

ESTRUTURA BRASILEIRA DE CONTRATERRORISMO E SUA EFICÁCIA NA PREVENÇÃO E NA NEUTRALIZAÇÃO DE AMEAÇAS EXTREMISTAS

Thiago Araújo *

Resumo

O Brasil alcançou recentemente vários avanços em sua estrutura legal, preventiva e persecutória do terrorismo enquanto crime e ameaça interna. O presente trabalho tem como objetivo analisar esta estrutura e as implicações dos avanços alcançados no contexto de inserção do fenômeno na conjuntura interna do país. Por meio do estudo de atos normativos e revisão bibliográfica sobre processos de radicalização, buscou-se avaliar a capacidade brasileira no combate ao terrorismo a partir da análise de casos concretos. Conclui que as experiências recentes em identificação de ameaças e consequentes processos de investigação, indiciamento criminal, denúncia e julgamentos apontam para um eficaz ciclo de combate ao terrorismo do país, que envolve, em seu curso, a participação de vários órgãos públicos e se estende das atividades iniciais da Inteligência até a condenação e a execução de penas pelo poder judiciário e por órgãos de segurança pública. Porém, também são identificadas algumas necessidades de avanços na capacidade dessa estrutura em atuar efetivamente na mitigação da complexa e, muitas vezes, pouco perceptível raiz do extremismo violento. Os avanços alcançados e necessários, em meio a mudanças na dinâmica do terrorismo internacional, geram, aos órgãos que compõem o SISBIN, novos desafios no combate ao terrorismo transnacional.

Palavras-chaves: terrorismo; extremismo religioso; contraterrorismo

BRAZIL'S COUNTERTERRORISM APPARATUS AND ITS EFFECTIVENESS IN PREVENTING AND NEUTRALIZING EXTREMIST THREATS

Abstract

Brazil has recently made several advances in its legal framework, in the prevention and persecution of terrorism as a crime and domestic threat. This article aims at analyzing said framework and advances and how they contributed to make the phenomenon part of the country's public reality. By studying the normative acts and conducting a thorough literature review concerning radicalization processes, the intention was to assess Brazil's capabilities to combat terrorism through the analysis of concrete cases. The conclusion was that recent experiences in identifying threats and the subsequent investigations, criminal indictments, accusations and judgments may show that the terrorism combat cycle has been effective in the country, involving several government agencies from early intelligence stages all the way through law enforcement, judicial prosecution and carrying out of sentences. Nevertheless, the article has identified a few areas for further advancement in that structure as to effectively mitigate the complex and often elusive roots of violent extremism. Advances that are needed specially while facing the ever-changing context of international terrorism bring about new challenges to the organs that are a part of the Brazilian intelligence community.

Keywords: *Terrorism; Religious extremism; Counterterrorism*

* Oficial de Inteligência que atua há 10 anos na área de contraterrorismo e é instrutor de análise do terrorismo da Escola de Inteligência (Esint/ABIN).

INTRODUÇÃO

O fenômeno do terrorismo internacional passou por importantes transformações ao longo da última década, relacionadas, principalmente, aos métodos e técnicas envolvidos na difusão do pensamento radical e na execução das ações terroristas. Essas transformações, que definiram a dinâmica do terrorismo contemporâneo,

iniciaram-se em meados da década de 2000, quando a Al-Qaeda ainda atuava como maior ameaça terrorista global, e atingiu seu ápice nos anos 2014 e 2015, com a formação do então chamado “califado islâmico”, estabelecido pelo grupo terrorista Estado Islâmico (EI)¹.

Estudos acadêmicos realizados nesse período apontam dois importantes vetores que se destacaram na construção do cenário recente do terrorismo internacional: a simplificação do discurso radical e dos métodos de ação das organizações terroristas, aliados à eficiente exploração das redes sociais como principal meio de comunicação e publicidade do discurso extremista². Esses dois vetores foram essenciais para que o discurso extremista islâmico de vertente

sunita ganhasse proporções até então inimagináveis, ao alcançar dimensão global e atingir grupos e populações que não apresentavam, à época, quaisquer indicativos de vulnerabilidades à radicalização.

Nos últimos anos, percebeu-se um contínuo processo de simplificação dos ataques terroristas – com maior uso de armas brancas, carros, bombas caseiras improvisadas e outros recursos – que, independentemente do número de mortes resultantes, ganham grande espaço na mídia e comunicam ao grande público um espetáculo de terror³. Com o EI, essas ações foram acompanhadas de uma eficiente estratégia de propaganda do ideário extremista, difundida em ambiente virtual, com a utilização de uma linguagem simples, política, impactante e extremamente apelativa (VEILLEUX-LEPAGE, 2016).

Esse modelo de radicalização e eficiente exploração midiática do terror encontrou grande receptividade de jovens brasileiros nesse período e agregou características próprias relacionadas a fatores socioculturais do país (A., THIAGO; O. AUGUSTO; S. ALLAN, 2017).

Em julho de 2016, grupo de radicais foi

-
- 1 Quanto aos termos Estado Islâmico, ISIS, ISIL, Daesh etc., optamos por utilizar o termo “Estado Islâmico” nesta obra por ser mais usual na mídia e na literatura brasileiras e por estar em consonância com a abordagem apresentada em HASHIM, Ahmed S. The Islamic State: from Al-Qaeda affiliate to Caliphate. *Middle East Policy*, v. 21, n. 4, p. 69-83, 2014. e Zach Beauchamp, “ISIS, Islamic State or ISIL? What to call the group the US is bombing in Iraq”. *OSINT Journal Review*, 17 set. 2014.
 - 2 FARIA, José Augusto Vale. Como se Forma um Terrorista Jihadista no Ocidente: o Processo de Radicalização. *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*, 2013. Faria aborda esses dois aspectos de transformação do terrorismo e suas consequências ao analisar vários atentados no período que antecede o estabelecimento do chamado “califado” na parte introdutória do artigo sobre o paradigma da propaganda terrorista e seus efeitos, cf. WINTER, Charlie. The Virtual ‘Caliphate’: Understanding Islamic State’s Propaganda Strategy. Quilliam, 2015.
 - 3 Cf FARIA, *op. cit.*, p. 3. A publicação “*Lone Mujahid Pocketbook*”, em 2013, produzida pela Al-Qaeda da Península Ibérica e divulgada pela revista extremista *Inspire*, com o subtítulo *Easy & Safe Irbah – Simple Operations*, apresentou uma compilação de técnicas simples para serem utilizadas em ataques terroristas e para comunicação segura, e ilustra bem esse período de redirecionamento do terrorismo internacional.

preso na primeira grande operação de contraterrorismo brasileira baseada na lei que disciplinou o crime de terrorismo no Brasil (Lei nº 13.260/2016), a Operação Hashtag da Polícia Federal (PF). Essa operação foi acompanhada, nos meses e anos subsequentes, de outras ações policiais, denúncias do Ministério Público Federal (MPF) e sentenças judiciais de primeira e segunda instâncias, que levaram à prisão dezenas de indivíduos envolvidos com o terrorismo no país.

