

A Batalha no Congresso Nacional: rastreando o papel dos militares na construção da Lei Antiterrorismo

The Battle at the National Congress: tracing the role of the military in the construction of the Anti-Terrorism Law

Guilherme de Jesus France

Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Rio de Janeiro – RJ, Brasil (GuilhermeFrance@hotmail.com)

 <https://orcid.org/0009-0002-6420-4371>

André Duffles Teixeira Aranega

Centro de Conhecimento Anticorrupção na Transparência Internacional Brasil, Rio de Janeiro – RJ, Brasil (andre.duffles.aranega@gmail.com)

 <https://orcid.org/0000-0002-9893-6477>

Resumo

O artigo busca esclarecer qual foi o papel dos militares no processo legislativo que gerou Lei Antiterrorismo. Primeiro, discutimos brevemente os Estudos de Terrorismo. Segundo, sintetizamos as origens, especificidades e lacunas da primeira legislação brasileira a tratar extensivamente de terrorismo. Por fim, fornecemos uma perspectiva inédita sobre o papel do Ministério da Defesa e das Forças Armadas naquele processo legislativo ao analisar suas prioridades legislativas e interações com outros atores.

Abstract

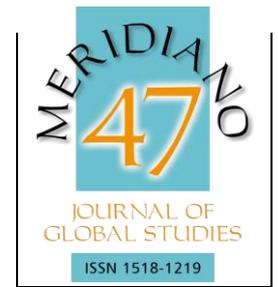
The article clarifies the military's role in the Anti-Terrorism Law's legislative process. First, we briefly discuss the literature on Terrorism Studies. Second, we summarize the origins, specificities, and gaps of the first Brazilian legislation to extensively address terrorism. Finally, we provide an unprecedented perspective on the role of the Ministry of Defense and Armed Forces in this legislative process by analyzing their legislative priorities and interactions with other actors.

Palavras-chave: Brasil; Estudos de Terrorismo; Lei Antiterrorismo; Militares; Processo legislativo; Terrorismo.

Keywords: Brazil; Terrorism Studies; Antiterrorism Law; Military; Legislative process; Terrorism.

Submetido em 09/09/2022

Aceito em 27/12/2023



Introdução

A Lei Antiterrorismo, sancionada em 16 de março de 2016, representou um marco na história nacional: a primeira legislação a tratar extensivamente de terrorismo no ordenamento brasileiro. O processo legislativo que a produziu foi marcado por dinâmicas normativas, políticas, sociais e econômicas originárias desde o nível nacional até o internacional, seja por agendas partidárias, pressões de órgãos internacionais ou eventos históricos – como os atentados do “11 de setembro” e a declaração da Guerra Global Contra o Terror (GGCT) há vinte anos.

Este artigo analisa a atuação das Forças Armadas (FA) e do Ministério da Defesa (MD) nesse processo legislativo, explorando a relação entre arcabouços teóricos, história nacional e internacional, trâmites legislativos, debates políticos e agência institucional. Um caminho pouco explorado integralmente e que frequentemente carece de evidências primárias em análises sobre o terrorismo no Brasil e as opções legislativas desses órgãos. Identificaram-se outros atores relevantes na construção da legislação, como Ministério da Justiça (MJ), Polícia Federal (PF), Ministério Público Federal (MPF), Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), Gabinete de Segurança Institucional (GSI) e organizações da sociedade civil.

Oferecemos uma perspectiva inédita sobre as estratégias, preferências e prioridades das instituições analisadas perante o tema, investigando como informaram as discussões políticas e trâmites legislativos envolvendo essa legislação. Não há intenção de oferecer uma narrativa completa do surgimento dessa legislação e sua tramitação no Congresso Nacional, mas apenas rastrear o papel dos militares nesse processo. Conforme as evidências sugerem, não há indícios de divergências entre o MD e as FA que justifiquem tratá-los separadamente, motivo pelo qual a expressão “militares” será utilizada para referenciar suas posições.

Recorre-se a uma variedade de métodos qualitativos de pesquisa para rastrear o processo (legislativo) que gerou a Lei Antiterrorismo. Fia-se, principalmente, na análise de documentos oficiais, alguns publicamente disponíveis e outros obtidos com pedidos de acesso à informação, via Lei de Acesso à Informação (LAI). Registros detalhados de todo o processo legislativo feitos pela Câmara dos Deputados e Senado Federal, incluindo versões do projeto de lei em discussão, pareceres, emendas e notas taquigráficas, assim como pareceres e memorandos do MD e FA contendo análises e sugestões perante o texto discutido no Congresso. A pesquisa também incluiu entrevistas temáticas, a partir de roteiros semiestruturados, com alguns indivíduos envolvidos no processo legislativo em análise, complementando as fontes documentais. Uma revisão bibliográfica da literatura sobre terrorismo assegurou o embasamento teórico.

Inicialmente, foram revisadas contribuições teóricas dos Estudos de Terrorismo, sintetizando elementos da sua abordagem ortodoxa e crítica, dilemas associados a (in)definições do fenômeno, e limitações teórico-legais em seu tratamento reflexivo e/ou preventivo. Não pretendendo capturar a totalidade dos inquéritos desta literatura, apenas sintetizamos algumas discussões que se manifestaram nesse processo legislativo no Brasil. Em seguida, delinea-se um breve histórico sobre o terrorismo na história nacional, relacionando os desafios nas concepções de terrorismo, ideais de

atores institucionais e receios de grupos específicos do quadro político brasileiro quanto ao processo. Por fim, apresentamos considerações gerais sobre a interrelação dos órgãos analisados com o tema.

Os resultados indicam que o MD e as FA agiram proativamente para garantirem que seus objetivos em termos de políticas antiterroristas fossem acolhidos. Enquanto a Presidência da República, e o MJ sob sua instrução, pretendia apenas suprir as deficiências apontadas pelo Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI) sobre o financiamento do terrorismo, os militares percebiam, na lacuna legislativa existente, um impedimento a esforços mais concentrados de se prevenir atentados terroristas no país. Os militares atuaram para modificar o Projeto de Lei (PL) elaborado pelo MJ e endossado pela Presidência, alterando a definição de terrorismo, criminalizando condutas acessórias e obtendo instrumentos de combate a grupos terroristas.

1. Investigando os Estudos de Terrorismo

1.1. Abordagens: ortodoxa vs. Crítica

O 11 de Setembro foi determinante na expansão do interesse político e acadêmico no terrorismo, providenciando maneiras de compreender atividades terroristas ou prevenindo a sua ocorrência. Foi nesse contexto que a maioria dos inquiridos questionavam “o que é”, “como funciona” e “como combater” o terrorismo, mas não o “por quê” ele ocorre (Bunyavejchewin 2010, 1-2; Franks 2009, 155). Surge, assim, uma divisão nos Estudos de Terrorismo: a abordagem ortodoxa e a crítica.

