Palavras-chave: Securitização; Brasil; Estados Unidos; Terrorismo; Movimentos Sociais; Bolsonaro.

¹ Graduada em Relações Internacionais pela Universidade de Ribeirão Preto (Unaerp). ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-9292-7914>. Email: laura.balduino@sou.unaerp.edu.br

² Doutora em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação "San Tiago Dantas" (UNESP/UNICAMP/PUC-SP). Coordenadora do curso de graduação em Relações Internacionais da Universidade de Ribeirão Preto (Unaerp). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2468-2221>. Email: ldonadelli@unaerp.br

ABSTRACT

This study aims to analyze the process of the securitization of terrorism shaped by the United States' agenda and its impacts on the understanding and classification of social movements and collective actions in Brazil. It investigates how U.S. influence over the political-institutional construction of the concept of terrorism reverberates within the Brazilian context, particularly through the incorporation of security-oriented frameworks into the legal system and state practices. To this end, the study examines the conceptualization of terrorism in light of the U.S. experience, as well as the Brazilian normative framework on the issue, with emphasis on the National Security Law and the Anti-Terrorism Law. Furthermore, the research considers the transnational circulation of securitization narratives and rationalities, highlighting how such conceptions have been appropriated within Brazil's political landscape, especially in recent contexts marked by intensified debates on internal order and the notion of the "internal enemy." Methodologically, the study employs a bibliographic and documentary approach based on primary and secondary sources, complemented by the analysis of data provided by the Ministry of Defense and information obtained through the Freedom of Information Law, enabling the production of descriptive statistics and the construction of an analytical overview. Finally, emblematic cases that occurred in Brazil in recent years are examined in order to assess the extent to which certain actions and social movements have been framed as security threats or terrorist practices, even when they did not legally constitute terrorism.

Keywords: Securitization; Brazil; United States; Terrorism; Social Movements; Bolsonaro.

1 INTRODUÇÃO

O terrorismo constitui uma ameaça que transcende fronteiras e demanda respostas coordenadas no âmbito internacional. Embora o conceito comporte diferentes nuances, costuma ser associado a ações de grupos organizados que empregam táticas violentas com o objetivo de gerar medo e instabilidade. Trata-se de um fenômeno marcado por profundas transformações históricas, cujas causas, consequências e especificidades justificam sua análise enquanto problemática relevante do Sistema Internacional contemporâneo (Galito, 2013).

No Brasil, apesar de episódios classificados como terrorismo serem relativamente raros, observa-se que determinados movimentos sociais e formas de contestação política têm sido, por vezes, enquadrados como ameaças à segurança, seja pela opinião pública, seja por agentes estatais. Tal dinâmica dialoga com perspectivas difundidas na agenda estadunidense, nas quais manifestações que desafiam o status quo podem ser interpretadas como potenciais riscos à ordem estabelecida. Nesse contexto, o debate sobre terrorismo também se relaciona com

instrumentos jurídicos e institucionais, como a antiga Lei de Segurança Nacional, historicamente associada à identificação de “inimigos internos” e à atuação das Forças Armadas em questões de ordem interna (Brasil, 1983).

A partir desse cenário, a pesquisa buscou compreender como o terrorismo passou por um processo de securitização ao longo das últimas décadas, especialmente após os atentados de 11 de setembro de 2001, e de que maneira essa agenda repercutiu no Brasil. Argumenta-se que a incorporação de enquadramentos securitários de inspiração estadunidense contribuiu para interpretações ampliadas do conceito de terrorismo, influenciando classificações de movimentos sociais e práticas políticas que nem sempre se enquadram juridicamente nessa categoria (Hoff, 2017). Essa dinâmica insere-se em uma circulação transnacional mais ampla de narrativas de segurança, intensificada por discursos políticos contemporâneos que associam mobilização social a ameaças à ordem interna e à figura do “inimigo interno”.

Diante disso, o estudo parte da seguinte questão orientadora: como a securitização do terrorismo, impulsionada pela agenda estadunidense após 2001, tem influenciado a forma como movimentos e ações sociais brasileiras são interpretados no campo jurídico e político? Parte-se da hipótese de que a difusão desse enquadramento contribuiu para interpretações imprecisas e expansivas do terrorismo no país, sobretudo em um contexto regional no qual a ameaça terrorista não se apresenta como prioridade central.

Para desenvolver essa análise, foram mobilizadas referências bibliográficas sobre terrorismo e securitização, bem como documentos legais e institucionais relacionados ao tema no Brasil. A investigação também considerou dados públicos, decisões judiciais e episódios recentes — incluindo os acontecimentos de 8 de janeiro de 2023 — a fim de ilustrar como determinadas ações passaram a ser interpretadas sob a lógica da segurança e da excepcionalidade. Assim, buscou-se compreender como a classificação do terrorismo no Brasil se articula a influências externas e a disputas internas de significado, evidenciando os efeitos políticos e jurídicos da circulação transnacional de discursos securitários.

2 REVERBERAÇÕES CONCEITUAIS DO 11 DE SETEMBRO

A definição de terrorismo constitui um dos temas mais debatidos nas Relações Internacionais e em áreas correlatas, sobretudo em razão das dificuldades conceituais que envolvem sua delimitação. De forma geral, o terrorismo pode ser compreendido como a utilização da violência física ou psicológica contra indivíduos ou grupos que não participam

diretamente de conflitos armados, estando associado à difusão do medo e da instabilidade social (Galito, 2013). Ainda que essa definição ofereça um ponto de partida, o conceito permanece permeado por disputas políticas, históricas e normativas que dificultam a construção de uma abordagem universalmente aceita. Ademais, de acordo com Pecequillo (2004),

A definição de terrorismo engloba ameaças e atos de violência implícitos e explícitos realizados por grupos específicos, visando a realização de seus objetivos de um dado contexto, sejam eles políticos, econômicos, territoriais, religiosos ou ideológicos. A ação terrorista ocorre à margem do sistema legal e legítimo de tomada e manutenção do poder, não reconhecendo como válidos os processos estabelecidos, buscando a criação do caos e da instabilidade em uma determinada sociedade (Pecequillo, 2004, p. 205).

A dimensão política desempenha papel central na compreensão do terrorismo. Historicamente, o termo remonta ao período da Revolução Francesa, considerado marco fundamental para sua delimitação conceitual. Naquele contexto, práticas violentas foram instrumentalizadas como meios para promover mudanças políticas e consolidar determinados projetos de poder. O uso da guilhotina, por exemplo, tornou-se símbolo de um período em que o terror foi legitimado como instrumento para alcançar determinados fins políticos, evidenciando como a violência pode ser mobilizada como estratégia de transformação institucional (Galito, 2013). No entanto, embora a Revolução Francesa seja frequentemente apontada como referência histórica, práticas que hoje poderiam ser classificadas como terroristas acompanham a trajetória humana desde tempos remotos, o que contribui para a complexidade do conceito (Galito, 2013; Saint-Pierre, 2018).

Nesse sentido, o terrorismo pode ser entendido como uma tática empregada por grupos que buscam alterações no regime político, maior autonomia ou ampliação de direitos dentro de determinado sistema. Esses atores utilizam métodos violentos e simbólicos com o objetivo de pressionar governos e sociedades, recorrendo ao medo como instrumento político. Conforme destaca Galito (2013), tais grupos frequentemente apresentam convicções comunitárias e intenções idealistas, ainda que divergentes entre si, compartilhando o uso do terror como mecanismo de ação política. Assim, o terrorismo se configura como um fenômeno que opera à margem da legalidade, buscando desestabilizar a ordem vigente e, em alguns casos, promover a substituição do regime político existente (Pecequillo, 2004).

Apesar de sua forte associação com disputas políticas, o terrorismo também pode estar relacionado a fatores religiosos, culturais e ideológicos, que influenciam as motivações e estratégias adotadas por diferentes grupos (Saint-Pierre, 2018). Essa multiplicidade de causas contribui para a formação de narrativas dicotômicas no Sistema Internacional, nas quais

determinados atores são enquadrados como representantes do “bem”, comprometidos com a segurança global, enquanto outros são classificados como integrantes do “mal”, frequentemente associados à figura do terrorista. Após os atentados de 11 de setembro de 2001, essa divisão ganhou maior visibilidade, especialmente com a construção discursiva do chamado “Eixo do Mal”, categoria que reforçou a associação entre terrorismo e determinadas regiões, sobretudo no Oriente Médio (Saint-Pierre, 2018).