Apesar de o repúdio ao terrorismo ser previsto desde 1988 na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) (art. 4º, inc. VIII), o crime de terrorismo só veio a ser tipificado no Brasil em 16 de março de 2016, com a Lei Federal nº 13.260, não obstante as pressões internacionais ao longo desses anos para que o país adotasse medidas mais concretas no enfrentamento do fenômeno⁴. Desde então, outros importantes instrumentos legais têm inserido o tema de enfrentamento do terrorismo entre as prioridades das agendas de segurança, política externa, defesa e Inteligência brasileiras, como são exemplos as promulgações da Política Nacional de Inteligência (PNI), em 2016, e da Estratégia Nacional de Inteligência (Enint), em 2017⁵.

O presente trabalho objetiva analisar a estrutura de enfrentamento do terrorismo no Brasil, ao considerar avanços legais alcançados e competências institucionais estabelecidas, além das implicações desses avanços no contexto de inserção daquele fenômeno transnacional na conjuntura interna do país. Adotou-se, como estratégia metodológica, estudo de atos normativos (estrutura, competências e atribuições legais) e revisão bibliográfica das principais pesquisas a respeito de processos de radicalização, de forma a estabelecer um referencial teórico que auxilie a análise de casos já identificados no Brasil para, por fim, avaliar a eficácia e a efetividade de enfrentamento das ameaças à luz da legislação vigente.

Este artigo está dividido em três partes. A primeira aborda a estrutura legal e orgânica de prevenção e repressão do terrorismo, e busca estabelecer uma visão sistêmica de competências institucionais, com enfoque nos eixos de segurança e Inteligência. Na segunda parte, são tratados pontos da Lei nº 13.260/2016 julgados mais importantes para o trabalho preventivo e repressivo do contraterrorismo, é analisada a efetividade de sua aplicação em casos concretos e consideram-se os principais estudos sobre

4 Cf. SANTOS, R. F. LEGISLAÇÃO CONTRATERRORISTA DO BRASIL E SEUS LIMITES PARA A ATIVIDADE DE PREVENÇÃO: O papel da Atividade de Inteligência. TCC – Curso de Aperfeiçoamento em Inteligência. ABIN, 2017. Sobre a formação da estrutura legal de enfrentamento do terrorismo no Brasil, ver capítulo “Considerações Iniciais”.

5 Importa mencionar as resoluções do Conselho de Segurança de Organização das Nações Unidas (ONU) e as recomendações do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI) que, há anos, compõem os compromissos internacionais imperativos do Brasil. Como exemplo mais recente, pode-se citar o Decreto nº 9457/2018, sobre tema de grande relevância e considerável impacto para o Brasil, que deu publicidade e determinou o integral cumprimento da Resolução nº 2.396/2017, do Conselho de Segurança de Segurança da ONU, que, ao tratar das ameaças representadas pelos combatentes terroristas estrangeiros, enfatiza a responsabilidade dos Estados-Membros e os necessários esforços coletivos, nos níveis nacional, regional e internacional, para o enfrentamento do terrorismo, e reafirma, em seu corpo, uma série de diretrizes e compromissos que atentam para o aspecto fenomenológico do tema.

processos de radicalização. Por fim, algumas conclusões são apresentadas a partir das principais abordagens exploradas nos tópicos anteriores, a exemplo de pontos positivos e negativos do atual cenário e de novos desafios para o Brasil no combate ao terrorismo transnacional.

BASE CONCEITUAL: DUAS DIMENSÕES DO TEMA TERRORISMO

A estrutura de contraterrorismo no Brasil pode ser analisada sob duas perspectivas do tema: o enfrentamento do terrorismo como fenômeno e ameaça transnacional, assunto de acompanhamento prioritário da Inteligência brasileira; e o combate ao terrorismo como ilícito tipificado por lei, por meio de ações de investigação e repressão por parte das autoridades competentes (SANTOS, 2017). As atividades de Inteligência e de segurança relacionadas ao contraterrorismo são complementares e possuem papéis definidos no ordenamento jurídico brasileiro.

Sobre o terrorismo como tema securitário, os Estados devem fazer frente à ameaça interna por meio da implementação, em seu ordenamento jurídico, de uma estrutura que possibilite sua adequada criminalização e ofereça instrumentos investigativos e persecutórios apropriados à gravidade da ameaça, em consonância com os esforços internacionais de combate ao fenômeno. A Resolução 1.373 (2001) do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU) determinou que “todos os Estados assegurem a persecução penal de toda pessoa que participe no

financiamento, planejamento, preparação ou perpetração de atos terroristas ou preste apoio a esses atos”. Já a Resolução 2.178 (2014) estabeleceu que todos os Estados-Membros se assegurem de que seu direito interno estabeleça como crimes graves certas condutas ligadas ao financiamento, ao planejamento, à preparação ou à perpetração de atos terroristas, suficientes para permitir a persecução penal, de forma que as penas reflitam devidamente a gravidade do delito.

Portanto, a criminalização do terrorismo atende às funções persecutória e repressiva da legislação de cada país frente à ameaça interna, que deve conferir ao crime, inclusive, tratamento especial mais gravoso, e refletir, no direito pátrio, a seriedade da conduta. No caso brasileiro, a Lei nº 13.260/2016 criminaliza o terrorismo e outras condutas correlatas com tratamento especial rigoroso, conforme preceituado pela CF/1988, que equipara as respectivas sanções às dos crimes hediondos, cujas penas se iniciam sempre com o regime prisional fechado.

Já o eventual efeito preventivo da criminalização do terrorismo residiria na capacidade intimidadora e dissuasória das penas (como dito, mais rigorosas) e da ampla capacidade persecutória e processual dos órgãos competentes conferidas pela lei. Tal efeito em relação ao terrorismo seria, entretanto, relativo, uma vez que os processos de radicalização resultam, muitas vezes, em uma verdadeira ressignificação de valores e profunda transformação cognitiva por parte dos indivíduos radicalizados, que, eventualmente, passam a entender a violência como moralmente aceitável ou mesmo necessária (SANTOS, 2017).

O terrorismo como fenômeno e ameaça à paz e à segurança internacionais, por sua vez, possui componentes políticos e sociológicos que vão além do crime em si, seja praticado por indivíduos seja por grupos. Para Roberto Santos (2017, p. 6),

O fenômeno do terrorismo transcende a esfera da conduta puramente interna que merece intervenção penal somente quando afeta terceiros. O Estado necessita intervir no fenômeno muito antes da ação ser externada. O processo de deterioração das relações sociais e da corrosão das instituições políticas e da resignificação de elementos morais para a execução de uma ação violenta necessita de monitoramento e de intervenção do Estado em fases muito anteriores à exteriorização da conduta.

De acordo com definição de Newman (2017), o extremismo pode ser usado para se referir a ideologias políticas que se opõem aos valores e princípios centrais de uma sociedade. Já Borum (2011) afirma que a radicalização a partir da adoção ou do desenvolvimento de ideias extremistas que justificam a violência é apenas um dos caminhos que podem levar ao terrorismo. Segundo esse autor, as políticas e práticas que visam a mitigar e prevenir a propagação do extremismo violento requerem a compreensão dessas variações e não apenas “tendências gerais”.