De um lado, a abordagem ortodoxa é influenciada pela Ciências Sociais *mainstream*. Ela possui uma posição objetivista em matrizes positivistas sobre fenômenos sociais e seus significados, propondo-se neutra na produção de conhecimento, frequentemente negligenciando a relevância do “tempo”, “lugar” e “contexto sociopolítico” para explicar o fenômeno, e com formato de “*problem-solving theory*” (Blakeley 2007, 229; Bunyavejchewin 2010, 5). Vale pontuar, segundo Cox (1981, 128), que este formato pressupõe a seguinte noção: “*it takes the world as it finds it, with the prevailing social and power relationships and the institutions into which they are organised, as a given framework for action*”. Ademais, em geral, a ortodoxia pressupõe que o terrorismo é conduzido por “grupos subnacionais ou entidades não-estatais” (Hoffman 2017, 42).

Ao rejeitar o conceito de “terrorismo de Estado”, a ortodoxia prioriza um viés explicativo estadocêntrico de terrorismo, analisando o “ator” terrorista e atribuindo este rótulo sempre a atores não-estatais - com a única exceção sendo o patrocínio estatal (frequentemente financeiro e/ou político) do terrorismo (Bunyavejchewin 2010, 5-6). Não por acaso, ela é comumente usada por governos e atores hegemônicos no sistema internacional para entender e combater o terrorismo (Franks 2009, 154-155).

Do outro lado, a abordagem crítica é influenciada pelas Ciências Sociais críticas. Ela é contrária ao objetivismo, contesta algumas premissas e matrizes positivistas e questiona a suposta neutralidade defendida pelo *mainstream*, aderindo a uma leitura mais pós-positivista de terrorismo. Com uma forte inspiração na leitura da Escola de Frankfurt sobre “o que é” e “para que” serve teoria, essa abordagem adota um formato de “*critical theory*”, o que permite que ela observe e estude o fenômeno como um

“fato social” e não como um “fato bruto”. Ela considera a interação sociopolítica dos atores e contextos envolvidos, a influência da história e especificidade de cada local na interpretação, categorização e rotulação social, cultural, legal e política do tema (Jackson 2009, 4).

Ao contrário da ortodoxia, esta perspectiva engloba atores não-estatais e estatais no rótulo de “terrorista”, analisando o “ato” terrorista e não (somente) o “ator” terrorista (Bunyavejchewin 2010, 7). Em outras palavras, a abordagem crítica “traz o Estado de volta” para os Estudos de Terrorismo, caracterizando o terrorismo de Estado como uma das maiores fontes de sofrimento e destruição humana, questionando ações excepcionais e ilegais de Estados, e interpretando o terrorismo estatal como uma frequente materialização da política externa de grandes potências do Norte em nome da GGCT (Blakeley 2007; Jackson et al. 2010).

1.2. (In)Definições e Limitações

Analisando legislações domésticas, tratados internacionais, decisões de organizações internacionais, jurisprudências domésticas e internacionais, um estudo concluiu inexistirem elementos necessários para apontar uma definição consensual e costumeira para terrorismo internacional (Saul 2011). Uma ampla pesquisa listou mais de 250 definições acadêmicas, governamentais e intergovernamentais de terrorismo, evidenciando a ausência de consenso na comunidade internacional e acadêmica (Schmid 2011, 99-148).

Como a linguagem não é uma ferramenta transparente onde dados e fatos podem ser registrados objetivamente, mas sim um campo da prática e da disputa social e política (Hansen 2006, 16), a discussão sobre a definição de terrorismo é, por excelência, um campo de disputa social e política (Schmid 2011, 40). O terrorismo não possui um conteúdo intrínseco que deve estar presente em qualquer definição e a verificação objetiva dos diferentes componentes que o formam não é possível. Qualquer definição reflete as prioridades do definidor (Schmid 2011, 42).

Isto gera uma série de consequências práticas, sobretudo quando levamos em consideração que o terrorismo evoluiu ao longo da história em termos de métodos, organização, objetivos e instrumentos (Gador apud Schmid 2011, 43), como fora descrito, por exemplo, em Rapoport (2002) sobre as “Quadro Ondas” do terrorismo no período entre o final do século XIX e atualmente. Do lado da academia, controvérsias entre abordagens e parâmetros ontológicos e epistemológicos. Do lado dos Estados e organizações internacionais, dilemas para formação de bases políticas e legais de cooperação. Não por acaso, a disputa pela sua definição também serve de *proxy* para debates mais amplos sobre políticas antiterroristas. A título de exemplo, é determinante a qualquer definição o dissenso entre considerar terrorismo um “crime”, exigindo resposta policial e judicial, ou um “ato de guerra”, colocando a responsabilidade sob os militares pela sua prevenção e combate (Pillar 2001, 13).

Sem dúvidas, as (in)definições de terrorismo podem desencadear embates burocráticos, pois, dentro de Estados, múltiplas entidades públicas com competências associadas ao seu combate disputam pela alocação de recursos e poder (France 2018, 82). Pontos centrais do processo legislativo sob análise foram afetados por esses fatores. Tais considerações teóricas servem como uma espécie

de “convite” para compreender como essa disputa política se desenrolou no contexto brasileiro. Na próxima seção, serão examinados os interesses e identidades que moldaram as definições de terrorismo na legislação brasileira, os atores mais relevantes que exerceram a função de definidores no processo legislativo da Lei Antiterrorismo no Congresso Nacional, e sua interação com diferentes atores e suas prioridades legislativas.

2. O Projeto de Lei nº 2.016/2015: origens, especificidades e lacunas

2.1. Antecedentes Históricos

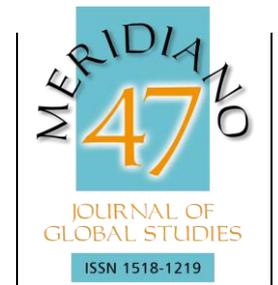
Rastrear as origens da Lei Antiterrorismo é um empreendimento que exigiria mais linhas do que se tem disponível nesse espaço. Contudo, para compreender o envolvimento dos militares nesse processo legislativo, é necessário traçar um breve histórico. Por toda a história brasileira, especialmente entre 1964-1985, era premente a perspectiva que órgãos estatais se aproveitaram da legislação penal para reprimir grupos de oposição aos governos e elites nacionais.

Na ausência de uma definição precisa para terrorismo, governos tipificavam as ações de opositores inseridos em entidades não-estatais enquanto “terroristas” sob um viés explicativo estadocêntrico e formulavam estratégias (anti)terroristas por meio de ações excepcionais e ilegais à custa de Direitos Humanos. Não por acaso, uma parcela substancial das discussões sobre a Lei Antiterrorismo no Congresso esteve marcada por tentativas de conciliação entre receios históricos e a “necessidade” de o Brasil adotar uma legislação antiterrorismo.

Neste contexto, especialmente após a promulgação da Constituição Federal, debates sobre a adoção de uma legislação antiterrorismo, a substituir a Lei de Segurança Nacional (LSN) (Lei nº 7.170 de 1983), datam da década de 1990, quando um dos primeiros projetos foi apresentado no Congresso Nacional (e.g., o PL 2462/1991, do Deputado Hélio Bicudo), intensificando-se após o desenvolvimento do regime internacional de combate ao terrorismo e a ascensão do tema na agenda de segurança internacional pós-11 de Setembro. Foi, inclusive, em resposta a estes atentados que o então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, submeteu ao Congresso uma proposta legislativa tratando de crimes contra o Estado Democrático de Direito (o PL 6764/2002), que trazia também dispositivos sobre terrorismo.