A literatura especializada aponta que, embora não exista consenso absoluto sobre a definição de terrorismo, alguns elementos aparecem de forma recorrente. Estudos clássicos, como os de Schmid e Jongman (1984) e Schmid (2004), indicam que termos como “coerção”, “violência”, “medo”, “força” e “ameaça” figuram entre os principais componentes associados ao fenômeno. Além disso, destacam-se aspectos relacionados aos efeitos psicológicos produzidos pelos atos terroristas, bem como sua dimensão estratégica e planejada (Galito, 2013). Ainda assim, tais elementos não são suficientes para estabelecer uma definição única, uma vez que o conceito permanece marcado por elevado grau de subjetividade (Saint-Pierre, 2018).

A própria noção de “terror” remete a uma experiência psicológica individual, relacionada à percepção e à vivência do medo. Dessa forma, a caracterização do terrorismo depende de fatores culturais, sociais e contextuais, o que dificulta a construção de parâmetros universais e objetivos. Como ressalta Saint-Pierre (2018), a dimensão psicológica do fenômeno torna os limites conceituais do terrorismo inevitavelmente fluidos, impedindo a consolidação de uma definição plenamente consensual.

Outro aspecto que contribui para a indefinição conceitual refere-se ao juízo de valor que acompanha o termo. Em muitos contextos, o terrorismo é utilizado como categoria pejorativa, associada a práticas violentas consideradas ilegítimas. Entretanto, determinados grupos podem ser percebidos por seus apoiadores como “guerreiros da liberdade”, evidenciando a natureza relacional e politizada do conceito. Nesse sentido, o terrorista tende a ser sempre o “outro”, o que dificulta a formulação de uma definição neutra e amplamente aceita (Saint-Pierre, 2018).

No âmbito do Direito Internacional, as dificuldades conceituais também se refletem na ausência de uma definição única e universalmente reconhecida de terrorismo. Ainda assim, organizações internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) passaram a adotar resoluções e instrumentos normativos voltados ao enfrentamento do fenômeno, especialmente após os atentados de 11 de setembro de 2001, que intensificaram a percepção de ameaça global (Galito, 2013).

Diante desse panorama, observa-se que a definição de terrorismo permanece marcada por ambiguidades e disputas interpretativas. Embora esforços acadêmicos e institucionais tenham buscado estabelecer parâmetros mais claros ao longo das últimas décadas, não há consenso definitivo acerca de seus limites conceituais. Ainda assim, a análise conjunta de diferentes dimensões — históricas, políticas, psicológicas e jurídicas — contribui para uma compreensão mais aprofundada do fenômeno e de seus impactos nas dinâmicas internacionais contemporâneas.

A compreensão do surgimento e da evolução histórica do fenômeno terrorista exige atenção às transformações ocorridas sobretudo entre o final do século XIX e o início do século XX. Nesse período, o terrorismo passou a ser utilizado como tática política por grupos nacionalistas e revolucionários que buscavam reivindicar interesses por meio da violência e da disseminação do medo. Gradualmente, tais práticas passaram a incorporar motivações ideológicas, religiosas e étnicas, elementos que contribuíram para ampliar a repercussão do fenômeno no cenário internacional (Medeiros; Paiva, 2024).

A partir do século XX, o terrorismo consolidou-se como instrumento recorrente nas dinâmicas do Sistema Internacional. Durante as Grandes Guerras, grupos de resistência empregaram táticas consideradas terroristas contra forças invasoras, enquanto, no contexto da Guerra Fria, a disputa ideológica entre capitalismo e socialismo também favoreceu o uso estratégico da violência política. Nesse período, o terrorismo foi mobilizado tanto como mecanismo de contenção quanto como instrumento de afirmação ideológica, evidenciando sua adaptação a diferentes conjunturas históricas (Medeiros; Paiva, 2024).

Nas décadas de 1960 e 1970, observou-se um aumento significativo do terrorismo internacional, marcado por sequestros, ataques a embaixadas e ações direcionadas a alvos civis. Tais práticas passaram a ser justificadas por grupos insurgentes como meios legítimos para alcançar objetivos políticos e simbólicos. Paralelamente, o viés religioso ganhou destaque como elemento motivador, contribuindo para a transformação do terrorismo em uma ameaça percebida como global. Nesse contexto, organizações como a Al-Qaeda passaram a ocupar lugar central nas preocupações internacionais, impulsionando mudanças nas políticas de segurança e defesa de diversos Estados (Medeiros; Paiva, 2024).

Os atentados de 11 de setembro de 2001, realizados contra as Torres Gêmeas e o Pentágono, representaram um marco decisivo na forma como o terrorismo passou a ser percebido e enfrentado pela comunidade internacional. Sob forte liderança dos Estados Unidos, políticas contraterroristas ganharam centralidade nas agendas nacionais e multilaterais,

ampliando o investimento em segurança e defesa. O aumento de ataques classificados como de alta letalidade após 2001 contribuiu para reforçar a percepção de vulnerabilidade global e para legitimar respostas mais contundentes por parte dos governos (Galito, 2013).

Nesse cenário, muitos Estados passaram a adotar medidas consideradas rigorosas para preservar a segurança interna e a soberania nacional. Entretanto, tais iniciativas também geraram debates intensos acerca dos limites entre segurança e liberdade, especialmente em sociedades democráticas. A ampliação de mecanismos de vigilância, a restrição de direitos individuais e o fortalecimento de instrumentos legais excepcionais suscitaram questionamentos sobre até que ponto essas políticas permanecem compatíveis com os princípios do Estado de Direito e com as normas do Direito Internacional (Galito, 2013).

Os Estados Unidos destacaram-se como principal referência na formulação de estratégias globais de combate ao terrorismo após 2001. A declaração da chamada “Guerra ao Terror” e a identificação do denominado “Eixo do Mal” redefiniram o posicionamento estratégico de diversos países, incentivando a adoção de políticas mais assertivas em relação à segurança interna e ao controle de fronteiras. Conforme aponta Galito (2013, p. 13), a reação estadunidense após os atentados evidenciou simultaneamente vulnerabilidade e agressividade, culminando em intervenções militares e na reconfiguração das relações internacionais.

Paralelamente, o avanço tecnológico desempenhou papel relevante na transformação das práticas terroristas contemporâneas. O desenvolvimento de novos meios de comunicação e de instrumentos tecnológicos ampliou a capacidade de organização, recrutamento e execução de ataques, permitindo que grupos relativamente pequenos produzissem impactos significativos em escala global. Nesse sentido, a Al-Qaeda é frequentemente apontada como exemplo paradigmático do chamado “novo terrorismo”, caracterizado pela dispersão internacional e pela combinação entre fundamentalismo ideológico e inovação estratégica (Pecequillo, 2004).

Outra característica desse “novo” terrorismo refere-se à ampliação de seu alcance geográfico e político. Enquanto formas anteriores estavam frequentemente associadas a reivindicações nacionais ou regionais, o terrorismo contemporâneo passou a ser percebido como ameaça à paz e à segurança internacionais, ultrapassando fronteiras e mobilizando respostas multilaterais (Rezende; Schwether, 2015). Ademais, a globalização e a expansão de redes ilícitas, como o tráfico de drogas e a pirataria, contribuíram para o financiamento e a expansão dessas organizações, reforçando sua capacidade de atuação transnacional.

Diante desse panorama histórico, observa-se que o terrorismo permanece presente nas dinâmicas internacionais há mais de um século, adaptando-se a diferentes contextos políticos,

tecnológicos e ideológicos. Sua evolução não apenas transformou as estratégias adotadas por grupos insurgentes, mas também influenciou profundamente as políticas de segurança e defesa dos Estados, muitas vezes tensionando princípios democráticos e direitos individuais. Assim, compreender as múltiplas causalidades e os agentes envolvidos no fenômeno torna-se essencial para o desenvolvimento de respostas estratégicas mais equilibradas, capazes de enfrentar a ameaça terrorista sem comprometer os fundamentos do Estado de Direito.

3 A SECURITIZAÇÃO DAS AÇÕES TERRORISTAS

Para aprofundar a compreensão do terrorismo e de seus desdobramentos, torna-se necessário considerar a teoria da securitização e sua influência sobre as agendas de segurança coletiva. Nesse contexto, a Escola de Copenhague, fundada em 1985, desempenhou papel central na formulação desse arcabouço teórico e em sua consolidação no campo das Relações Internacionais. Originada no *Copenhagen Peace Research Institute*, a Escola tornou-se referência nos estudos de segurança internacional, destacando autores como Ole Wæver e Barry Buzan (Tanno, 2003; Hoff, 2017).