Nesse contexto, o estudo do processo de radicalização que conduz à violência e do extremismo violento que conduz ao

terrorismo⁶ desempenha papel essencial no processo de enfrentamento do fenômeno e deve ser prioridade da Inteligência de Estado. Segundo Roberto Santos (2017, p. 9),

A principal maneira de se prevenir o terrorismo é por meio do conhecimento das causas do fenômeno, de como ele se desenvolve e de como os indivíduos ou grupos assumem ideais radicais e preparam e executam um ato violento. A partir desses conhecimentos é possível antecipar as ações e permitir que se atue para reduzir as causas e desmobilizar e conter pessoas ou grupos. Para tanto, a atividade de inteligência cumpre papel central na atividade de prevenção do terrorismo.

Além dos estudos do processo da radicalização, do ponto de vista individual ou coletivo, uma série de aspectos que circundam o terrorismo como fenômeno devem ser trabalhados pela Inteligência. Disso são exemplos as dinâmicas sociais migratórias e as implicações humanitárias resultantes do terrorismo internacional, a avaliação e o acompanhamento da ameaça representada pelos combatentes terroristas estrangeiros (*foreign fighters*) ou a possibilidade de uso da condição de refugiados por terroristas, a análise das estruturas de financiamento e do *modus operandi* de grupos terroristas, a produção de análises de riscos e a identificação de ambientes e comunidades vulneráveis a processos de radicalização.

A responsabilidade do Estado no

6 Sobre as terminologias utilizadas na relação do processo de radicalização com o extremismo violento ou terrorismo, a Organização das Nações Unidas costuma utilizar a terminologia “extremismo violento que conduz ao terrorismo” [violent extremism conducive to terrorism], também utilizado pelo Professor Peter Neumann – cf. NEUMANN, P. R. *Countering Violent Extremism and Radicalisation that Lead to Terrorism: Ideas, Recommendations, and Good Practices from the OSCE Region*. Organization for Security and Co-operation in Europe, 2017. Já o pesquisador Randy Borum (BORUM, R., *op. cit.*) trabalha o termo em inglês “radicalization into violent extremism”, ou a forma abreviada “RVE”.

enfrentamento do terrorismo como fenômeno político e social, portanto, envolve ações efetivas sobre toda a complexidade e a amplitude do tema, que se inicia muito antes da radicalização de um indivíduo ou da formação de um grupo terrorista, e atua em questões que vão, no espaço e no tempo, além da materialização do crime em si.

A ESTRUTURA LEGAL E ORGÂNICA DE ENFRENTAMENTO DO TERRORISMO NO BRASIL

A CF/1988 estabelece, em seu art. 4º, inc. VIII, que, em suas relações internacionais, a República Federativa do Brasil rege-se pelo princípio de repúdio ao terrorismo, e, no art. 5º, inc. XLIII, determina que o terrorismo é um crime inafiançável e insuscetível de graça ou anistia, e deixa à lei infraconstitucional sua regulamentação.

Além desses dois dispositivos que abordam diretamente o tema e dos tratados e convenções internacionais ratificados pelo Brasil, a CF/1988 estabelece princípios que fundamentam direta ou indiretamente a atuação estatal no enfrentamento do terrorismo. Encontra-se, nos artigos 3º a 5º da Carta Magna, uma base de fundamentos legais que versam sobre a garantia de direitos individuais e sociais, a proteção à liberdade,

à segurança, além de garantias contra atos de preconceitos e discriminações, à inviolabilidade de consciência de crença, ao livre exercício de cultos, entre outros⁷.

Percebe-se, assim, que o terrorismo está inserido na Constituição não apenas como um crime que pressupõe tratamento especial, mas também como um fenômeno internacional de caráter mais abrangente, que atinge princípios, direitos e garantias constitucionais fundamentais, e afronta diretamente a paz e a segurança do Estado e da sociedade.

A CF/1988 abriu espaço para a legislação infraconstitucional regular as medidas e os mecanismos estatais necessários às adequadas prevenção e repressão do terrorismo no Brasil, com toda a seriedade e todo o rigor que o assunto demanda, com atenção aos princípios e garantias fundamentais e compromissos do direito internacional. Esse conjunto de instrumentos normativos (leis, decretos, políticas, estratégias etc.) forma a estrutura estatal de enfrentamento do terrorismo no Brasil no contexto dos eixos anteriormente tratados: Inteligência e Segurança.

A atuação no enfrentamento do terrorismo, sob a ótica da Inteligência, é responsabilidade de todo o Sistema Brasileiro de Inteligência

7 Citamos como exemplos: “o Estado Democrático se destina a assegurar direitos individuais e sociais, a liberdade, a segurança (...)”, como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos (...)” (CF/1988, Preâmbulo); o art. 3º, inc. IV, constitui como objetivo fundamental do Estado “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”; o art. 4º também estabelece como princípios nas relações internacionais do país a prevalência dos direitos humanos, a defesa da paz e a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; e o art. 5º estabelece garantias fundamentais relativas à igualdade entre sexos, à livre manifestação do pensamento, à liberdade inviolável de consciência de crença, assegurando o livre exercício de cultos religiosos e liturgias.

(SISBIN)⁸. O SISBIN foi instituído pela Lei Federal nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, e regulamentado pelo Decreto Presidencial nº 4.376, de 13 de setembro de 2002. É composto por 38 órgãos federais, e seus integrantes são definidos pelo Presidente da República⁹. A atuação dos órgãos que compõem o SISBIN na temática terrorismo abrange a produção de conhecimentos sobre diversos aspectos do fenômeno, que pode envolver, p. ex., inteligência financeira, relações internacionais, defesa, segurança pública e controle aeroportuário e migratório.

A Política Nacional de Inteligência, instituída pelo Decreto Presidencial nº 8.793, de 29 de junho de 2016, é o documento de mais alto nível de orientação da atividade de Inteligência no país, e que define parâmetros e limites de atuação da atividade e de seus executores no âmbito do SISBIN.¹⁰ São exemplos de órgãos do SISBIN que, na medida de suas atribuições institucionais, participam ativamente dos esforços de prevenção e combate do terrorismo e estão submetidos às diretrizes da PNI, a Receita

Federal, a Polícia Federal, o Departamento Penitenciário Federal, as Forças Armadas, o Ministério das Relações Exteriores e o Conselho de Controle de Atividades Financeiras.

O SISBIN também conta com um instrumento norteador em nível estratégico, a Estratégia Nacional de Inteligência (ENINT). O terrorismo é listado tanto na PNI como na ENINT entre as 11 principais ameaças que “apresentam potencial capacidade de pôr em perigo a integridade da sociedade e do Estado e a segurança nacional do Brasil”. Conforme a PNI, a temática do terrorismo é área de especial interesse e de acompanhamento sistemático por parte da Inteligência em âmbito mundial.¹¹

A ENINT define, ainda, uma lista de desafios da Inteligência e consequentes “Objetivos Estratégicos” a serem alcançados, seguido de orientações “que devem ser consideradas e adotadas, quando do desdobramento dos objetivos da ENINT no Plano Nacional de Inteligência, para garantir a atuação integrada e coordenada do SISBIN e a entrega de

8 Competência estabelecida pelo §1º do art. 2º da Lei Federal nº 9.883/1999, pelo art. 6º do Decreto nº 4.376/2002 e pelo item 6.6 da Política Nacional de Inteligência, estabelecida pelo Decreto nº 8.793/2016.