Entre 2003 e 2015, durante governos do Partido dos Trabalhadores (PT), uma dinâmica se repetiu com frequência. Em instâncias diversas do Poder Executivo (e.g., a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA – e a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo), iniciaram-se discussões para elaborar o anteprojeto de lei ou projeto mais amplo tipificando o terrorismo, apenas para que estas fossem frustradas ou interrompidas sem gerar resultado concreto.

Durante mais de uma década, roteiros e personagens se repetiram. Órgãos ligados ao setor de segurança, defesa e inteligência, como o GSI, a ABIN, o MD e as FA, insistiam no avanço desses debates. O MJ e setores mais próximos do núcleo político dos governos Lula e Dilma Rousseff frequentemente tentavam impedir o progresso dessas iniciativas, temendo que qualquer legislação antiterrorismo



pudesse ser utilizada para criminalizar movimentos sociais rurais e urbanos (Silva 2015; Moraes & Moraes 2016). Outros receios são dignos de nota, como a estigmatização da população muçulmana, impactos negativos no turismo, suposta crença de alinhamento com a política externa dos EUA de GGCT, atração indesejada de terrorismo devido a adoção de leis antiterroristas e a perseguição de membros do governo brasileiro (2003-2015) pelo regime militar (Lasmar 2015, 55). No entanto, em meio a divergências, questões como a complexidade legal, a escassez de recursos, a falta de conhecimento na área e a ameaça do crime organizado no país também foram influentes (Lasmar 2019, 223).

2.2. As Disputas em torno de uma Lei Antiterrorismo

Órgãos de segurança justificavam a necessidade de se definir terrorismo na legislação e oferecer instrumentos à sua repressão, como: a existência de um mandato constitucional (baseado nas referências ao terrorismo na Constituição); a adequação às normas internacionais ratificadas pelo Brasil (como as resoluções do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas e os tratados internacionais); e a possibilidade de um atentado terrorista ocorrer no país (especialmente durante eventos internacionais, como a Copa do Mundo e as Olimpíadas).

Esses órgãos também manifestaram preferências específicas em termos de tipificação, engajando-se ativamente nessa disputa social e política. Por exemplo, no seio do Grupo de Trabalho (GT) interministerial instituído pela Portaria nº 55 CH/GSI, o MD pugnava pela seguinte definição:

Usar ou ameaçar usar, de forma ilícita e premeditada, força ou violência contra pessoas ou bens para convulsionar, coagir ou intimidar o Estado ou a sociedade, alterar a ordem pública ou a paz social para alcançar objetivos políticos, econômicos, religiosos ou ideológicos.¹

Uma definição mais genérica, abarcando um rol mais amplo de condutas comparada àquela originalmente proposta pelo MJ naquele GT.² Segundo a preocupação que movia a resistência, uma definição mais ampla gerava riscos de criminalização de movimentos sociais e sua rotulação como “terroristas”. Tal preocupação se relacionava com a perspectiva histórica da relação entre os órgãos de segurança e os movimentos sociais brasileiros. Assim, multiplicavam-se os exemplos de propostas legislativas ou ações concretas dos órgãos de segurança que, nesta perspectiva, contribuiriam para esta criminalização e rotulação – como o PLS 264/2006, que pretendia criar um novo tipo penal, o “esbulho possessório com fins políticos”, o qual seria caracterizado como crime hediondo.

¹ Definição contida em tabela comparativa, elaborada pelo MD, obtida a partir do Pedido de Acesso à Informação nº 08850.002005/2017-24 feito ao MJ.

² “Ação de grupos armados, civis ou militares, contra autoridade pública nacional ou estrangeira com a finalidade de destituir a ordem constitucional e o Estado Democrático de Direito”.

Era frequentemente citado o enquadramento desses movimentos na LSN e na Lei de Organizações Criminosas (LOC), como o Movimento dos Sem-Terra (MST) e grupos protestantes urbanos (France 2018; Carta Capital 2016). Exemplos incluem a ocupação da Fazenda Coqueiros, no Rio de Grande do Sul, onde o MPF denunciou diversos integrantes do MST com base na LSN, e a denúncia de dez pessoas nesse mesmo estado com base na LOC após a ocupação da Secretaria de Fazenda do Estado, em meio a protestos por melhorias na educação pública. Tal preocupação se encontra nas palavras de Pedro Abramovay (2016), ex-Secretário Nacional de Justiça:

Não tem como fazer um projeto de lei que tipifique o terrorismo e não criminalize os movimentos sociais. Porque é para isso que eles querem tipificar o terrorismo e o Direito Penal não é assim que funciona – você escreve e sabe como o juiz vai aplicar. Ele vai ser aplicado de acordo com o interesse político do juiz, é assim que as coisas funcionam.

Apenas em 2015 que houve uma alteração nessas dinâmicas devido, principalmente, à ação de um organismo internacional: o GAFI, um fórum de elaboração e disseminação de normas internacionais de combate à lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo.

2.3. O Papel Determinante do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI)

O Brasil está sujeito a avaliações que identificam a adequação das instituições e normas brasileiras às recomendações do GAFI. Um procedimento intrincado e detalhado, onde especialistas visitam o país e diagnosticam esforços domésticos contra a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo. A depender dessas avaliações, podem ser aplicadas uma série de sanções e reprimendas contra países que não demonstrem a adequação e a efetividade de seus ordenamentos.

Em 2010, avaliou-se que o Brasil “não havia criminalizado o financiamento do terrorismo de maneira consistente com a Recomendação Especial 2, o que prejudicava de maneira considerável sua capacidade de investigar e processar casos de financiamento de terrorismo” (GAFI 2010, 26). Então, uma crescente pressão internacional exigiu a reparação dessas deficiências, culminando, em abril de 2015, em uma missão de alto nível do GAFI ao país, incluindo o seu então presidente, Roger Wilkins. Nessas reuniões, e mesmo antes disso, sinalizou-se que o Brasil corria graves riscos de ser incluído na lista de países com deficiências em seu ordenamento, o que ocasionaria em sanções e repercussões negativas nos mercados financeiros (Carta Capital 2015). A sugestão, à época, era que isto resultaria na perda da sua nota de investimento atribuída pelas agências de *rating* internacionais (Mota 2016).

Não se ignoram outros fatores que poderiam gerar a premência pela adoção de tal legislação no Brasil, como as Olimpíadas e a escalada global de atentados terroristas nesse período. Foi, entretanto, a perspectiva de piora da conjuntura econômica, sob uma possível avaliação pública negativa pelo GAFI, que reverteu dinâmicas históricas e levou a Presidente Dilma Rousseff a enviar ao Congresso Nacional um PL tratando de terrorismo (France 2018).