A base teórica da Escola articula elementos do realismo e do construtivismo. Inicialmente, suas análises mantiveram o Estado como principal objeto de referência e preservaram a centralidade das questões militares. Contudo, a incorporação de perspectivas construtivistas — especialmente a partir das contribuições de autores como Nicholas Onuf e Friedrich Kratochwil — permitiu ampliar o foco analítico para dimensões discursivas e ideacionais da segurança, aspecto fundamental para o desenvolvimento da Teoria da Securitização (Pereira; Silva, 2019).

A utilização da teoria construtivista pode ser observada pelo seguinte motivo: para os autores, a ideia de que um tema de considerável relevância seria securitizado só se faria possível através de uma construção social, isto é:

Se um objeto é visto como um tema de segurança, significa que houve uma argumentação nesse sentido, demonstrada por meio da análise do discurso, na qual é possível perceber a predominância de determinado tema da agenda política em comparação com os demais. A predominância de determinado tema indica que ele foi considerado como ameaça existencial (Pereira; Silva, 2019, p. 3)

Nesse sentido, a securitização de um tema está vinculada à construção intersubjetiva de significados sociais, sendo legitimada por uma audiência que reconhece determinada questão como ameaça relevante (Pereira; Silva, 2019). Nesse sentido, Ole Wæver introduz uma

abordagem construtivista ao afirmar que a segurança não constitui uma realidade objetiva, mas um produto de práticas discursivas por meio das quais atores politicamente relevantes definem prioridades e riscos coletivos (Tanno, 2003).

A sistematização dessa perspectiva ocorreu com *Security: A New Framework for Analysis*, de Buzan, Wæver e de Wilde, obra que consolidou a Teoria da Securitização ao evidenciar o papel central da linguagem na construção das ameaças e na legitimação de respostas excepcionais no campo da segurança internacional (Hoff, 2017). Produzida no contexto pós-Guerra Fria, a teoria ampliou o escopo analítico ao deslocar o foco exclusivo do Estado e do poder militar, incorporando dimensões ideacionais, culturais e discursivas à agenda de segurança.

Assim, um tema é considerado securitizado quando é apresentado como ameaça existencial que exige medidas extraordinárias fora dos procedimentos políticos convencionais (Buzan; Wæver; de Wilde, 1998 apud Pereira; Silva, 2019). Esse processo depende da atuação do agente securitizador, cuja autoridade discursiva é fundamental para persuadir a audiência e legitimar a transformação de questões políticas em problemas de segurança. Em síntese,

O agente securitizador é o ator político capaz de demonstrar que determinado tema precisa ser reconhecido pelo público como uma ameaça existencial. O Objeto referente pode ser o Estado, mas, também, organizações, indivíduos, grupos transnacionais e grupos sociais. Por fim, os atores funcionais não são agentes securitizadoras, mas são importantes na teoria, pois afetam direta ou indiretamente a dinâmica de segurança de um determinado setor (Villa; Santos, 2011 apud Pereira; Silva, 2019, p. 4).

No processo de securitização, o agente securitizador ocupa posição central ao apresentar determinado tema como ameaça existencial. Contudo, a efetivação dessa classificação depende da validação por parte da chamada audiência coletiva, responsável por reconhecer — ou não — a excepcionalidade da situação e legitimar eventuais medidas emergenciais voltadas à proteção do objeto securitizado (Pereira; Silva, 2019). Assim, a securitização não resulta apenas da intenção do agente, mas de uma dinâmica intersubjetiva na qual discurso, credibilidade e percepção coletiva se articulam.

Ao longo da história, diferentes objetos foram construídos como ameaças existenciais por meio desse processo. No caso do terrorismo, sua ampla repercussão internacional favoreceu sua inserção na agenda securitária global, especialmente após os atentados de 2001. Os discursos do então presidente dos Estados Unidos, George W. Bush, ilustram como práticas

discursivas podem transformar eventos específicos em ameaças sistêmicas, mobilizando atores políticos e sociais em torno de respostas excepcionais (Hoff, 2017).

A legitimidade da securitização está diretamente relacionada à autoridade discursiva de quem a promove. Nesse sentido, Bush utilizou o ato de fala não apenas para enfatizar a gravidade dos ataques e a necessidade de combate ao terrorismo, mas também para construir uma narrativa de vulnerabilidade coletiva e ameaça global. Tal discurso mobilizou sentimentos de medo e insegurança em uma audiência composta não apenas pela sociedade estadunidense e pela imprensa, mas também por lideranças internacionais, contribuindo para a legitimação de medidas extraordinárias (Hoff, 2017).

À medida que o terrorismo passou a ser apresentado como principal inimigo dos Estados Unidos, a política externa norte-americana passou a priorizar estratégias voltadas ao enfrentamento de ameaças transnacionais, influenciando outros Estados a adotarem agendas semelhantes (Resende, 2011). Os atentados de 11 de setembro impulsionaram a ampliação de alianças internacionais e a pressão sobre organismos multilaterais, como a Organização das Nações Unidas, para consolidar mecanismos globais de combate ao terrorismo (Barbosa, 2002).

Embora países da América Latina tenham desempenhado papel periférico nas operações antiterroristas no pós-11 de setembro — aspecto que será aprofundado em seções posteriores —, a influência estadunidense sobre a região mostrou-se significativa, especialmente nos planos político e econômico (Barbosa, 2002). No caso brasileiro, observaram-se mudanças relevantes tanto no âmbito jurídico quanto na orientação da política externa. O país passou a aderir de forma mais ativa a resoluções do Conselho de Segurança da ONU e a participar de iniciativas informais relacionadas ao combate ao financiamento de organizações consideradas ameaçadoras (Barbosa, 2002). Paralelamente, temas tradicionalmente centrais na agenda brasileira, como comércio e desenvolvimento, perderam momentaneamente espaço para questões vinculadas à segurança nacional, evidenciando o impacto da lógica securitária sobre as prioridades do Estado. De acordo com o autor:

É preciso, apesar de tudo, considerar que, se o 11 de setembro pôs em segundo plano temas prioritários da agenda brasileira, também resgatou, na ênfase que trouxe para a temática de segurança, aspectos importantes de política externa que, se não ocupam a pauta diária dos noticiários, são de enorme importância para o país. O Brasil, país de extensas fronteiras terrestres, que divide com regiões conturbadas como a Amazônia colombiana, não pode se dar ao luxo de negligenciar sua segurança interna e externa (Barbosa, 2002, p. 85).

Cabe destacar que, como será demonstrado ao longo desta pesquisa, os esforços brasileiros voltados ao combate ao terrorismo têm se mostrado, em muitos momentos, tardios e pouco consistentes, evidenciando desafios significativos no processo de normatização do tema no país. Nesse contexto, os atentados de 11 de setembro de 2001, ocorridos nas Torres Gêmeas e no Pentágono, constituíram um marco decisivo para a expansão das dinâmicas de securitização do terrorismo em escala global. Seus efeitos não se restringiram aos aliados históricos dos Estados Unidos — como Grã-Bretanha, Israel e países membros da OTAN —, mas também repercutiram em Estados da América Latina, incluindo o Brasil, influenciando agendas políticas e jurídicas relacionadas à segurança (Barbosa, 2002).

4 NORMATIZANDO O TERRORISMO NO BRASIL

Apesar de suas manifestações variarem ao redor do mundo, o terrorismo se consolidou como uma das principais ameaças à segurança global, como visto anteriormente. Seu caráter transnacional, capaz de atravessar fronteiras e impactar sociedades de forma multifacetada, exige respostas que não se limitem apenas ao uso da força, mas também à construção de marcos normativos e institucionais capazes de enfrentá-lo de maneira estratégica e coordenada. Nesse sentido, torna-se indispensável analisar como o Brasil tem normatizado essa questão, sobretudo diante de pressões e compromissos internacionais, bem como de seus próprios desafios internos.

Isso dito, é notória a necessidade de se investir em unidades de segurança e defesa, e dessa maneira, a noção de segurança pública, podendo ser entendida como “o conjunto de políticas e ações com o propósito de garantir a integridade das pessoas e de seu patrimônio, a tranquilidade e a harmonia social” (Nunes, 2017, p. 53), se processa como fundamental para a tentativa de combate ao terrorismo mesmo em países como o Brasil, que, como será apresentado, não apresenta tais ameaças constantemente. As unidades de defesa que atuam com esse propósito compreendem: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares (Nunes, 2017).

Nesse sentido, na presente seção, a tentativa de ordenamento e análise do sistema normativo brasileiro no que tange ao terrorismo será discutida, bem como seus tortuosos caminhos de consolidação ao longo do tempo e as problemáticas envolvidas. Para tal, faz-se necessário o entendimento de quando as menções ao terrorismo passaram a ser pauta na legislação brasileira, que por sua vez remontam mais precisamente ao ano de 1967, com a Lei de Segurança Nacional nº 314.