9 Art. 2º da Lei Federal nº 9.883/1999.

10 A proposta de concepção da PNI é assim apresentada em sua parte introdutória: “A Política Nacional de Inteligência (PNI), documento de mais alto nível de orientação da atividade de Inteligência no país, foi concebida em função dos valores e princípios fundamentais consagrados pela Constituição Federal, das obrigações decorrentes dos tratados, acordos e demais instrumentos internacionais de que o Brasil é parte, das condições de inserção internacional do país e de sua organização social, política e econômica.”

11 PNI, item 6.6: Terrorismo (...) é uma ameaça à paz e à segurança dos Estados. O Brasil solidariza-se com os países diretamente afetados por este fenômeno, condena enfaticamente as ações terroristas e é signatário de todos os instrumentos internacionais sobre a matéria. Implementa as resoluções pertinentes do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas. A temática é área de especial interesse e de acompanhamento sistemático por parte da Inteligência em âmbito mundial. A prevenção e o combate a ações terroristas e a seu financiamento, para evitar que ocorram em território nacional ou que este seja utilizado para a prática daquelas ações em outros países, somente serão possíveis se realizados de forma coordenada e compartilhada entre os serviços de Inteligência nacionais e internacionais e, em âmbito interno, em parceria com os demais órgãos envolvidos nas áreas de defesa e segurança.

resultados que impactem positivamente o Estado e a sociedade brasileira”.¹²

A legislação infraconstitucional brasileira, por sua vez, instrumentalizou e conferiu amplos poderes aos órgãos competentes para a investigação e processamento criminal dos crimes relacionados ao terrorismo (promoção de grupos terroristas, recrutamento, financiamento, apoio logístico etc.), em cumprimento aos compromissos e acordos internacionais estabelecidos nos últimos anos sobre essa temática, como visto anteriormente. No aspecto da segurança interna e transnacional, o terrorismo como crime é tipificado pela Lei nº 13.260/2016, cujo art. 11 estabelece que os delitos nela previstos são praticados contra o interesse da União; portanto, cabe à Polícia Federal (PF) a persecução criminal, e à Justiça Federal, seu processamento e julgamento. A atuação de outros órgãos federais, distritais, estaduais e municipais na busca de provas e informações de interesse da investigação ou da instrução criminal também é possível mediante cooperação técnica, conforme o disposto no art. 3º, VIII da Lei nº 12.820/2013.

O Brasil possui, portanto, instrumentos normativos, na cadeia do ordenamento jurídico brasileiro, que direcionam a atividade de Inteligência quanto à análise e à prevenção do terrorismo internacional, e estruturam os mecanismos investigativos, processuais e jurídicos de repressão do ilícito. Além disso, um conjunto de desafios, objetivos estratégicos e orientações são

expostos na PNI e na ENINT e direcionam toda atividade de Inteligência desenvolvida pelo SISBIN nos assuntos de interesse do Estado e da sociedade brasileira, dos quais o terrorismo figura entre as principais ameaças.

Alguns aspectos pontuais da lei penal que disciplina essa temática, entretanto, requerem uma análise mais atenta frente à realidade brasileira de enfrentamento do terrorismo e à experiência já adquirida em casos concretos.

TIPIFICAÇÃO DO CRIME DE TERRORISMO E APLICAÇÃO DA LEI PENAL NO BRASIL

A Lei nº 13.260/2016 representou um importante marco regulatório na estrutura de enfrentamento do terrorismo no Brasil ao criminalizar o fenômeno, ameaça até então tratada apenas em seu viés Inteligência¹³. Assim, o nascimento da lei penal específica elevou a capacidade persecutória e repressiva do Estado, além de suprir uma pendência normativa entre os compromissos brasileiros frente à comunidade internacional.

A Lei Antiterrorismo foi sancionada em um momento crucial de ameaça interna, quando a Inteligência brasileira havia identificado e monitorava dezenas de indivíduos radicalizados meses antes das Olimpíadas Rio 2016 (A., THIAGO; O. AUGUSTO; S. ALLAN, 2017). Com a Lei nº 13.260/2016, esses indivíduos passaram a ser alvos de investigação policial pelo crime

¹²ENINT, item 9.1, p. 31.

¹³Há vários anos, o fenômeno do terrorismo tem sido acompanhado em nível estratégico e tático por diversos órgãos que compõem o SISBIN, como ABIN, DAT/PF, Ministério da Defesa, COAF, Receita Federal etc., conforme assuntos relacionados ao tema e às respectivas competências institucionais. Eventuais casos que envolviam ilícitos, como “apologia ao crime”, ilícitos financeiros, ameaça, entre outros, eram investigados pelas polícias judiciárias estaduais ou federal, conforme a natureza do delito.

de terrorismo. Desde então, 25 brasileiros foram denunciados pelo MPF por crimes relacionados ao terrorismo internacional, nove deles já foram condenados em primeira instância, e oito, em segundo grau de jurisdição, cujas penas impostas foram superiores a cinco anos de reclusão¹⁴. As denúncias e condenações nos casos brasileiros envolveram uma série de crimes tipificados na Lei nº 13.260/2016, como o de atos preparatórios de terrorismo (art. 5º), recrutamento com o propósito de praticar atos de terrorismo (art. 5º, §1º, I, C/C §2º), promoção de organização terrorista (art. 3º), além de crimes correlatos não-ligados diretamente ao terrorismo, em especial o de associação criminosa (art. 288 do Código Penal).

À luz do art. 2º da Lei Antiterrorismo, a prática do crime de terrorismo no Brasil requer a combinação de, ao menos, um **ato**, entre os previstos na norma (art. 2º, § 1º), uma **razão** (xenofobia, discriminação

ou preconceito de raça, cor, etnia e religião) e uma **finalidade** (provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública).¹⁵

A primeira implicação desse artigo para o contraterrorismo no Brasil é o de que ele restringe a abrangência de autoria do crime àqueles que o executam apenas por razão de xenofobia, discriminação ou preconceito (além da exceção expressa no art. 2º, § 2º)¹⁶. O legislador excluiu do tipo penal, p. ex., a motivação política, fator que historicamente possui intrínseca ligação com a definição de terrorismo (FREITAS, 2017). Em função dessa abordagem restritiva relacionada à razão do ato, certos grupos violentos que praticam ações muitas vezes consideradas pelo senso comum como terroristas não poderiam ser enquadrados nesse tipo penal¹⁷.

Outro importante ponto da legislação antiterrorista é a própria definição de

14 MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Denúncia Pública, Curitiba:PR, 2016.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Denúncia Pública, Curitiba:PR, 2016.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Denúncia Pública, Goiânia:GO, 2017.

JUSTIÇA FEDERAL. Ação Penal nº 5046863-67.2016.4.04.7000/PR, Evento 613 – Sentença- L. 14ª Vara Federal de Curitiba. 2016.

JUSTIÇA FEDERAL. Processo nº 0001078-38.2017.4.01.3502/PR – Sentença- L. TRF 4ª Região. 2017.

JUSTIÇA FEDERAL. Apelação Criminal nº 5046863-67.2016.4.04.7000/PR, TRF 4ª Região. 2018.

15 O crime de terrorismo está definido na Lei nº 13.260/2016, nestes termos: “Art.2º. O terrorismo consiste na prática por um ou mais indivíduos dos atos previstos neste artigo, por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião, quando cometidos com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública”.