2.4. O Projeto da Lei Antiterrorismo

Mesmo diante da pressão do GAFI, a preocupação com o emprego de uma legislação tratando do terrorismo para criminalizar movimentos sociais não desapareceu. Da apresentação do PL até a sua sanção, empreenderam-se esforços para que a lei apresentasse o mínimo de riscos àqueles grupos. Inicialmente, a diretiva presidencial era que fosse apresentado um projeto pontual, mínimo, destinado somente a suprir as lacunas identificadas pelo GAFI (Sampaio 2016). Como essa diretiva de uma “proposta minimalista” não permitia qualquer tipo de compromisso que abarcasse as prioridades militares já sinalizadas no passado, não houve espaço para discussões no seio da construção do PL no Executivo. De fato, a própria escolha do instrumento pelo qual buscou-se atender às Recomendações do GAFI – uma emenda à LOC – seria alvo de críticas das FA.

O PL apresentado ao Congresso, o PL 2.016/2015, é enxuto. Apresenta apenas quatro dispositivos. O primeiro se refere à definição de organizações terroristas. No lugar da definição anterior³, prevê que a LOC se aplicaria também:

às organizações terroristas, cujos atos preparatórios ou executórios ocorram por razões de ideologia, política, xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou gênero e que tenham por finalidade provocar o terror, expondo a perigo a pessoa, o patrimônio, a incolumidade pública ou a paz pública ou coagir autoridades a fazer ou deixar de fazer algo.

Toma-se uma rota indireta para se definir terrorismo, definindo, na realidade, organizações terroristas. Uma excludente de ilicitude era prevista naquele mesmo dispositivo. Cláusulas excludentes de ilicitude são situações previstas em lei que, por razão de política criminal, se exclui um dos elementos necessários à configuração do crime, tornando lícita a conduta que, *a priori*, seria considerada ilícita. Nesse dispositivo, previa-se que:

§3º O inciso II do §2º não se aplica à conduta individual ou coletiva de pessoas em manifestações políticas, movimentos sociais ou sindicais por propósitos sociais ou reivindicatórios, visando a contestar, criticar, protestar, apoiar, com objetivo de defender ou buscar direitos, garantias e liberdades constitucionais.

³ Lei nº 12.850/2013, art. 1, §2º – “Esta lei se aplica também: II – às organizações terroristas internacionais, reconhecidas segundo as normas do direito internacional, por foro do qual o Brasil faça parte, cujos atos de suporte ao terrorismo, bem como os atos preparatórios ou de execução de atos terroristas, ocorram ou possam ocorrer em território nacional”.

O segundo dispositivo tratava do crime de participar de uma organização terrorista.⁴ O terceiro dispositivo listava causas de aumento de pena.⁵ O quarto do financiamento do terrorismo. Há também uma alteração à Lei nº 10.446/2002, explicitando a competência da PF para tratar desse tema.

3. Militares e a Lei Antiterrorismo

3.1. Militares e Terrorismo no Brasil

Apesar da relevância crescente que o tema ganhou na agenda de segurança internacional, são poucas as referências a terrorismo nos principais documentos-base⁶ das FA e do MD, refletindo o seu papel secundário na matriz de ameaças diagnosticada pelos militares. A Política Nacional de Defesa reconhece o repúdio ao terrorismo e afirma que “é imprescindível que o País disponha de estrutura ágil, capaz de prevenir ações terroristas e de conduzir operações de contraterrorismo”. A Estratégia Nacional de Defesa atribuía responsabilidade pela prevenção de atos terroristas ao MD, ao antigo MJ e ao GSI (Ministério da Defesa 2012).

Sobre as competências das FA no combate ao terrorismo, vale notar que elas são, em tese, mais restritas que a da PF. Isso porque a Constituição Federal e demais normas do ordenamento brasileiro reservam às Forças Armadas “a defesa da Pátria e garantia dos poderes constituídos” (art. 144, CF e art. 15, Lei Complementar nº 97/1999). No enfrentamento ao terrorismo, as FA conduzem atividades de: “inteligência, defesa cibernética, fiscalização de produtos controlados, adestramento, capacitação e planejamento”. Já “a Polícia Federal tem muito mais atribuições”, atuando “na cooperação internacional, [controle de] imigração, polícia judiciária, segurança de dignitários, vistoria e contramedidas, segurança de portos e aeroportos e inteligência e antiterrorismo” (Gomes 2015a, 2015b).

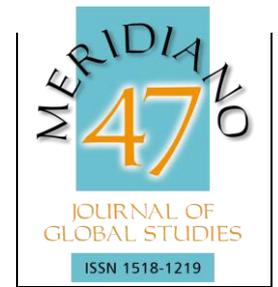
Existe, entretanto, a possibilidade de acionamento das FA para Garantia da Lei e da Ordem (GLO), onde seu papel nesse combate cresce. Prevista na Constituição Federal (art. 144) e dependendo da determinação presidencial e esgotamento⁷ dos “instrumentos destinados à preservação da ordem

⁴ Art. 2ºA – “Promover, constituir, integrar, pessoalmente ou por interposta pessoa, organização terrorista
Pena – reclusão, de 8 a 12 anos, e multa, sem prejuízo das penas correspondentes às demais infrações penais”.

⁵ “Art. 2º-B. Os crimes contra a pessoa, o patrimônio, a incolumidade pública ou a paz pública terão as penas aumentadas de um terço ao dobro quando praticados com motivação e finalidade de que trata o inciso II do § 2º do art. 1º. § 1º As penas aplicadas na forma do caput serão aumentadas: I - em até um terço quando a conduta afetar o controle, ainda que de modo temporário, de meios de comunicação ou de transporte, de portos, aeroportos, estações ferroviárias ou rodoviárias, hospitais, casas de saúde, escolas, estádios esportivos, instalações públicas civis ou militares, locais onde funcionem serviços públicos essenciais, instalações de geração ou transmissão de energia, embaixadas ou consulados; II - em até dois terços quando houver a utilização de agentes químicos, bacteriológicos, radiológicos ou nucleares.”

⁶ Todos previstos e reconhecidos pela Lei Complementar nº 97/1999, art. 9, §3º.

⁷ LC 97/1999, art. 15 § 3º - “Consideram-se esgotados os instrumentos relacionados no art. 144 da Constituição Federal quando, em determinado momento, forem eles formalmente reconhecidos pelo respectivo Chefe do Poder Executivo Federal ou Estadual como indisponíveis, inexistentes ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional”.



pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no art. 144 da Constituição Federal” (art. 15, §2º Lei Complementar nº 97/1999), operações em GLO podem ser conceituadas como:

operação militar conduzida pelas Forças Armadas, de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, que tem por objetivo a preservação da ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio em situações de esgotamento dos instrumentos previstos para isso no art. 144 da Constituição ou em outras em que se presume ser possível a perturbação da ordem (Ministério da Defesa 2013, 14-15).

Com o seu acionamento, as FA realizam: “policimento ostensivo, ações de natureza preventiva ou repressiva, emprego operacional, defesa química, biológica, radiológica e nuclear (vistorias e varreduras), prontidão frente a contingências e resposta imediata” (Gomes 2015a). Assim, elas assumem ações de competência policial (art. 3, Dec. nº 3.897 de 2001), atuando no combate ao crime, incluindo-se o terrorismo, como em cenários de conflitos urbanos e grandes eventos que ocorreram no Brasil. Por exemplo, a participação das FA na ocupação do Complexo da Maré, Rio de Janeiro, como parte do combate à violência e ao crime organizado, autorizada e regulamentada por Decreto Presidencial de 31 de março de 2014, balizado pelo Aviso nº 106/2014 do GSI, e pela Diretriz Ministerial MD nº 9/2014. Outro exemplo seria a atuação das FA durante as Olimpíadas, autorizada pelo Decreto Presidencial de 8 de agosto de 2016.