4.1 A cronologia normativa do terrorismo no Brasil

As primeiras menções em textos jurídicos brasileiros ao termo “terrorismo” foram realizadas por meio da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Segurança Nacional (LSN). Entretanto, a discussão sobre a institucionalização de uma lei Antiterrorista se faz anteriormente à LSN, remontando aos anos de 1960 e 70, em um contexto político de instabilidade, quando começaram a ganhar força atentados contra agentes diplomáticos em virtude dos movimentos rebeldes de esquerda contra a Ditadura Civil Militar.

A Constituição de 1988 alude ao tema em questão através do artigo 4, inciso VIII, no qual o repúdio a este é manifestado, bem como no artigo 5, inciso XLIII, através da classificação do ato como sendo “inafiançável e insuscetível de graça ou anistia” (Brasil, 1988). Abaixo é possível verificar integralmente o que estabelece o art. 4º, assim como o inciso responsável pela delimitação do terrorismo no art. 5º:

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I - independência nacional; II - prevalência dos direitos humanos; III - autodeterminação dos povos; IV - não-intervenção; V - igualdade entre os Estados; VI - defesa da paz; VII - solução pacífica dos conflitos; VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X - concessão de asilo político (Brasil, 1988).

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: XLIII - a lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem; (Brasil, 1988).

O dispositivo constitucional brasileiro não apresenta uma definição específica de terrorismo — aspecto já discutido na seção anterior — nem estabelece sanções detalhadas para sua repressão, o que contribuiu para a existência de um vácuo normativo ao longo de décadas. Nesse cenário, a Lei de Segurança Nacional (LSN), instituída pelo Decreto-Lei nº 314, de 14 de março de 1967, durante o governo Castelo Branco, assumiu papel central na regulação das ameaças à ordem estatal. A legislação, aprovada em contexto de abertura política ainda sob o regime militar, consolidou-se como instrumento jurídico voltado à proteção do Estado contra opositores internos e ameaças consideradas nacionais ou transnacionais (CNN, 2021; France, 2017).

A LSN é frequentemente compreendida como expressão normativa da Doutrina de Segurança Nacional (DSN), conjunto de princípios formulados no contexto da Guerra Fria e influenciados pela estratégia anticomunista dos Estados Unidos. A DSN introduziu a ideia do “inimigo interno”, atribuindo às Forças Armadas papel central na contenção de ameaças ideológicas dentro dos territórios nacionais, especialmente na América Latina (Donadelli; Saint-Pierre; Vitelli, 2021). Nesse sentido, a legislação brasileira refletiu uma lógica securitária que ampliava o escopo da defesa nacional para além das ameaças externas tradicionais.

Assim, a LSN de 1967 pode ser entendida como um aparato institucional alinhado à DSN, incorporando conceitos que contribuíram para a construção do terrorismo — ainda que de forma indireta — como ameaça à ordem institucional. O art. 3º da lei definia segurança nacional como o conjunto de medidas destinadas à preservação e repressão da “guerra psicológica adversa” e da “guerra revolucionária ou subversiva” (Brasil, 1967). Além disso, o art. 10º previa sanções relacionadas à sabotagem de instalações militares, meios de transporte e infraestruturas estratégicas, evidenciando a centralidade da defesa estatal em um contexto marcado pela polarização ideológica da Guerra Fria.

Esses dispositivos revelam que a legislação buscava responder a um cenário de ameaças percebidas sobretudo no plano doméstico, refletindo a preocupação com a contenção do comunismo e com a preservação da ordem interna. Desse modo, a LSN não apenas estruturou a política de segurança do período, mas também contribuiu para consolidar uma visão ampliada de ameaça que influenciaria debates posteriores sobre terrorismo no Brasil. No que tange especificamente ao terrorismo, pode-se elencar o art. 25 da referida Lei, que classifica:

Art. 25. Praticar massacre, devastação, saque, roubo, sequestro, incêndio ou depredação, atentado pessoal, ato de sabotagem ou terrorismo; impedir ou dificultar o funcionamento dos serviços essenciais administrados pelo Estado ou mediante concessão ou autorização:

Pena - reclusão, de 2 a 6 anos (Brasil, 1967).

Alguns anos mais tarde, durante o governo de João Batista Figueiredo (1979-1985), último presidente do período militar, a LSN de 1967 ganhou uma nova versão representada pela Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983. O motivo pelo qual será abordada a transição e consequente substituição de uma Lei por outra se deu pelo fato da atualização e melhor especificação de questões relacionadas ao terrorismo: a LSN de 1967 definia terrorismo de forma vaga e ampla, muitas vezes englobando manifestações políticas, greves e atos de oposição, além de que a noção de terrorismo estava mais ligada à ideia de “inimigo externo”, como representa o artigo supracitado no parágrafo anterior.

Em contrapartida, a Lei de nº 7.170 passou a definir o terrorismo de forma mais específica, tipificando os crimes que se enquadrariam nesse âmbito e buscando apresentar uma roupagem mais jurídica e técnica. Ainda assim, a LSN enfrenta críticas relacionadas a sua redação ampla (mesmo após uma maior especificação), justamente pela dificuldade de definição do tema, o que abre margem para interpretações políticas contra possíveis “opositores”. É possível aferir tais afirmativas através do artigo 20 da LSN de 1983, que classifica as práticas terroristas como possíveis ameaças à soberania estatal:

Art. 20 - Devastar, saquear, extorquir, roubar, sequestrar, manter em cárcere privado, incendiar, depredar, provocar explosão, praticar atentado pessoal ou atos de terrorismo, por inconformismo político ou para obtenção de fundos destinados à manutenção de organizações políticas clandestinas ou subversivas. Pena: reclusão, de 3 a 10 anos (Brasil, 1983).

Ainda no contexto normativo brasileiro, a Lei nº 9.613/1998 foi sancionada com o objetivo de tipificar os crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores, incluindo, em seu art. 1º, inciso II, o financiamento do terrorismo entre as condutas puníveis (Brasil, 1998). Essa legislação torna-se relevante para compreender a atuação do Grupo de Ação Financeira (GAFI) e sua influência na consolidação do ordenamento jurídico brasileiro voltado ao enfrentamento do terrorismo. Nesse sentido, a análise da relação entre o governo brasileiro e o GAFI revela-se fundamental para entender o desenvolvimento do processo legislativo nacional nessa matéria (France, 2017).

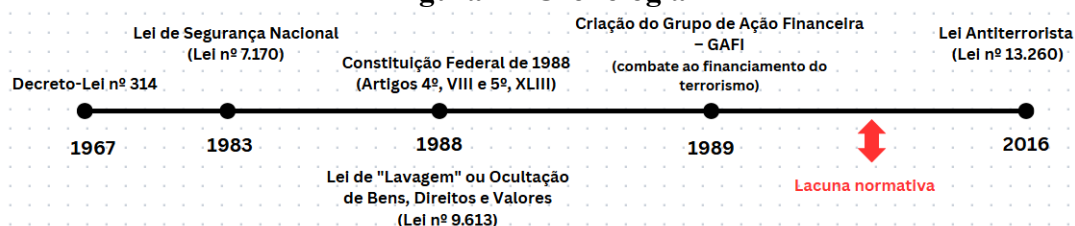
Criado em 1989, o GAFI constitui um organismo intergovernamental voltado à promoção de políticas nacionais e internacionais de combate à lavagem de dinheiro, ao financiamento do terrorismo e à proliferação de armas de destruição em massa. Por meio da publicação de recomendações, o órgão estabelece parâmetros regulatórios que incentivam reformas legislativas e institucionais nos Estados-membros, visando fortalecer mecanismos de controle financeiro e cooperação internacional (Brasil, 2020). A criação do GAFI resultou diretamente da iniciativa dos Estados Unidos no âmbito do G7, como resposta à preocupação crescente com crimes transnacionais associados à lavagem de capitais. Nesse contexto, os EUA atuaram como principal articulador político do organismo, defendendo a padronização de normas e a adoção de instrumentos multilaterais capazes de monitorar sistemas financeiros e pressionar países considerados não cooperativos (U.S. Department of the Treasury, 2026).

Após os atentados de 11 de setembro de 2001, essa lógica de governança baseada em mecanismos reputacionais foi aprofundada, com a inclusão do financiamento do terrorismo no mandato do GAFI. Tal movimento evidencia a internacionalização da agenda de segurança

estadunidense e sua posterior internalização por países como o Brasil, contribuindo para a adoção de políticas antiterroristas alinhadas a padrões externos, muitas vezes em detrimento das especificidades do contexto nacional.