16 Lei nº 13.260/2016, art. 2º, § 2º: O disposto neste artigo não se aplica à conduta individual ou coletiva de pessoas em manifestações políticas, movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou de categoria profissional, direcionados por propósitos sociais ou reivindicatórios, visando a contestar, criticar, protestar ou apoiar, com o objetivo de defender direitos, garantias e liberdades constitucionais, sem prejuízo da tipificação penal contida em lei.

17 Assim, não é possível, p. ex., uma ação terrorista praticada por uma facção criminosa cujas motivações dos atos envolvem, normalmente, finalidade de obtenção de lucro ou ganho político, pois eventual ato que venha a praticar de “provocar terror social” dificilmente seria executado por uma das razões especificadas na lei. Já eventuais organizações extremistas de matizes não religiosos, como grupos de extremistas xenófobos, poderiam eventualmente cometer o crime de terrorismo desde que praticassem um dos atos descritos na lei com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública.

“organização terrorista”. A ementa da Lei nº 13.260/2016 e seu art. 1º trazem a informação de que ela reformula o conceito de organização terrorista. Tal conceito só é brevemente tratado no art. 19, quando determina a alteração do § 2º, art. 1º da Lei de Organização Criminosa (Lei 12.850/2013), cujos dispositivos passam a ser aplicados também “às organizações terroristas, entendidas como aquelas voltadas para a prática dos atos de terrorismo legalmente definidos”.

Inferre-se, portanto, que a definição legal de “organização terrorista” se resume a qualquer organização voltada para a prática do ato de terrorismo, que é o crime definido no art. 2º da Lei nº 13.260/2016¹⁸. Ou seja, qualquer organização formada com objetivos de praticar terrorismo, conforme definido em lei, sejam ligadas àquelas ou não, passam a ser consideradas uma organização terrorista para fins de aplicação da Lei Antiterrorismo e da Lei de Organização Criminosa¹⁹. Importante lembrar que a prática do ato de terrorismo, no entanto, consoante o art. 2º, independe de que este crime seja cometido por pessoas vinculadas a qualquer organização terrorista.

O Brasil, por outro lado, não adota uma

lista própria de organizações que considera terrorista, como ocorre em outros países. Para o país, são consideradas terroristas, independentemente da interpretação legal contextual (como visto acima), apenas aquelas organizações assim classificadas em resoluções do Conselho de Segurança da ONU²⁰.

Além das definições de ato terrorista e organização terrorista, o ponto de maior destaque na Lei nº 13.260/2016, para fins de ações de enfrentamento do terrorismo no Brasil, é o ilícito tipificado no seu art. 3º, o de promoção de organização terrorista.²¹

Até a primeira decisão judicial baseada na Lei nº 13.260/2016, não se sabia qual interpretação jurídica seria dada ao tipo penal do art. 3º, uma vez que o núcleo centrado no verbo “promover” denota amplo campo conceitual (A., THIAGO; O. AUGUSTO; S. ALLAN, 2017). O juiz federal que julgou a primeira denúncia do caso “Hashtag”, entretanto, dedicou grande parte de sua fundamentação a um estudo detalhado do significado do verbo “promover”, dando-o, por fim, uma interpretação ampla. Assim, conforme a referida sentença, “promover” teria sentido equivalente ao de “difundir, fomentar, encorajar, estimular, impelir,

18 Na realidade, os atos de terrorismo estão elencados no § 1º do art. 2º da Lei nº 13.260/2016. Porém, é claro que esses atos não podem ser percebidos isoladamente como “atos terroristas” senão quando praticados no contexto do caput do artigo.

19 Entendemos que o termo organização, nesse caso, está atrelado à definição de “organização criminosa”, que exige na sua composição os requisitos especificados no § 1º, art. 1º da Lei nº 12.850/2013 – associação de 4 (quatro) ou mais pessoas estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com objetivo de obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a 4 (quatro) anos, ou que sejam de caráter transnacional.

20 Os vários grupos terroristas mencionados em resoluções da ONU podem ser resumidos àqueles vinculados à Al-Qaeda, Taliban ou Estado Islâmico.

21 Lei nº 13.260/2016, art. 3º: Promover, constituir, integrar ou prestar auxílio, pessoalmente ou por interposta pessoa, a organização terrorista: Pena – reclusão, de cinco a oito anos, e multa.

impulsionar, incentivar, instigar ou motivar organização terrorista”.²²

A inserção desse dispositivo normativo no contexto da promulgação da Lei nº 13.260/2016 alcançou importante momento da história do terrorismo internacional, principalmente a partir da formação do califado islâmico, quando a propaganda virtual do terrorismo ganhava sofisticação técnica e multilinguística, e desempenhava papel relevante no recrutamento de novos radicais, que se seduziam com a narrativa apelativa do terror e se dispunham a juntar-se ao grupo terrorista EI (VEILLEUX-LEPAGE, 2016). Essa realidade, como dito, atingiu jovens brasileiros pouco antes da promulgação da Lei Antiterrorismo. Muitos desse público possuíam pouco tempo de conversão e pouco vínculo de identidade com o Islã, e utilizaram as redes sociais como principal meio de troca de material extremista relacionado ao EI (A., THIAGO; O. AUGUSTO; S. ALLAN, 2017).

Nesse contexto, a interpretação jurídica quanto ao significado do verbo “promover” e sua aplicabilidade em casos concretos transformou o tipo penal do art. 3º da Lei nº 13.260/2016 em um importante instrumento no combate à ameaça difusa representada pela propaganda do terrorismo em ambiente

cibernético no Brasil e, indubitavelmente, principal precursor de investigações e procedimentos criminais sobre o tema. Todos os indivíduos denunciados no Brasil por crimes relacionados ao terrorismo foram acusados desse delito, e as sentenças já proferidas até o momento, sejam em primeira ou segunda instâncias, mantiveram as condenações pelo crime de promoção de organização terrorista.

PROMOÇÃO DE GRUPOS TERRORISTAS, PROCESSO DE RADICALIZAÇÃO E EFETIVIDADE DAS MEDIDAS PREVENTIVAS E REPRESSIVAS DO ESTADO

O ato de promover organização terrorista, conforme interpretação do TRF-4²³, “não exige dano concreto”, pois causa por si um grave dano potencial à sociedade e à comunidade internacional. A materialidade do crime, conforme interpretação jurídica brasileira²⁴, dá-se por meio da postagem de vídeos, fotos, mensagens de estimulação e materiais alusivos à organização terrorista ou da manifestação pública cujo discurso denote claro ato de difundir, fomentar, encorajar, estimular, impelir, impulsionar, incentivar, instigar ou motivar organização terrorista, e não há a necessidade de comprovação de especial fim de agir ou da presença de dolo

22 Sentença da ação Penal nº 5046863-67.2016.4.04.7000/PR, Evento 613, p. 22-28.

23 JUSTIÇA FEDERAL. Processo nº 0001078-38.2017.4.01.3502/PR – Sentença- L. TRF 4ª Região. 2017.

24 Conforme sentença da ação Penal nº 5046863-67.2016.4.04.7000/PR, Evento 613, p. 29, segundo fundamentação do juiz federal que julgou o caso Hashtag, “...não há necessidade de comprovação de especial fim de agir ou da presença de dolo específico, bastando o simples ato de promover organização terrorista por meio de atos inequívocos que demonstrem externamente a adesão aos seus ideais e a sua respectiva externalização voluntária”.

específico.²⁵

Assim, o crime de promoção, no complexo contexto em que se dá a manifestação do terrorismo, guarda pouca relação com a ameaça objetiva que um indivíduo oferece à sociedade quanto a sua capacidade e a sua propensão de cometimento de uma ação violenta ou disposição para a prática de um ato de terrorismo. Tampouco guarda relação direta com o grau de radicalização do indivíduo, mas sim com a forma e a quantidade de material e discurso radical que ele compartilha, pois não é possível precisar o nível de ameaça representada por determinado indivíduo a partir unicamente da análise de seu discurso radical nas redes sociais, não obstante, claro, essa análise seja importante na percepção da ameaça em si. A análise da ameaça objetiva que o indivíduo radical representa requer acompanhamento e avaliação sistemática de sua trajetória de radicalização.