Embora existam limitações na atuação das FA no enfrentamento do terrorismo, subsiste um entendimento – ainda que não explicitado em documentos-base – de que se trata de importante ameaça à segurança nacional, justificando a sua participação no processo legislativo em análise e a competência militar sobre o tema.

3.2. Avaliação Inicial do PL 2.016/2015

Antes de adentrar na efetiva participação das instituições analisadas, deve-se compreender a elaboração do PL enviado ao Congresso. No bojo do Pedido de Acesso à Informação nº 605020001412/2017-94, onde se requereu documentos relativos à participação inicial do MD, afirmou-se:

A respeito dessa fase [da construção da proposta pelo poder Executivo], cumpre destacar que o Ministério da Defesa não participou da elaboração da iniciativa que gerou a proposta do projeto de lei em comento, fato que se pode identificar através da Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 00125/2015 MJ MF, de 16 de junho de 2015, disponível no sítio da Câmara dos Deputados, em avulso ao inteiro teor do texto do PL 2.016/2015.

Refere-se, aqui, ao fato de a EMI ser assinada apenas pelos Ministros da Fazenda e da Justiça. A própria notícia que seria encaminhada ao Congresso uma proposta tratando do tema só chegou a representantes do MD quando aquela já estava pronta. Segundo Ivan Cavalcanti Gonçalves (2016), Assessor Especial do MD e Coordenador de Atividades Parlamentares: “Nós soubemos daquele projeto porque o Ministro da Justiça na época, o José Eduardo Cardozo, comentou com o Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, José Carlos Nardi, e aí nós começamos a trabalhar nisso”.

É notável que, oficialmente, o MD reconheça que não participou da elaboração do PL. Não surpreende que os responsáveis na Secretaria de Assuntos Legislativos não incluíram o MD nesse processo, considerando a tradicional tensão entre MJ e MD no tema. Afinal, mostram-se inconciliáveis a diretiva presidencial e as pretensões dos militares.

De qualquer forma, vale ressaltar que o MD analisou o PL em quatro documentos: o Memorando nº 161 – GM/Aspar, de 02 de julho de 2015; o Parecer nº 17/2015/SCOA/CAE/EMCFA-MD; a Nota Técnica do Comando do Exército (constante no Memorando nº 221 – GM/Aspar, de 05 de agosto de 2015); e a Nota Técnica do Comando da Aeronáutica nº 22/DRL/2015.

No Memorando nº 161, Ivan Gonçalves apresentou o PL ao Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA). Sinalizou, já naquele momento, que a posição inicial da Assessoria Parlamentar seria “favorável com sugestão para conduzir ações preliminares naquela Casa Legislativa” (Ministério da Defesa 2015a).

O Parecer nº 17/2015 foi elaborado pela Subchefia de Organismos Americanos, parte da Chefia de Assuntos Estratégicos, e adotado pelo Chefe do EMCFA, que analisou detalhadamente o PL. Inicialmente, sinalizou-se que “o propósito do Projeto em tela está alinhado com o interesse da Defesa” (Ministério da Defesa 2015b). Contudo, o parecer é bastante crítico quanto às opções legislativas adotadas.

Primeiramente, semelhantemente ao posicionamento da Associação Nacional dos Delegados da Polícia Federal (ADPF) e a Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), o MD considerava inadequada a tipificação indireta, via LOC. Afirmou-se que “o Projeto desconsidera a natureza distinta do terrorismo em relação ao crime organizado [...]. Tratar o terrorismo no mesmo instrumento jurídico dedicado ao crime organizado pode ensejar distorções” (Ministério da Defesa 2015b). Dentre estas distorções, a impossibilidade de enquadrar grupos de duas ou três pessoas como células terroristas e o não cumprimento do mandado constitucional para definir terrorismo.

3.3. (In)Definições entre os Militares

Uma preocupação importante para os militares era a não criminalização dos atos preparatórios de atentados terroristas. O parecer afirmava que, na formulação inicial, “os atos preparatórios ficam impunes, o que não deve acontecer para o caso do terrorismo” (Ministério da Defesa 2015b). Segundo Ivan Gonçalves: “Hoje em dia já tem a criminalização dos atos preparatórios e isso foi uma exigência, uma necessidade que os militares colocaram através do MP”, o que sugere uma cooperação entre entidades com interesses semelhantes. Endossa-se também uma definição específica para terrorismo:

Usar ilegalmente a força e a violência contra pessoas ou bens para intimidar ou coagir uma população, ou para compelir um governo ou uma organização internacional a agir ou abster-se de agir, de modo a contribuir para alcançar os objetivos políticos, sociais, ideológicos ou religiosos, da pessoa, grupo ou organização que perpetrou o ato (Ministério da Defesa 2015b).

É, entretanto, uma diferente daquela no Glossário das FA:

Forma de ação que consiste no emprego da violência física ou psicológica, de forma premeditada, por indivíduos ou grupos adversos, apoiados ou não por Estados, com o intuito de coagir um governo, uma autoridade, um indivíduo, um grupo ou mesmo toda a população a adotar determinado comportamento. É motivado e organizado por razões políticas, ideológicas, econômicas, ambientais, religiosas ou psicossociais (Ministério da Defesa 2015d, 267)

Curiosamente, esta definição contraria o próprio comentário do MD sobre o PL: “A inserção do elemento motivação é de difícil comprovação, sendo indispensável, haja vista que está ausente na definição constante da Convenção Internacional para a Supressão do Terrorismo/ONU/1999, ratificada pelo Brasil em 2005” (Ministério da Defesa 2015b). Um indício de que não há sequer uma definição consensual de terrorismo no MD brasileiro.

Mesmo que se encontrem as motivações políticas e ideológicas, era “a vontade das Forças que ficassem [as motivações] ideologia e política [na Lei Antiterrorismo]”, como afirmou Ivan Gonçalves. Este ponto seria reforçado pela nota técnica do EMCFA para subsidiar a decisão sobre a sanção e recomendação de vetos: “Na motivação possível, nota-se a falta essencial das razões políticas, considerando que o terrorismo, à luz da história, constitui, ou pode constituir em instrumento político” (Ministério da Defesa 2016).

Em conclusão, o Parecer nº 17/2015 foi desfavorável ao PL:

Em que pese o propósito do PL nº 2.016/2015 estar alinhado aos interesses da Defesa, o texto apresentado não atende ao que se propõe e, tampouco, ao que requer o ordenamento jurídico nacional e os tratados internacionais que vinculam o Estado brasileiro, na medida em que não tipifica o terrorismo e seu financiamento, e não permite que se dê a essas práticas o tratamento penal próprio (Ministério da Defesa 2015b).