No caso brasileiro, o país tornou-se membro efetivo do GAFI em 2000 e assumiu sua presidência entre julho de 2008 e junho de 2009. Em 2014, o Brasil passou a sofrer pressões mais intensas para aprimorar sua legislação sobre financiamento do terrorismo, sob risco de inclusão em listas internacionais que classificam sistemas financeiros como de alto risco, o que poderia gerar impactos econômicos significativos (Nunes, 2017). A representação brasileira no organismo é realizada pelo Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), órgão vinculado ao Ministério da Fazenda, dotado de certa autonomia funcional em razão de suas atribuições fiscalizatórias e de sua composição interinstitucional (France, 2017).

Com a ampliação das competências do GAFI para incluir o combate ao financiamento do terrorismo, as atribuições do COAF também foram expandidas, reforçando o papel do órgão na articulação das políticas brasileiras nesse campo (Nunes, 2017). Ainda assim, a implementação das recomendações internacionais encontrou obstáculos internos, evidenciando limitações institucionais e certa resistência política à adoção de medidas regulatórias mais rigorosas. Apesar desses desafios, o GAFI desempenhou papel decisivo como mecanismo de pressão para a aprovação da Lei Antiterrorista de 2016, ao lado de organismos multilaterais como o Conselho de Segurança das Nações Unidas. Na imagem abaixo apresentamos uma cronologia das normas aqui expostas, de forma a exemplificar, de maneira ilustrativa, o intervalo de tempo entre uma medida e outra.

Figura 1 - Cronologia

Fonte: Elaborado pelas autoras, 2026.

Vale ressaltar que outros projetos ou leis propriamente ditas podem ser encontradas na jurisdição brasileira, mas estes se processam como os principais para a pesquisa aqui discutida. Ademais, esta já apresenta o ano de criação da Lei antiterrorista, que será discutida na seção que segue.

4.2 A Lei Antiterrorista de 2016

Embora o terrorismo demande respostas normativas céleres e estruturadas para sua prevenção e repressão, o Brasil apresentou, por décadas, uma lacuna legislativa quanto à criação de uma lei específica sobre o tema. Tal ausência gerou repercussões negativas no plano internacional, sobretudo porque o país havia ratificado diversos tratados voltados ao combate ao terrorismo, assumindo compromissos que demoraram a ser efetivamente internalizados no ordenamento jurídico. Em grande medida, esse atraso relacionou-se à dificuldade universal de definição do conceito de terrorismo (Carvalho, 2019), o que levou à utilização da Lei de Segurança Nacional como instrumento jurídico para lidar com casos potencialmente enquadráveis nessa categoria (France, 2017).

Como observa Joshua Sinai, a inexistência de uma definição universalmente aceita dificulta a distinção entre ataques contra civis e ações militares, além de não acompanhar as transformações recentes nas práticas e objetivos dos grupos terroristas, evidenciando os desafios inerentes à formulação de políticas penais específicas (Sinai, 2018 apud Souza, 2022). Ainda assim, após os atentados de 11 de setembro de 2001 e a intensificação da cooperação internacional em torno do combate ao terrorismo, tornou-se cada vez mais evidente a necessidade de criação de legislação própria, especialmente em países que ainda careciam de marcos normativos claros, como o Brasil (Souza, 2022).

A mudança gradual de postura brasileira também esteve associada à realização de grandes eventos internacionais no país, que ampliaram a percepção de riscos à segurança. Entre

eles destacam-se os Jogos Pan-Americanos de 2007, os Jogos Mundiais Militares de 2011, a Conferência Rio+20 de 2012, a Copa das Confederações de 2013, a Jornada Mundial da Juventude, a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016. Esses eventos contribuíram para intensificar debates internos sobre a necessidade de aprimoramento legislativo e institucional voltado ao enfrentamento do terrorismo (Armele; Freixo, 2021).

Nesse sentido, após décadas da promulgação da Constituição de 1988, através de seus artigos 4 e 5, a Lei Antiterrorista brasileira (LAT) foi finalmente criada em março de 2016 (Lei nº 13.260). Tal lei é composta por uma definição genérica do termo e elenca algumas ações que poderiam ser consideradas terroristas, como consta no art. 2º, § 1º. Na lei, são atos de terrorismo:

I - 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;

IV - sabotar o funcionamento ou apoderar-se, com violência, grave ameaça à pessoa ou servindo-se de mecanismos cibernéticos, do controle total ou parcial, ainda que de modo temporário, de meio de comunicação ou de transporte, de portos, aeroportos, estações ferroviárias ou rodoviárias, hospitais, casas de saúde, escolas, estádios esportivos, instalações públicas ou locais onde funcionem serviços públicos essenciais, instalações de geração ou transmissão de energia, instalações militares, instalações de exploração, refino e processamento de petróleo e gás e instituições bancárias e sua rede de atendimento;

V - Atentar contra a vida ou a integridade física de pessoa (Brasil, 2016).

Para mais, a LAT chama atenção não só por tipificar e definir os crimes que se enquadram como atos terroristas, mas também por incluir em suas cláusulas práticas que se vinculam ao “terror cibernético” (art. 2º, § 1º, inciso IV), aspecto este que muitas vezes está ausente em legislações tanto internas como externas, e que possibilita a compreensão de que o fenômeno do terrorismo está relacionado ao advento da globalização e ao avanço tecnológico dela decorrente (Souza, 2022).

O trecho em questão, além de expressar os avanços e especificidades da legislação acerca do terrorismo, também evidencia uma das principais críticas à Lei Antiterrorista brasileira: sua redação genérica e abrangente, que abre espaço para interpretações subjetivas e para arbitrariedades, dificulta o aparato da lei nas medidas de combate a tais atos. Embora o combate ao terrorismo seja legítimo e necessário, é preocupante que a legislação nacional não delimite com mais precisão os elementos que caracterizam o crime. Isso pode gerar insegurança jurídica e, como será discutido nas sessões subsequentes, permitir o uso da lei contra movimentos sociais ou contra manifestações políticas legítimas, contrariando o princípio de liberdade de expressão.

De acordo com Carvalho (2019), o principal problema que merece menção compreende os mecanismos de sua elaboração, tendo em vista a utilização de termos vagos e imprecisos, que dificultam a delimitação exata do caso a ser analisado, além de deixar aberta a possibilidade de várias interpretações. O autor salienta que “da forma que o texto está, no momento de subsunção da conduta à norma, faltam detalhamentos que impedem o correto enquadramento do crime ao delito” (Carvalho, 2019, p. 20), e daí decorre a possibilidade de ele não ser devidamente cumprido. Ademais, todas essas características contribuem para que a ambiguidade e incerteza acerca do que foi estabelecido na Lei possam existir, contribuindo para a indevida restrição das liberdades fundamentais dos indivíduos (Nações Unidas, 2015).

Desde o início das discussões acerca de uma possível legislação contra o terrorismo - ainda antes da transformação do PL 2016/2015, que viria a ser a LAT - grupos ligados à defesa dos Direitos Humanos e movimentos sociais de mesmo cunho alertaram sobre a possível precipitação acerca de uma normativa sobre o tema, tendo em vista o impacto que ela poderia causar na vida dos indivíduos. Tais grupos alertavam sobre a falta de discussão com a sociedade no que tange às implicações negativas que tal Lei apresenta, assim como temiam que esta poderia ser empregada para criminalizar movimentos sociais legítimos, “inquietação esta que gera temor e se justifica em virtude da experiência histórica brasileira e é reforçada pela presença, no texto da lei, de expressões vagas, subjetivas e passíveis das mais diversas interpretações” (Armele; Freixo, 2021, p. 114). Nessa perspectiva, outras medidas podem ser consideradas falhas no que tange à Lei Antiterrorista brasileira, como salienta France (2017, p. 161):

[...] (i) o Brasil havia assinado, mas não ratificado a Convenção para a Supressão do Financiamento do Terrorismo, (ii) a definição de financiamento do terrorismo encontrava-se incompleta e (iii) havia problemas com o mecanismo de implementação das resoluções do CSNU que impunham sanções a indivíduos e entidades ligados ao terrorismo, como determinado pelo Comitê 1267. Recomendou-se, assim, que o Brasil considerasse “uma definição mais completa do terrorismo no seu sistema legal para evitar que possíveis lacunas legais prejudicassem esforços de se investigar e processar casos de financiamento do terrorismo.