O processo de radicalização não determina uma trajetória necessariamente linear, nem há uma métrica específica que aponte níveis de radicalização (BORUM, 2013). Muitas vezes, o fenômeno da radicalização se manifesta a partir de condicionantes

estocásticas, dependentes do ambiente onde se desenvolvem e do contexto histórico e psicossocial do indivíduo²⁶. As várias iniciativas na literatura de se delinear um processo-padrão ou métricas de radicalização têm se mostrado infrutíferas ou estão restritas a recortes regionais que, normalmente, não podem ser integralmente aplicadas em outro contexto espacial ou temporal²⁷. Porém, fatores de influência de caráter individual, ambiental e relacional são percebidas de forma semelhante na maioria dos casos de radicalização.

Scott Atran (2016), a partir de várias entrevistas realizadas e experimentos comportamentais com jovens radicais e terroristas do EI capturados, buscou identificar fatores de influência individuais atuantes no processo de radicalização desses indivíduos. Atran afirmou, p. ex., que os principais jovens que se voluntariavam para lutar até a morte pela causa do EI sentiam “um prazer que vem da alegria de fazer parte, junto com os companheiros, em uma causa gloriosa, bem como da alegria que vem em saciar a raiva e da gratificação pela vingança”.²⁸

A análise dos processos de radicalização

25 Consideramos, nessa análise, apenas as situações em que o núcleo do ilícito é o verbo “promover”, porque o mesmo artigo também trata de “constituir”, “integrar” e “prestar auxílio”, ações que denotam ligação com organizações terroristas com componentes de maior pessoalidade do que a mera promoção.

26 SCHMID, A. P., *op. cit.*, aborda causas individuais, sociais e políticos na análise do processo de radicalização e utiliza a classificação de causas nos níveis micro, meso e macro.

27 SCHMID, A. P., *op. cit.*, p. 38. Pinker (2011, p. 357), ao analisar estudos do antropólogo Scott Atran, afirmou que “...provavelmente, o apelo mais eficaz no recrutamento é a oportunidade de se juntar a uma irmandade feliz. As células terroristas geralmente começam como gangues de jovens solteiros subempregados que se reúnem em cafés, dormitórios, (...) ou salas de bate-papo na Internet e, de repente, acham significado para suas vidas no compromisso com um novo pelotão.”

28 [The mainly young people who volunteer to fight for it unto death feel a joy that comes from joining with comrades in a glorious cause, as well as a joy that comes from satiation of anger and the gratification of revenge (whose sweetness, says science, can be experienced by brain and body much like other forms of happiness)].

dos jovens brasileiros envolvidos com o terrorismo em 2015 e 2016, por sua vez, indicam similitudes com as avaliações de Pinker e Atran, porém em um contexto político-social próprio. Dificuldades de inserção social em ambientes religiosos, distanciamento familiar, desemprego, necessidade de pertencimento, contexto político e social do país, carências, rupturas e isolamento social associados à imersão no mundo virtual e necessidade de autoafirmação, são alguns dos fatores de influência identificados nos casos brasileiros (A., THIAGO; O. AUGUSTO; S. ALLAN, 2017).

O ambiente de convivência social dos indivíduos também pode atuar de forma determinante no processo de radicalização. Fragilidades pessoais circunstanciais associadas à socialização e ao acolhimento do indivíduo por parte de um grupo (irmandade), além do prazer proporcionado no sentimento de pertencer a uma causa ou propósito, são elementos que normalmente caracterizam ambientes “incubadores de radicais”²⁹. Nesses ambientes, sejam virtuais (redes sociais, fóruns de discussão, grupos de aplicativos de mensagens etc.) ou físicos (grupos de estudos, salas de oração, presídios etc.), a postura, a exposição do pensamento e o discurso do indivíduo determinam sua aceitação e sua posição social perante o grupo. Novos integrantes, além daqueles que buscam aceitação ou

determinado posicionamento em um grupo social, naturalmente demonstram-se mais entusiasmados e se expõem mais na tentativa de valorizar seu *status* perante os demais membros. Para isso, o discurso violento e o compartilhamento de material extremista são opções usualmente utilizadas no processo de autoafirmação desses indivíduos perante o grupo.

Nos ambientes incubadores, são identificados diferentes papéis que exercem influência nos processos de radicalização. Neles não atuam apenas jovens imaturos, seduzidos pelo ideal radical e entusiasmados com o discurso violento dos grupos terroristas. Diferentes funções são desempenhadas nas interações entre membros de grupos sociais e destes com outros atores externos, o que estrutura uma complexa cadeia que caracteriza os processos de radicalização. Diversos atores podem atuar, direta ou indiretamente, conscientes ou não, em processos de influência, doutrinação, difusão do pensamento radical ou recrutamento. Esses papéis podem ser identificados e representados de diferentes formas por meio de modelos analíticos e dependem de contextos regionais e temporais nos quais se dá o processo³⁰.

A forma como se dá a interação dos atores é que constrói a dinâmica de ambientes incubadores de radicais, e o acompanhamento atento desse processo

29 Cf. FARIA, *op. cit.*; BORUM, R., *op. cit.*, sobre a aplicação de teorias e modelos analíticos de ciências sociais no estudo sobre processos de radicalização.

30 Caso analisado a partir dos indivíduos radicalizados no período anterior às Olimpíadas Rio 2016, Thiago A., Augusto O. e Allan S. (2017, p. 14-15) apontou papéis atuantes em diferentes níveis relacionados a processos de radicalização que podem ser resumidos em duas categorias: aqueles com mais conhecimento do ideal radical, que exercem influência ideológica sobre os demais (doutrinam e difundem o pensamento), e aqueles influenciáveis, normalmente mais imaturos, curiosos e dinâmicos (promovem e executam).

é o que possibilita a identificação pela atividade preventiva da Inteligência do importante momento em que ocorrem os principais pontos de inflexão que conduzem o aspirante a radical a extremista violento (indicadores de radicalização)³¹. Destacam-se, entre esses pontos de inflexão, o momento em que o indivíduo demonstra abertura cognitiva ao discurso radical, apresenta comportamentos que indicam alteração de sua percepção moral a respeito do uso da violência (inversão de moralidade) ou pratica atos que sugerem fase inicial de mobilização para ação extremista.