Sugere, ao revés, que o MD apoie outras proposições mais alinhadas às prioridades daquela instituição, como o PLS nº 44/2014, o PLS nº 499/2013 e o PLS nº 236/2012 (Ministério da Defesa 2015b).



3.4. A Avaliação do Comando do Exército

Diferente do Parecer da Chefia de Assuntos Estratégicos, a Nota Técnica do Comando do Exército pontua apenas três aspectos do PL. Primeiramente, critica-se a excludente de ilicitude, introduzida pelo governo para salvaguardar movimentos sociais, aproximando-se do Parecer que defende uma interpretação restritiva da excludente, pois “Tal exclusão deveria incidir apenas sobre aquelas condutas que se insiram no âmbito do exercício regular dos direitos individuais e coletivos” (Ministério da Defesa 2015b).

O emprego de meios violentos, como a utilização de coquetéis molotov, facões, facas, armas de fogo, foices, estacas ou armadilhas, que são concebidos de forma a ganhar a atenção da mídia, através da intimidação e do medo, ao mesmo tempo que destaca a extensão do grupo, não se coadunam com as manifestações políticas, sociais ou sindicais pacíficas, que visam defender ou buscar direitos, garantias e liberdades constitucionais;

Portanto, não obstante a concordância com o legislador, da necessidade existência de causa de exclusão para as manifestações políticas, sociais e sindicais, o texto do parágrafo 3º do Art. 1º do PL se mostra incompleto quando associado à definição prevista pelo inciso II do parágrafo 2º do mesmo artigo [...]. Desse modo, a fim de evitar possíveis distorções, é necessário incluir os conceitos relativos à intenção e os meios empregados para tanto no texto do parágrafo 3º do Art. 1º do PL em questão (Ministério da Defesa 2015c).

Fica patente a recalcitrância das FA sobre determinados movimentos sociais. A menção explícita a facões, foices e estacas, por exemplo, é referência indireta aos movimentos reivindicatórios do campo, como o MST. Como sugestão, a Nota Técnica apresenta emenda que acrescentaria, no texto da excludente, a seguinte oração: “Desde que os objetivos e meios sejam compatíveis e adequados à sua finalidade”. A emenda ainda retifica que “as condutas violentas especificadas no §3º serão tratadas nos termos da legislação civil e penal ordinária” (Ministério da Defesa 2015c).

A filiação a uma interpretação tecnicista do Direito desafia a experiência histórica brasileira, onde legislações foram empregadas para reprimir movimentos sociais. Dilemas surgem na tentativa de conciliar preceitos legais, pareceres tecnicistas e experiências históricas. Esta filiação, portanto, contraria a pretensão e esvazia o significado da excludente com a introdução da necessidade de uma avaliação – por óbvio subjetiva – de compatibilidade e adequação entre meio e fins para efetiva exclusão dos movimentos sociais na aplicação da Lei Antiterrorismo.

Em segundo lugar, consubstanciando a tensão entre PF e FA, a Nota Técnica critica o nível de protagonismo conferido à PF pelo PL.

O referido PL poderá estar delegando para o DPF/MJ o protagonismo nos assuntos relacionados à prevenção e combate ao terrorismo sem necessariamente consultar outros Órgãos, particularmente do Poder Executivo, deixando de lado citações e

coordenações com o Ministério da Defesa, ente fundamental no assunto em questão. Caso isso ocorra, o enfrentamento ao terrorismo receberia, integralmente, um viés de segurança pública, o que seria um equívoco, pois, em determinadas situações, um atentado terrorista pode se tratar de uma questão de segurança nacional, necessitando de ação das Forças Armadas (Ministério da Defesa 2015c).

Além dos embates burocráticos, a disputa por alocação de recursos e poder nessa função se manifesta implicitamente nas colocações das FA.

Em terceiro lugar, recuperando a preocupação do MD com a existência de uma estrutura que possibilite “uma ação coordenada e sinérgica de todos os atores envolvidos no tema”, a Nota Técnica sugeria a convocação de audiência pública sobre a questão e apresentava uma emenda, criando, no âmbito do GSI, o Centro de Coordenação das Atividades de Prevenção e Combate ao Terrorismo. Tal centro seria o responsável por garantir a integração e a articulação de todos os órgãos com competência nesta seara (Ministério da Defesa 2015c)

Portanto, diferente do Parecer da Chefia de Assuntos Estratégicos do EMCFA, o Comando do Exército posicionou-se “favorável, com sugestão de emendas”. Também se manifestou o Comando da Aeronáutica, sob a Nota Técnica nº 22/DRL/2015, apresentando uma única condicionante, sugerindo alteração à definição de terrorismo. Importante notar que, nesse momento, o Comando da Aeronáutica já analisava o Substitutivo do Deputado Arthur Oliveira Maia ao PL, bastante diferente do texto originalmente enviado ao Congresso.

3.5. Atuação dos Militares no Congresso Nacional

O MD e as FA certamente empreenderam esforços para que suas preferências e prioridades fossem reconhecidas e acolhidas no Congresso por meio de *lobby*. Isso foi confirmado na resposta do Pedido de Acesso à Informação nº 605020001412201794, onde o MD afirmou: “Nessa fase [tramitação no Congresso Nacional], e especificamente para esse projeto de lei, o acompanhamento ocorreu por meio de conversas com os parlamentares e presença nas reuniões e sessões que tratavam desse assunto”.

No entanto, vale pontuar que existe uma distinção do *modus operandi* de se realizar o *lobby* pelas FA e MD quando comparado à PF e ao MPF. PF e MPF atuavam, principalmente, por meio de suas respectivas associações de classe (i.e., ADPF e ANPR), que publicaram inclusive notas técnicas, criticando aberta e publicamente o projeto de lei enviado pelo Poder Executivo (e.g., Nota Técnica ADPF nº 003/2015 e Nota Técnica PRESI/ANPR/JRC nº 009/2015). Enquanto isso, MD e FA atuaram mais discretamente, evitando críticas públicas à Presidente e ao PL. Tal realidade poderia dificultar a identificação das prioridades e preferências dos militares, mas o material obtido via Pedidos de Acesso à Informação e às entrevistas realizadas possibilitou tal esforço.

Outra prioridade era a determinação da jurisdição. Ivan Gonçalves detalha essa pretensão, reforçando o embate institucional que existiu diante destas disputas:

Em relação a atos de terrorismo, a Justiça Militar é muito mais séria e tem um número de instâncias muito menor do que a Justiça Civil. Isso quer dizer o seguinte: na Justiça Militar não tem esses atos protelatórios, os processos lá se resolvem em um, dois anos. Quando se vai para a polícia civil, para a Justiça Civil, as instâncias são muito maiores, os atos protelatórios muito maiores. A gente queria que ficasse sob a guarda da Justiça Militar, invocando a Lei de Segurança Nacional, mas a gente perdeu. E ganhou a Polícia Federal.