Diante das fragilidades identificadas na Lei nº 13.260/2016, diversas propostas legislativas passaram a ser formuladas com o objetivo de revisar e aprimorar o diploma legal, incorporando dispositivos anteriormente vetados e buscando maior alinhamento com tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário (Carvalho, 2019). Entre os projetos apresentados — como o PLS 76/2018, o PLS 650/2019, o PLS 44/2014 e o PLS 178/2015 — destaca-se o PLS nº 272/2016, amplamente defendido por setores que o consideram uma das propostas mais

próximas de uma adequação efetiva ao ordenamento jurídico brasileiro, sobretudo por tentar resgatar dispositivos suprimidos pelos vetos presidenciais à Lei Antiterrorista (Carvalho, 2019).

Conforme sua ementa, o PLS nº 272/2016 visava alterar a Lei nº 13.260/2016 com o propósito de disciplinar de forma mais precisa as condutas caracterizadas como atos de terrorismo (Senado Federal, 2016). Apesar de também ter sido alvo de críticas quanto à sua elaboração e aos riscos de ampliação indevida do conceito, o projeto revelou, ainda que de forma limitada, uma preocupação institucional em enfrentar as lacunas normativas existentes (Carvalho, 2019).

Ainda assim, as iniciativas adotadas ao longo dos anos mostraram-se insuficientes para resolver os problemas estruturais da legislação antiterrorista brasileira. A persistente divergência internacional quanto à definição do terrorismo, aliada à ambiguidade conceitual presente na legislação nacional, continua a dificultar a aplicação coerente e juridicamente segura da lei no país (Carvalho, 2019).

Nesse sentido, Armele e Freixo (2021) observam que o terrorismo nunca ocupou posição central na agenda pública brasileira. A adoção de medidas antiterroristas ocorreu, sobretudo, em função do aumento da projeção internacional do Brasil e da realização de grandes eventos globais, o que levou inclusive governos de centro-esquerda — no poder desde 2003 — a aprovarem legislações dessa natureza sem amplo debate doméstico. Tal dinâmica evidencia que a institucionalização do combate ao terrorismo no Brasil resultou mais de pressões e expectativas externas do que de uma demanda política interna consistente.

Dessa forma, até os dias atuais, o ordenamento jurídico brasileiro referente ao terrorismo permanece alvo de críticas por parte de organismos internacionais e da comunidade acadêmica, seja pela baixa efetividade normativa, seja pela ambiguidade conceitual que pode favorecer interpretações expansivas e potenciais violações de direitos fundamentais. Torna-se, portanto, evidente a necessidade de reestruturar a legislação nacional sobre o tema, bem como de compreender de que maneira movimentos sociais e ações políticas vêm sendo, por vezes, equivocadamente enquadrados como terrorismo, e quais os impactos dessas classificações sobre a democracia e as liberdades civis no Brasil.

5 AÇÕES E GRUPOS TERRORISTAS NO BRASIL

Ao longo deste trabalho, foi possível observar que as questões relacionadas ao terrorismo, sejam suas características ou implicações, são de complexa delimitação e

entendimento. Nesse sentido, o intuito da presente seção é realizar o levantamento de casos, pessoas e/ou grupos que foram julgados por práticas terroristas ao longo das décadas no Brasil.

Para tal, é importante salientar que de acordo com levantamentos do jornal O Estado de São Paulo, dados demonstram que os Tribunais Regionais Federais (TRFs), o Conselho Nacional de Justiça e procuradorias regionais, poucos anos depois da promulgação da Lei Antiterrorista (2021), abriram 63 inquéritos para investigar suspeitas de atos terroristas, número considerado baixo para ações normalmente investigadas pela Polícia Federal (O Estado de São Paulo, 2021). A análise também ressalta que muito se fala sobre algumas condenações que acabam por violar os direitos humanos dos cidadãos, através da opressão, direta ou indiretamente, de ações e discursos proferidos pelos mesmos.

Isso pode ser demonstrado por algumas ações encabeçadas pelo governo federal ainda no ano de 2016. O então presidente da Câmara, Arthur Lira, autorizou a criação de uma Comissão Especial para debater a regulamentação sobre o combate ao terrorismo no país. A Comissão passou a vigorar algum tempo depois, mas enfrentou fortes críticas relacionadas ao seu texto, uma vez que:

diz que a lei pode ser aplicada para reprimir não apenas atos tipificados como terrorismo, mas situação que “aparente ter a intenção de intimidar ou coagir a população civil ou de afetar a definição de políticas públicas por meio de intimidação, coerção, destruição em massa, assassinatos, sequestros ou qualquer outra forma de violência” (O Estado de São Paulo, 2021).

Nesse sentido, mesmo ações não consideradas como atos terroristas deveriam ser julgadas pela mesma estrutura de prevenção e combate voltada àquelas classificadas, pois as primeiras poderiam vir a se configurar como ações que teriam o potencial de tirar vidas e ameaçar a ordem pública (O Estado de São Paulo, 2021). A questão é que, anos mais tarde, durante o governo Bolsonaro, tais medidas passaram a incorporar um caráter mais drástico e passaram a receber fortes críticas por parte de associações federais, por apresentarem “sérias inconstitucionalidades” (O Estado de São Paulo, 2021). Isso pode ser explicado devido à ampliação do conceito de terrorismo, o que consequentemente ameaça os direitos à liberdade individual representado pelo art. 5º, XLI: “a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais;” (Brasil, 1988).

Sendo assim, faz-se necessário a investigação de quais ações foram julgadas a partir da compreensão de terrorismo no Brasil após a promulgação da Lei Antiterrorista, bem como analisar vinculações problemáticas àquelas que não se apresentam como tal. A tabela abaixo apresenta de forma visual os principais casos julgados pela Lei 13.260, tendo com recorte os

anos de 2016 a 2019 – período que compreendeu a criação da lei em questão bem como a transição do governo de Michel Temer para o de Jair Bolsonaro.

Figura 2 - Casos julgados pela Lei Antiterrorismo (2016-2019)

Tribunal	Tipo de Caso e Ano de julgamento	Artigo Aplicado	Indivíduos Julgados	Contexto Fático	Resultado Processual
TRF-3	Ação Penal; 2016-2017	Art. 3º	Fábio Hideki Harano, Rafael Lusvarghi	Promoção do Estado Islâmico via redes sociais	Denúncia recebida, processo em curso.
STJ	Habeas Corpus; 2019	Art. 5º	Nome sob sigilo	Atos preparatórios com motivação xenofóbica e religiosa	HC negado, reforço da tipificação
TRF-4	Ação Penal; 2016	Art. 3º e 5º	Grupo de 11 brasileiros (sigilo parcial)	Recrutamento e apologia ao terrorismo em grupos virtuais	Processo em andamento
Justiça Federal (PR)	Sentença Condenatória; 2017	Art. 3º	Rafael Lusvarghi	Participação em grupo extremista e planejamento de ataques	

Fonte: Elaborado pelas autoras, 2026.

Os casos supracitados foram julgados respectivamente pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF 3), pelo Supremo Tribunal de Justiça (STJ), pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF 4), e pela Justiça Federal do Paraná. Estes configuram-se como casos especificamente julgados pela Lei 13.260 a partir de sua promulgação, considerando os elementos jurídicos que esta classifica como passíveis de terrorismo. A análise dos mesmos revela um padrão restrito e seletivo na aplicação da norma antiterrorista no Brasil, de forma a evidenciar que, entre os anos de 2016 e 2019, apenas um número limitado de ações penais resultou na aplicação efetiva da lei, sendo a maioria relacionada à promoção ou apologia ao grupo extremista Estado Islâmico.

Os tribunais regionais federais, especialmente o TRF-3 e o TRF-4, concentraram os julgamentos, com destaque para o caso de Rafael Lusvarghi, único réu condenado publicamente

por terrorismo no país (Brasil, 2017). O STJ, por sua vez, contribuiu com interpretações relevantes sobre atos preparatórios ³e a necessidade de motivação ideológica para caracterização do tipo penal (STJ, 2019).