Portanto, diante da complexidade que envolve o acompanhamento de processos de radicalização, a avaliação da ameaça real, seja na detecção de indivíduos radicalizados e dispostos a alguma ação extremista ou daqueles que conduzem processos de radicalização, requer observação criteriosa, sistemática e pontual de aspectos psicológicos, sociais e políticos. O resultado desse processo pode, inclusive, identificar que a realidade cognitiva de um determinado indivíduo radicalizado, seu potencial de propensão à violência e sua real capacidade de atuação sejam completamente diferentes da imagem social (avatar) que ele projeta para o grupo ou para si mesmo por meio de seu discurso público.

Avalia-se, assim, que a atuação preventiva do Estado com base na repressão imposta pelo crime de promoção de organização terrorista (art. 3º da Lei nº 13.260/2016), apesar de eficiente no combate à ameaça difusa imposta pela propaganda terrorista, possui mínima eficiência como mecanismo neutralizador sobre ameaças objetivas impostas pelos atores envolvidos em processos de radicalização³². Mesmo eventual efeito intimidador e dissuasório do rigor punitivo da lei, como abordado anteriormente, tem aplicabilidade bastante restrita frente à natureza da ameaça imposta por indivíduos imbuídos em causas ideológicas e religiosas, para os quais a ação violenta é um importante caminho para alcançar um bem pessoal e coletivo maior. Terrorista não age ilegalmente entendendo que seja errado, age achando que é certo.

A prevenção do terrorismo como fenômeno, portanto, não pode se restringir apenas à aplicação da lei penal, que, como visto, possui diversas limitações quanto a sua eficiência em alcançar toda a complexidade da ameaça. Requer, além disso, uma sincronia de ações diversas de Inteligência, seja policial, de defesa ou de Estado, na busca pela identificação de ambientes vulneráveis, análise do discurso radical em seu contexto político-social, avaliação de níveis de radicalização e ameaças potenciais,

31 Vários modelos analíticos que trabalham fases do processo de radicalização e apontam pontos de inversão já foram propostos e são utilizados academicamente e por serviços de Inteligência ou policiais. Trabalhar com um modelo específico fugiria do escopo deste ensaio. Cf. FARIA, *op. cit.*, p. 13-28; SHMID, A. P., *op. cit.*, p. 23-25.

32 Importante lembrar que a organização terrorista, objeto da “promoção”, deve ser uma daquelas já reconhecidas pelo Brasil, que, como visto anteriormente, restringem-se às de matiz religioso islâmico definidas em resoluções do Conselho de Segurança da ONU (Al-Qaeda, Taliban ou EI). Portanto, indivíduos que compartilham material radical ou violento e que não estejam associados a uma dessas organizações não poderiam ser alvos de investigação com base apenas nesse artigo. Além disso, a aplicabilidade desse tipo penal fica restrita a detecções de indivíduos que atuam com maior espontaneidade, comumente entre os mais imaturos, e, muitas vezes, não alcança atores mais importantes na cadeia da radicalização.

identificação de fatores de influência, atores e papéis desempenhados em processos de radicalização.

Ainda assim, essas ações aproximam-se do campo de atuação estatal do que tradicionalmente se denomina “contraterrorismo”, ou seja, medidas direcionadas à identificação de ameaças e neutralização de organizações terroristas, que, em praticamente todos os países, é responsabilidade primária dos órgãos de segurança, de Inteligência e, em alguns casos, militares (NEUMANN, 2017). O contraterrorismo, conforme aponta o professor Peter R. Neumann, é o pilar central do esforço estatal no combate ao extremismo violento e, quando eficientemente empregado, não apenas ajuda na prevenção de ataques e na proteção de vidas, mas também na integridade dos Estados e de suas instituições. Entretanto, segundo o autor, em situações em que a ameaça se apresenta mais fragmentada e persistente, o contraterrorismo, muitas vezes, mostra-se inadequado e falha em impedir processos de radicalização por não alcançar seus percursos políticos, econômicos e sociais (NEUMANN, 2017).

Já o conceito relacionado ao termo “prevenção do extremismo violento”, amplamente utilizado nos últimos anos no meio acadêmico e por diversos governos, diferentemente de “contraterrorismo”, foca não no terrorismo em si, mas na prevenção dos processos de radicalização. O “contra-extremismo violento”, como argumenta Neumann, não envolve processos, prisões

ou uso da força, mas busca mobilizar diferentes atores não tradicionalmente associados às forças de segurança, como governos locais, pequenas comunidades, educadores, sociedade civil etc., para promover resiliência entre a população vulnerável e ajudar indivíduos suscetíveis a processos de radicalização (NEUMANN, 2017, p. 20).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O terrorismo no Brasil é tratado como ilícito equiparado aos crimes hediondos e considerado uma ameaça de acompanhamento prioritário nas relações internacionais e na agenda da Inteligência de Estado³³. A estrutura legal, preventiva e persecutória do terrorismo como crime e ameaça interna brasileira tem sido exitosa na identificação, na investigação, no indiciamento criminal, na denúncia e na condenação de diversos indivíduos envolvidos com o ilícito.

Desde a promulgação da Lei Antiterrorismo, já ocorreram diversas experiências de neutralização de ameaças por operações da PF, que geraram dezenas de indivíduos indiciados, denunciados e condenados por crimes relacionados ao terrorismo. Ao se considerar a atuação de Inteligência em momentos anteriores ao início da investigação criminal (na identificação de extremistas e pontos de vulnerabilidade de radicalização), há, no Brasil, importantes exemplos do fechamento do ciclo de atuação dos órgãos públicos responsáveis pela prevenção do terrorismo, que se inicia

33 Art. 4º, VIII e art. 5º, XLIII da CF/88; PNI – 6. Principais Ameaças; ENINT – 6.1 Ameaças.

com a atividade de Inteligência³⁴ e termina com a neutralização da ameaça e a punição dos autores com as devidas condenações judiciais.

Entretanto, a principal base legal de persecução penal, processo e punição no ordenamento jurídico brasileiro, que é o tipo penal “promoção de organização terrorista”, apesar de sua eficiência no combate difuso da propaganda extremista, mostra-se insuficientemente eficaz como instrumento de detecção e prevenção de ameaças pontuais e objetivas, função que depende de técnicas e métodos da atividade de Inteligência. Assim, para se fazer frente a toda a complexa cadeia de ameaças que envolve o terrorismo como fenômeno transnacional, é necessário um trabalho orquestrado entre diversos atores do aparato preventivo e repressivo da estrutura de enfrentamento do terrorismo no Brasil.

O fenômeno do terrorismo tem passado por vários ciclos ao longo da história. Recentemente, o mundo acompanhou importantes transformações na dinâmica do terrorismo internacional, adaptado à era da informação, em que o EI e o estabelecimento do califado islâmico foram os protagonistas. Com o fim do califado islâmico e considerável diminuição da ameaça direta representada pelo EI, porém,

há uma nova redefinição na dinâmica do terrorismo internacional, que desafia os órgãos de Inteligência e Segurança. Novos temas passam a ganhar mais importância, a exemplo de processos de radicalização no sistema penitenciário, dinâmicas sociais migratórias e implicações humanitárias, ameaça representada pelos combatentes terroristas estrangeiros e a possibilidade de infiltração de terroristas em grupos de refugiados e novas dinâmicas de financiamento do terrorismo. Além disso, percebe-se o recrudescimento das ações de indivíduos radicais e grupos extremistas violentos de matizes não-religiosos que têm utilizado os mesmos modos simplificados das ações de grupos terroristas tradicionais.