Na Nota Técnica nº 22/DRL/2015, o Brigadeiro do Ar Rui Chagas Mesquita, chefe da Assessoria Parlamentar do Comandante da Aeronáutica, também ressaltou questões relativas à jurisdição militar. Ressaltou que o PL (já a versão alterada discutida na Câmara) fazia referência, como possíveis alvos de atos terroristas, no art. 2, §1º, IV, às instalações militares, existindo “a necessidade de se ressaltar a competência da Justiça Castrense”. Nesse ponto, vale ressaltar que, se parece haver alguma oposição entre PF e FA na questão dos recursos e atribuições, é o MP que se opõe de maneira mais contundente à expansão da jurisdição da Justiça Militar.

Outro elemento é a coordenação das atividades preventivas. Em audiência pública na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara, sugeriu o General de Divisão Álvaro Gonçalves Wanderley:

[...] saindo do espectro da atividade de inteligência, seria [uma sugestão] de caráter geral: a criação de um órgão coordenador das atividades de enfrentamento ao terrorismo. Não apenas na atividade de inteligência, que já possuímos, é a nossa ABIN, mas para o enfrentamento da atividade de terrorismo (Wanderley 2015).

Foi em função dessa preocupação que foi criado, no âmbito da preparação das Olimpíadas, o Comitê Integrado de Enfrentamento ao Terrorismo, com participação do MJ, MD e ABIN. Em nota técnica, o Comando do Exército reitera isto, sinalizando a necessidade:

“[d]a criação de um Centro Nacional de Prevenção e Combate ao Terrorismo no Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, com uma constituição multidisciplinar, a fim de promover a integração interministerial dos diferentes entes que cuidam do tema [...]” (Ministério da Defesa 2015c).

O Comando do Exército elaborou, assim, uma minuta ao PL instituindo o Centro de Coordenação das Atividades de Prevenção e Combate ao Terrorismo. Esta pretensão compartilhada seria parcialmente acolhida com a inclusão de um artigo prevendo que caberia ao GSI a coordenação dos trabalhos de prevenção e combate ao terrorismo.

Observando outras disposições do projeto que foi aprovado pela Câmara dos Deputados, nota-se que outras preferências do MD e das FA também foram acolhidas em alguma medida. Abandonou-se a definição indireta de terrorismo pela definição de organizações terroristas e, de fato, toda a estrutura apresentada pela Presidência. Foram criminalizados os atos preparatórios e introduzida a

expressão “sem prejuízo de tipificação penal contida em lei” à excludente de ilicitude para restringir o seu alcance. Não se assume aqui, entretanto, que a acolhida dessas pretensões se deva unicamente à atuação dos militares, pois eram pretensões compartilhadas.

3.6. Pedidos de Veto à Presidência da República

No final do processo, cabia à decisão presidencial sancionar ou vetar o PL aprovado pelo Congresso. Em procedimento costumeiro, consultaram órgãos da administração para obter subsídios àquela decisão. Entre eles, o MD e as FA (Ofício nº 80/2016 – Supar/SEGOV, de 26 de fevereiro de 2016). Com a documentação obtida, verificamos que os Comandos da Marinha (Ofício nº 20-28/GCM-MB, de 7 de março de 2016) e da Aeronáutica (Ofício nº 39/DRL2/195, de 10 de março de 2016) se manifestaram simplesmente no sentido de não ter nada a obstar à sanção do projeto.

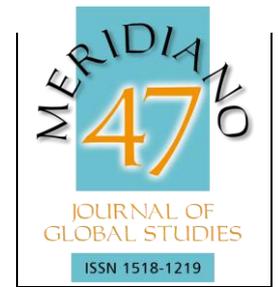
Já o MD, pelo Departamento de Organização e Legislação, analisou mais detalhadamente o projeto e seu percurso, sem nenhuma solicitação de veto. No EMCFA, propugnou-se pelo veto à excludente sobre movimentos sociais:

E exclusão do crime de terrorismo das condutas direcionadas por propósitos sociais ou reivindicatórios com o objetivo de defender direitos, garantias e liberdades constitucionais, conforme dispõe o §2º do art. 2º reforça a ideia de afastar o viés político do terrorismo, o que vai ao encontro ao entendimento internacional acerca do assunto. Tal exclusão deveria apenas incidir sobre aquelas condutas que se insiram no âmbito do exercício regular dos direitos individuais e coletivos [...]. Quanto ao §2º, art. 2º, que exclui do crime de terrorismo condutas direcionadas por propósitos sociais ou reivindicatórios, por reforçarem o vício identificado no *caput* do mesmo artigo [ausência da motivação política], não enquadrar e punir de modo compatível atos próprios do terrorismo, expondo a sociedade a atos dessa natureza e, finalmente, por não ser essencial ao corpo da proposta, sugere-se que seja vetado. (Ministério da Defesa 2016, grifo original)

Em um ponto digno de destaque, conclui que: “Ao evitar o cerceamento ao direito de manifestações, se expõe a sociedade a atos terroristas e atentados massivos aos Direitos Humanos” (Ministério da Defesa 2016). No entanto, não há confirmação de que essa solicitação de veto foi encaminhada efetivamente à Presidência.

Conclusão

O processo legislativo que originou à Lei Antiterrorismo é meritório de estudos aprofundados. A aparente estranheza do tema à agenda nacional encobre os múltiplos interesses de diversos órgãos públicos e privados neste processo. Neste trabalho, pretendeu-se rastrear a participação do MD e das



FA nesse processo como órgãos com interesses específicos em uma eventual legislação tratando de terrorismo e que agiram intensamente para garantir que seus objetivos fossem acolhidos.

Mesmo com iniciativas frustradas para que esta lei fosse adotada anteriormente, uma “oportunidade” surgiu em 2015 e contou com o engajamento efetivo da Presidência da República. Entretanto, as motivações da Presidente Dilma Rousseff eram diferentes das motivações dos militares. Enquanto a Presidência da República, e o MJ sob sua instrução, pretendia aprovar um projeto que suprisse as deficiências apontadas pelo GAFI no tocante ao financiamento do terrorismo, o MD, assim como outros órgãos, percebia, na ausência de uma lei sobre terrorismo, um impedimento a esforços mais concentrados de se organizar a prevenção de atentados terroristas no país e de se combater células terroristas em território brasileiro.

Estas divergências produziram contrastes e disputas, sobretudo no Congresso, onde militares engendraram esforços para alterar a definição de terrorismo, criminalizar condutas acessórias e obter instrumentos de combate ao terrorismo. Foram bem-sucedidos em alguns desses pontos, ainda que não fossem os únicos pugnando em sua defesa. O fato de estes esforços irem em sentido contrário à diretiva presidencial denota que a arena de interesses conflitantes no Poder Executivo não se encerra com a decisão final da Presidente, alcançando o Congresso Nacional. Longe de se tratar da exceção, é comum a defesa e promoção de interesses com frequência conflitantes pelos diversos atores do Poder Executivo em outro *locus* – o Legislativo.

A Lei nº 13.260, de 2016, não pôs fim à celeuma sobre a adequação do tratamento do terrorismo na legislação brasileira. Apenas parece ter inaugurado mais uma fase de discussões onde novos atores se enfrentam com base em disputas conceituais e operacionais que já foram travadas. Sinal disso é a profusão de projetos de lei apresentados desde 2016. A título de exemplo, ganhou força, recentemente, o PL 1595/2019, o qual trata de “ações contraterroristas”, apresentado pelo Deputado Major Vitor Hugo, mas inspirado em proposição anteriormente apresentada pelo ex-Deputado Jair Bolsonaro (PL 5825/2016). Semelhantemente, o Senado Federal aprovou recentemente um PL que tipifica como atos terroristas as condutas praticadas em nome ou em favor de grupos criminosos organizados, o PL 3.283/2021. Não há dúvidas de que, novamente, os militares atuarão para avançar ou proteger seus interesses no Congresso Nacional.