Desse modo, a escassez de condenações formais pela Lei nº 13.260/2016 contrasta com a ampliação interpretativa do conceito de terrorismo observada em decisões recentes, especialmente após 2019. Embora o Poder Judiciário tenha adotado cautela na aplicação direta da norma, autoridades e tribunais passaram a enquadrar atos violentos com motivação política como “terrorismo político” ou “terrorismo doméstico”, evidenciando uma inflexão no uso simbólico e político do termo (CNN Brasil, 2023). Essa postura levanta questionamentos sobre os limites da legislação e os riscos de sua instrumentalização, sobretudo diante da crescente violência política e do extremismo doméstico. A tabela abaixo evidencia casos que possuem características terroristas, mas que não foram julgados efetivamente pela Lei 13.260:

Figura 3 - Casos com características de Terrorismo (2022-2023)

Caso	Tribunal	Indivíduos envolvidos	Ano	Caracterização Jurídica	Resultado Processual
8 de janeiro de 2023	Supremo Tribunal Federal (STF)	Centenas de réus	2023	Golpe de Estado, abolição violenta do Estado	Condenações com penas: 15 anos
Homem Bomba em Brasília	Justiça Federal do DF	George Washington de Oliveira Sousa	2022	Porte de explosivos, tentativa de atentado	Condenado a 9 anos de prisão
Ataques a torres de energia	Justiça Federal (PR/DF)	Investigados não identificados (sigilo)	2023	Sabotagem, associação criminosa	Inquéritos em andamento
Ameaças a escolas e atentados	Justiça Estadual (SP, SC)	Jovens e adultos em fóruns extremistas	2022-2023	Incitação ao crime, apologia à violência	Prisões preventivas e denúncia

Fonte: Elaborado pelas autoras, 2026.

³ Correspondem àqueles que são realizados anteriormente à execução da infração. Trata-se de um momento entre a cogitação e a execução (Talon, 2018).

A tabela que reúne casos com características de terrorismo, embora não julgados formalmente com base na Lei nº 13.260/2016, revela uma inflexão importante na forma como o sistema de justiça brasileiro passou a interpretar atos violentos com motivação política a partir de 2019. Episódios como os atentados de 8 de janeiro de 2023, a tentativa de explosão em Brasília por George Washington de Oliveira Sousa e os ataques a torres de energia foram enquadrados por autoridades e tribunais como ações com “potencial terrorista” ou “terrorismo político” (CNN Brasil, 2023; O Estado de São Paulo, 2023), ainda que a Lei Antiterrorismo não tenha sido formalmente aplicada. Essa escolha jurídica reflete tanto os limites técnicos da lei - que exige vínculo com organizações terroristas e motivação ideológica clara - quanto uma tentativa institucional de responder à escalada de violência política associada a setores da extrema direita, especialmente no contexto do bolsonarismo.

A jurisprudência recente, ao reconhecer a gravidade desses atos sem recorrer diretamente à Lei nº 13.260/2016, revela uma tensão entre a necessidade de proteger a ordem democrática e o risco de criminalizar movimentos sociais ou manifestações políticas legítimas. Tais aspectos derivam justamente da conceituação vaga e ampla do conceito de terrorismo (como já estudado nas seções anteriores), que culmina na necessidade de atenção crítica, pois essas características podem tanto fortalecer a defesa do Estado de Direito quanto abrir precedentes para o uso seletivo do aparato penal contra determinados grupos ideológicos e sociais.

Diante da análise jurisprudencial e fática apresentada, é notório que a aplicação da Lei nº 13.260/2016 no Brasil permanece restrita a casos de promoção de organizações extremistas internacionais, com baixa incidência de condenações e forte dependência de elementos objetivos como vínculo ideológico e atos preparatórios. Por outro lado, o período pós-posse de Jair Bolsonaro revelou uma ampliação do debate jurídico sobre o conceito de terrorismo, especialmente diante do crescimento da violência política associada a discursos de extrema direita (STF, 2023). A caracterização de atos como “terrorismo político” ou “terrorismo doméstico” por autoridades e tribunais, mesmo sem aplicação formal da lei, demonstra uma tentativa institucional de responder a novas ameaças à ordem democrática (Brasil 247, 2024; CNN Brasil, 2023).

Essa ambiguidade entre o uso técnico da norma e sua interpretação política exige atenção crítica, pois pode tanto fortalecer o aparato jurídico contra ameaças reais quanto abrir margem para a criminalização seletiva de movimentos sociais e manifestações legítimas. Conforme Brito e Moraes (2023), a criminalização de atos classificados como terrorismo

político ou doméstico pode servir como mecanismo de deslegitimação de movimentos sociais e gerar precedentes para o uso seletivo do aparato penal. Ademais, o bolsonarismo transitou da guerra cultural para o terrorismo doméstico, com base em uma retórica de radicalização e deslegitimação das instituições democráticas (Brasil 247, 2024). A violência política se tornou uma herança do bolsonarismo, com agressões, atentados e ameaças a opositores se tornando recorrentes no cenário eleitoral e social brasileiro (Amorim, 2024).

Assim, a pesquisa evidencia que o conceito de terrorismo no Brasil está em disputa - não apenas no plano jurídico, mas também no campo político e simbólico - e que sua consolidação dependerá da capacidade das instituições de equilibrar segurança pública, legalidade e direitos fundamentais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A definição de terrorismo permanece marcada por disputas conceituais, na medida em que envolve dimensões políticas, históricas, culturais e psicológicas. Autoras como Galito (2013) e Pecequillo (2004) apontam que o fenômeno se caracteriza pelo uso da violência física ou simbólica contra não combatentes com o objetivo de difundir o medo e alcançar finalidades políticas, econômicas, ideológicas ou religiosas, frequentemente à margem da legalidade. Episódios históricos, como o emprego da guilhotina durante a Revolução Francesa, ilustram a instrumentalização do terror como recurso político, evidenciando a associação entre violência e transformação institucional.

Contudo, o terrorismo permanece permeado por forte carga subjetiva. Saint-Pierre (2018) destaca que o próprio conceito de “terror” remete a experiências psicológicas e culturais variáveis, o que dificulta a construção de uma definição universal. No plano internacional, essa ambiguidade contribui para narrativas normativas que opõem “Estados do bem” e “Estados do mal”, reforçadas sobretudo após os atentados de 11 de setembro de 2001. Assim, o termo terrorismo não apenas descreve práticas violentas, mas também produz enquadramentos políticos que refletem relações de poder e disputas simbólicas.

Apesar da ausência de consenso no Direito Internacional, organismos como a ONU e a OTAN passaram a desenvolver instrumentos normativos voltados ao enfrentamento do fenômeno, especialmente no contexto pós-2001. A evolução histórica do terrorismo evidencia sua capacidade de adaptação às transformações do Sistema Internacional: se inicialmente vinculado a movimentos nacionalistas e revolucionários, passou a incorporar motivações

ideológicas, religiosas e transnacionais, consolidando a noção de “novo terrorismo”, marcada pela internacionalização das ações, pelo uso intensivo da tecnologia e pela ampliação do impacto simbólico dos ataques.

A análise das causas e agentes envolvidos revela igualmente a complexidade do fenômeno. Processos de radicalização são influenciados por fatores individuais, psicológicos e contextuais, incluindo instabilidade política e vulnerabilidade socioeconômica. Horgan e Taylor (2006) indicam que tais elementos atuam de forma combinada, ainda que não exista relação causal direta entre desigualdade e terrorismo, reforçando a necessidade de abordagens analíticas multifacetadas.

Nesse cenário, a Teoria da Securitização, desenvolvida pela Escola de Copenhague, oferece importante chave interpretativa ao enfatizar o papel do discurso na construção social das ameaças. Para Wæver e Buzan, a securitização ocorre quando um agente politicamente relevante apresenta determinado tema como ameaça existencial, mobilizando a audiência e legitimando medidas extraordinárias. Os pronunciamentos do então presidente dos Estados Unidos, George W. Bush, após os atentados de 11 de setembro, exemplificam esse processo ao transformar o terrorismo em prioridade global e influenciar agendas políticas e jurídicas em diferentes países, incluindo o Brasil.

No contexto brasileiro, a evolução normativa relacionada ao terrorismo foi marcada por ambiguidades conceituais e forte influência internacional. As primeiras referências ao tema surgiram na Constituição de 1988 e na antiga Lei de Segurança Nacional, cuja aplicação durante o regime militar esteve associada à Doutrina de Segurança Nacional e, em muitos casos, à repressão política. A versão de 1983 da LSN buscou maior especificidade, mas permaneceu carente de definição jurídica precisa. Posteriormente, pressões de organismos internacionais, como o Grupo de Ação Financeira (GAFI), impulsionaram a formalização de políticas voltadas ao combate ao financiamento do terrorismo, culminando na Lei nº 13.260/2016.

Ainda assim, a Lei Antiterrorista brasileira tem sido objeto de críticas devido à sua redação ampla e potencialmente ambígua, que pode gerar insegurança jurídica e riscos de criminalização indevida de movimentos sociais legítimos. Esse cenário evidencia que, mesmo após a institucionalização normativa do tema, persistem tensões entre segurança e direitos fundamentais, sobretudo em contextos de polarização política.

Em síntese, o terrorismo configura-se não apenas como fenômeno historicamente mutável, mas também como categoria política e jurídica em constante disputa. No caso brasileiro, sua institucionalização revela os limites de uma abordagem exclusivamente

securitária, indicando a necessidade de respostas que conciliem eficácia normativa, responsabilidade política e preservação dos princípios democráticos diante das novas formas de violência e radicalização.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Rosa. **Violência política é herança do bolsonarismo**. Brasil de Fato, 18 set. 2024. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/colunista/rosa-amorim/2024/09/18/violencia-politica-e-heranca-do-bolsonarismo/>. Acesso em: 6 nov. 2025.

ARMELE, Vinicius; FREIXO, Adriano. A Lei Antiterrorismo brasileira e a circulação internacional de regimes jurídicos punitivos. **Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 105-120, 11 jan. 2021.

BARBOSA, Rubens Antônio. **Os Estados Unidos pós 11 de setembro de 2001**: implicações para a ordem mundial e para o Brasil. Scielo, vol. 45 nº 1, p. 72-91, 2002.

BRASIL 247. **“O bolsonarismo transitou da guerra cultural para o terrorismo doméstico”, diz João Cezar de Castro Rocha**. 16 nov. 2024. Disponível em: <https://www.brasil247.com/entrevistas/o-bolsonarismo-transitou-da-guerra-cultural-para-o-terrorismo-domestico-diz-joao-cezar-de-castro-rocha>. Acesso em: 6 nov. 2025.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Em dois anos, STF responsabilizou 898 pessoas por atos antidemocráticos de 8 de janeiro**. Brasília, 07 jan. 2025. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/em-dois-anos-stf-responsabilizou-898-pessoas-por-atos-antidemocraticos-de-8-de-janeiro/>. Acesso em: 23 out. 2025.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **STF condena os oito réus do Núcleo 1 da ação por tentativa de golpe de Estado**. Brasília, 11 set. 2025. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-condena-os-oito-reus-da-acao-por-golpe-de-estado>. Acesso em: 21 out. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 5 out. 1988.

BRASIL. Decreto-Lei nº 314, de 13 de março de 1967. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1967.

BRASIL. **Grupo de Ação Financeira (Gafi/FATF)**. Rede Global de PLD/FTP. Brasília, 13 mar. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/assuntos/o-sistema-de-prevencao-a-lavagem-de-dinheiro/sistema-internacional-de-prevencao-e-combate-a-lavagem-de-dinheiro/o-coaf-a-unidade-de-inteligencia-financeira-brasileira>. Acesso em: 05 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2016.

BRASIL. Lei nº 14.197, de 01 de setembro de 2021. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2021.

BRASIL. Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1983.

BRASIL. Lei nº 9.613, de 03 de março de 1998. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1998.

BRASIL. **Senado Federal**. Ementa da Lei nº 13.260, 16, mar. 2016. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/anais/referencia-bibliografica>. Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Informativo de Jurisprudência nº 663 – HC 537.118/RJ**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?livre=@CNOT=017446>. Acesso em: 21 out. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. **Inteiro teor da decisão no processo 0000000-00.2017.4.03.0000**. Jusbrasil, São Paulo, 2017. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/trf-3/3629033841/inteiro-teor-3629033850>. Acesso em: 21 out. 2025.

BRITO, Alexis; MORAES, Jenifer. The Paradox of Democratic Strengthening: Criminalisation of Political Terrorism as a Legal Discrediting Mechanism. **Ius Novum**, v. 17, n. 3, p. 32-46, 2023.

CARVALHO, Priscila Marques. **Terrorismo trazido pela Lei nº 13.260/2016**: Uma Legislação que não Alcança o Espírito do Crime. Instituto Legislativo Brasileiro. Senado Federal. Brasília, 25 out. 2019.

CNN BRASIL. **Brasileiro é condenado por promover grupo terrorista Estado Islâmico**. São Paulo, 30 jul. 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/brasileiro-e-condenado-por-promover-e-integrar-o-estado-islamico/>. Acesso em: 21 out. 2025.

CNN BRASIL. **Justiça do DF condena envolvidos em caso de bomba em aeroporto de Brasília**. São Paulo, 12 mai. 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/justica-do-df-condena-envolvidos-em-caso-de-bomba-em-aeroporto-de-brasilia/>. Acesso em: 21 out. 2025.

CNN BRASIL. **Lei de Segurança Nacional: O que é, Como Funciona o que Muda com a Revogação?**. São Paulo, 24 mar. 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/como-funciona-a-lei-de-seguranca-nacional-alvo-de-apelos-por-revisao/>. Acesso em: 09 maio 2025.

CNN BRASIL. **Torres de energia são derrubadas no Paraná e Rondônia; Aneel cita “sabotagem e vandalismo”**. 10 jan. 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/torres-de-energia-sao-derrubadas-no-parana-e-rondonia-aneel-cita-sabotagem-e-vandalismo/>. Acesso em 20 out. 2025.

DONADELLI, Laura Meneghim; SAINT-PIERRE, Héctor Luis; VITELLI, Marina Gisela. Os documentos de defesa do Brasil: aproximações sucessivas à Doutrina de Segurança Nacional. **Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad**, v. 16 (2), p. 141–156, 2021.

FRANCE, Guilherme de Jesus. **As Origens da Lei Antiterrorismo: Os tortuosos caminhos da localização das normas internacionais de combate ao terrorismo no Brasil**. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2017.

GALITO, Maria Sousa. **Terrorismo**: Conceptualização do fenómeno. Centro de Estudos sobre África e Desenvolvimento. Instituto Superior de Economia e Gestão. Universidade Técnica de Lisboa. Lisboa, 2013.

HOFF, Natali Laise Zamboni Hoff. **George W. Bush e a Securitização do Terrorismo após os Atentados do 11 de Setembro de 2001**. Conjuntura Global, vol. 6 n. 2, mai./ago, 2017, p. 246-266. Foz do Iguaçu, 2017.

MEDEIROS, Ian Vitor; PAIVA, Jaqueline de Kássia. **O Terrorismo Através dos Séculos: Uma Análise Histórica de Suas Leis**. Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação, v. 10, n. 6, p. 1 - 16. São Paulo, 2024.

NUNES, Paulo. **Terrorismo no Brasil**: análise crítica do quadro normativo e institucional. *SciELO*, Goiás, 12, mar., 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Relatores da ONU Alertam: A Lei Antiterrorismo do Brasil é “Muito Ampla”**. ONU News. Perspectiva Global Reportagens Humanas. 04 nov. 2015. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2015/11/1530701?utm>. Acesso em: 05 maio 2025.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Introdução às Relações Internacionais**. 9ª ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2012.

PEREIRA, Alexsandro; SILVA, Carolina. **A Teoria de Securitização e a sua aplicação em artigos publicados em periódicos científicos**. Revista de Sociologia e Política, v. 27, n. 69, 007. Curitiba, 2019.

RESENDE, Erica. **Uma análise da Doutrina Bush no décimo aniversário do onze de setembro**. TEXTOS & DEBATES, n.18, p. 7-18. Boa Vista, 2011.

REZENDE, Lucas Pereira; SCHWETHER, Natália Diniz. **Terrorismo**: a Contínua Busca por uma Definição. Revista Brasileira de Estudos de Defesa, v. 2, nº 1, jan./jun. 2015, p. 87-105. Florianópolis, 2015.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. Terrorismo. *In*: SAINT-PIERRE, Héctor Luis; VITELLI, Marina Gisela (Orgs.). **Dicionário de Segurança e Defesa**. 1. ed. [S. l.]: Editora Unesp, 2018. SARAIVA, João. *et al.* **A Securitização do Terrorismo Transnacional e os Megaeventos no Brasil**. Fronteira, v. 11, n. 22, p. 96 - 119. Belo Horizonte, 2012.

SOUZA, Larissa Silva. **A LEGALIZAÇÃO DA REPRESSÃO E AS AMEAÇAS À DEMOCRACIA: Uma análise à Lei nº 13.260/2016 (Lei Antiterrorismo Brasileira)**. **Repositório Institucional - UFAL**, Maceió, p. 1-71, 2022.

TALON, Evinis. **O que são os atos preparatórios?** JusBrasil, 20 abr. 2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/o-que-sao-os-atos-preparatorios/569009186>. Acesso em: 6 nov. 2025.

TANNO, Grace. **A Contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional.** Contexto Internacional, vol. 25, nº 1, p. 47-80, janeiro/junho. Rio de Janeiro, 2003.

U.S. Department of the Treasury. **Financial Action Task Force (FATF).** Disponível em: <https://home.treasury.gov/about/offices/terrorism-and-financial-intelligence/terrorist-financing-and-financial-crimes/financial-action-task-force-fatf>. Acesso em: 08 jan. 2026

Submetido em 30.11.2025

Aceito em 19.12.2025