Ao se considerar as novas perspectivas da ameaça e a experiência brasileira nos últimos anos, a atuação conjunta, colaborativa e sincronizada do aparato estatal e da sociedade civil – direcionada por políticas de prevenção estruturadas e eficientes, que possam combater não apenas a ponta do *iceberg* que se materializa no terrorismo, mas também atuar efetivamente na mitigação da complexa e, muitas vezes, pouco perceptível raiz do extremismo violento – resume o profundo desafio dos Estados e deve ser o principal objetivo por parte dos órgãos que compõem o SISBIN no combate ao terrorismo transnacional.

34 A atuação da Inteligência aqui pode envolver, tanto no nível tático como estratégico, vários órgãos do SISBIN em esforço conjunto na detecção de ameaças. Estas podem surgir, p. ex., a partir de um trabalho de Inteligência policial ou financeira com foco em crime organizado, ou de colaboradores com acessos as comunidades virtuais. Importante, entretanto, destacar o delicado e rico debate em torno da transição entre Inteligência e investigação criminal e aspectos peculiares à atividade de Inteligência policial, segundo doutrina específica (que não é o foco deste trabalho). O tema já é bastante explorado na literatura especializada e em trabalhos acadêmicos. Para aprofundamentos sugerimos como ponto de partida: ANDRADE, Felipe S. de. *Inteligência Policial: Efeitos das Distorções no Entendimento e na Aplicação*. *Revista Brasileira de Ciências Políticas*, 2012; e KRAEMER, Rodrigo. *Incompreensão do Conceito de Inteligência na Segurança Pública*. *Revista Brasileira de Inteligência*, Brasília: Abin, v. 10, 2015.

REFERÊNCIAS

ALY, A.; WEIMANN-SAKS, D.; WEIMANN, G. Making 'Noise' Online: An Analysis of the Say No to Terror Online Campaign. *Perspectives on Terrorism*, v. 8, n.5, p. 33 – 47, 2014.

A., Thiago; O. Augusto; S. Allan. O Processo de Radicalização e a Ameaça Terrorista no Contexto Brasileiro a Partir da Operação Hashtag. *Revista Brasileira de Inteligência*, Brasília: Abin, v.12, p. 7-20, 2017.

ATRAN, Scott. *Talking to the Enemy: Sacred Values, Violent Extremism, and What it Means to be Human*. Penguin Group, 2011.

ATRAN, Scott. ISIS is a Revolution. *AEON*, Pam Weintraub, 2016. Disponível em: <https://aeon.co/essays/why-isis-has-the-potential-to-be-a-world-altering-revolution>.

BEAUCHAMP, Zach. Isis, islamic state or ISIL? What to call the group the US is bombing in Iraq. *OSINT Journal Review*, 17 set. 2014.

BORUM, R. Radicalization into Violent Extremism I: A Review of Social Science Theories. *Journal of Strategic Security*, Tampa – Florida, v. 4, n. 4, Article 2, 2011.

BORUM, R. Radicalization into Violent Extremism II- A Review of Conceptual Models and Empirical Research. *Journal of Strategic Security*, Tampa – Florida, v. 4, n. 4, Article 3, p. 37-62, winter 2011.

CUNHA, Ciro Leal M. da. *Terrorismo internacional e a política externa brasileira após o 11 de setembro*. 2009. Dissertação (Mestrado em Diplomacia do IRBr, 2004-2005), - Instituto Rio Branco, Fundação Alexandre de Gusmão. Brasília, 2009.

DEGAUT, Marcos. The Threat of Terrorism Hangs Over Brazil. *Harvard International Review*, 2014. Disponível em: <http://hir.harvard.edu/article/?a=7569>.

FARIA, José Augusto Vale. Como se Forma um Terrorista Jihadista no Ocidente: o Processo de Radicalização. *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*, 2013.

FREITAS, Verônica Tavares de. *A Lei Antiterror como reforço do Estado punitivo no Brasil*. In: Grupo de Trabalho 40: Violência, Polícia e Justiça no Brasil: Agenda de pesquisa e desafios teóricos – metodológicos 18º Congresso Brasileiro de Sociologia. Brasília, 2017.

HASHIM, Ahmed S. The Islamic State: from Al-Qaeda affiliate to Caliphate. *Middle East Policy*, v. 21, n. 4, p. 69-83, 2014.

NEUMANN, P. R. *Countering Violent Extremism and Radicalisation that Lead to Terrorism: Ideas, Recommendations, and Good Practices from the OSCE Region*. London: Organization for Security and Co-operation in Europe, International Centre for the Study of Radicalisation, 2017. Disponível em: <https://www.osce.org/chairmanship/346841?download=true>.

PINKER, S. *The Better Angels of Our Nature: Why Violence Has Declined*. Viking Press, 2011.

SANTOS, R. F. *Legislação contraterrorista do Brasil e seus limites para a atividade de prevenção: O papel da Atividade de Inteligência*. 2017. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Aperfeiçoamento em Inteligência) – Esint/Abin, Brasília, 2017.

SCHMID, A. P. Radicalisation, De-Radicalisation, Counter-Radicalisation: A Conceptual Discussion and Literature Review. *International Centre for Counter-Terrorism*, 2013.

VEILLEUX-LEPAGE, Yannick. *Paradigmatic Shifts in Jihadism in Cyberspace: The Emerging Role of Unaffiliated Sympathizers in the Islamic State's Social Media Strategy*. The Handa Centre for the Study of Terrorism and Political Violence, 2016.

WINTER, Charlie. *The Virtual 'Caliphate': Understanding Islamic State's Propaganda Strategy*. Quilliam, 2015.

PEÇAS JURÍDICAS CONSULTADAS:

BRASIL. Ministério Público Federal. Denúncia Pública, Curitiba: PR, 2016. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/docs/denuncia-hashtag/>. Acesso em: 27 ago. 2018.

BRASIL. Ministério Público Federal. Denúncia Pública, Curitiba:PR, 2016. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/docs/denunciahashtag2.pdf/>. Acesso em: 27 ago. 2018.

BRASIL. Ministério Público Federal. Denúncia Pública, Goiânia:GO, 2017. Disponível em: <https://s3-sa-east-1.amazonaws.com/nexojornal/www/docs/IPL-Denuncia-12395-39.2017-terrorismo-bmf.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2018.

BRASIL. Justiça Federal. Ação Penal nº 5046863-67.2016.4.04.7000/PR, Evento 613 – Sentença- L. 14ª Vara Federal de Curitiba. 2016.

BRASIL. Justiça Federal. Processo N° 0001078-38.2017.4.01.3502/PR – Sentença- L. TRF 4ª Região. 2017. Disponível em: <https://portal6.com.br/wp-content/uploads/2017/06/f16334b23756999df7c3763a13ebe2c2.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2018.

BRASIL. Justiça Federal. Apelação Criminal N° 5046863-67.2016.4.04.7000/PR, TRF 4ª Região. 2018. Disponível em: <https://trf-4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/612016868/apelacao-criminal-acr-50468636720164047000-pr-5046863-6720164047000/inteiro-teor-612016899?ref=serp>. Acesso em: 27 ago. 2018.