Referências bibliográficas

- Abramovay, Pedro. *Depoimento*. Autor, Rio de Janeiro, 2 fevereiro 2017. Entrevista concedida a um dos autores para o seu projeto de dissertação de mestrado.
- Blakeley, Ruth. “Bringing the State Back into Terrorism Studies.” *European Political Science*, Vol. 6, Issue 3 (2007): 228-235.
- Buntavejchewin, Poowin. “The Orthodox and the Critical Approach toward Terrorism: An overview.” *RCAPS Working Paper*, No 0-3 (December 2010).
- Carta Capital. *Ausência de lei contra financiamento do terrorismo pode gerar sanções contra o Brasil*. Brasília, 19 jan. 2015. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/mundo/ausencia-de-lei-contra-financiamento-do-terrorismo-pode-gerar-sancoes-contra-o-brasil-9737/>>. Acesso em: 7 fev. 2017.

Carta Capital. *Lei de Organizações Criminosas, arma contra os movimentos sociais*. Brasília, 16 ago. 2016. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/a-lei-de-organizacoes-criminosas-contra-os-movimentos-sociais>>.

Cox, Robert. "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory." *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 10, Issue 2 (1981): 126 – 155.

France, Guilherme. *As Origens da Lei Antiterrorismo no Brasil*. Belo Horizonte: Letramento, 2018.

Franks, John. "Rethinking the Roots of Terrorism: Beyond Orthodox Terrorism Theory—A Critical Research Agenda." *Global Society*, Vol. 23, Issue 2 (2009): 153-17.

GAFI. *Mutual Evaluation Report Brazil*. Paris, 25 jun. 2010. Disponível em: <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20Brazil%20full.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2016.

Gomes, Luiz Felipe Linhares Gomes. *Apresentação em Audiência pública, realizada pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados*. Brasília: Câmara dos Deputados, 3 set. 2015a.

_____. *A organização da segurança nos Jogos Olímpicos e Paralímpicos 2016, com ênfase na prevenção de atos terroristas, tendo em vista os recentes ataques na França, incluindo os preparativos para a abertura e encerramento dos Jogos* (Audiência Pública). Brasília: Câmara dos Deputados, 9 dez. 2015b.

Disponível em: <<http://imagem.camara.leg.br/internet/audio/Resultado.asp?txtCodigo=55368>>. Acesso em: 8 fev. 2017.

Gonçalves, Ivan. *Depoimento*. Brasília, 21 dez. 2016. Entrevista concedida a um dos autores para o seu projeto de dissertação de mestrado.

Hansen, Lene. *Security as Practice: Discourse Analysis and the Bosnian War*. London: Routledge, 2006.

Hoffman, Bruce. *Inside Terrorism*. 3rd ed. New York: Columbia University Press, 2017.

Jackson, Richard. "Critical Terrorism Studies: An Explanation, a Defence and a Way Forward." *ISA 51st Annual Convention*, 17-20 (February 2009).

Jackson, Richard et al. *Contemporary State Terrorism: Theory and Practice*. New York: Routledge, 2010.

Lasmar, Jorge Mascarenhas. "A legislação brasileira de combate e prevenção do terrorismo quatorze anos após 11 de Setembro: limites, falhas e reflexões para o futuro." *Revista de Sociologia Política*, v. 23, n. 53 (2015): 47-70.

Lasmar, Jorge Mascarenhas. When the shoe doesn't fit: Brazilian approaches to terrorism and counterterrorism in the post-9/11 era. In: Boyle, Michael J. (Ed.). *Non-Western Responses to Terrorism*. Manchester: Manchester University Press, 2019: 221-245.

Ministério da Defesa. *Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso.pdf>. Acesso em: 1 mar. 2017.

_____. *Garantia Lei e Ordem*. 1^a ed. Brasília, 18 dez. 2013. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/484183/mod_resource/content/1/Garantia%20da%20Lei%20e%20da%20Ordem%20-%20vers%C3%A3o%202013.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2021.

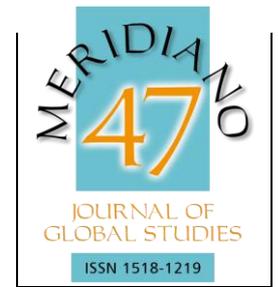
_____. *Memorando nº 161 – GM/Aspar*. Brasília, 2 jul. 2015^a.

_____. *Parecer nº 17/2015/SCOA/CAE/EMCFA-MD*. Brasília, 31 jul. 2015b.

_____. *Memorando nº 221 – GM/Aspar*. Brasília, 5 ago. 2015c.

_____. *Glossário das Forças Armadas*. Brasília, 2015d. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/141/1/MD35_G01.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2021.

_____. *Parecer no processo nº 60042.000630/2015-12 – Assunto: Projeto de Lei nº 2.106/2015*. Brasília, 2016.



Moraes, Wallace dos Santos de, Luciana Simas Chaves de Moraes. “As máscaras do Estado repressor: A criminalização dos movimentos sociais no Brasil.” *Passagens. Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica*, v. 8, n. 1 (2016): 102-121.

Mota, Bernardo. *Depoimento*. Brasília, 30 set. 2016. Entrevista concedida a um dos autores para o seu projeto de dissertação de mestrado.

Oliveira, Andrea Christina de Jesus. “Lobby e Representação de Interesses: lobistas e seus impactos sobre a representação de interesses no Brasil.” Tese de doutorado, Universidade Estadual de Campinas, 2004.

Pillar, Paul. *Terrorism and US Foreign Policy*. Washington DC: Brookings Institution Press, 2001.

Rapoport, David. “The Four Waves of Rebel Terror and September 11.” *Antropoetics: the Journal of Generative Anthropology*, Vol. VIII, Issue 1 (Spring/Summer 2002).

Sampaio, Gabriel. *Depoimento*. Brasília, 7 nov. 2016. Entrevista concedida a um dos autores para o seu projeto de dissertação de mestrado.

Saul, Ben. “The Legal Response of the League of Nations to Terrorism.” *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 4, Issue 1 (March 2006): 78-102.

Schmid, Alex. *The Routledge Handbook of Terrorism Research*. New York: Routledge, 2011.

Silva, Ilse Gomes. “DEMOCRACIA E CRIMINALIZAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS NO BRASIL: as manifestações de junho de 2013.” *Revista de Política Pública*, v. 19, n. 2 (2015): 393-402.

Wanderley, Álvaro Gonçalves. Apresentação em Audiência pública, realizada pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados. Brasília, 3 set. 2015.



Copyright: This is an open-access article distributed under the terms of a Creative Commons Attribution License, which allows unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided that the original author and source are credited.

Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuído sob os termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite uso irrestrito, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados.