



# ORBIS

Boletim Trimestral do  
LEPEB-UFF

## XV BRICS SUMMIT

Partnership for Equally Accelerated Growth, Sustainable Development and  
22 – 24 July 2023, Johannesburg, South Africa



Vol.1 – Nº 3  
Julho-Setembro/2023  
ISSN: 2965-2235

## **Democracia e terror no Brasil: as disputas políticas em torno da definição de terrorismo**

*Paulo Roberto da Silva Vieira\**

A eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva foi resultado da articulação de diversos grupos sociais e políticos que prezavam pelo Estado democrático de direito no país. O governo de Jair Messias Bolsonaro (2018-2022), em diversos momentos, mostrou-se conivente ou, retratando de forma eufemística, negligente com as diferentes mobilizações de cunho golpista que atentavam diretamente com o ideal democrático no Brasil.

Neste sentido, o governo Lula III, iniciado em janeiro de 2023, representa uma ruptura com setores golpistas na instância máxima do poder Executivo brasileiro. Apesar de uma polarização latente na sociedade brasileira, a eleição dessa aliança gera um fortalecimento da democracia no país, vide a associação de diversos partidos políticos e setores sociais que defendem o ideal democrático consagrado pela Constituição Federal de 1988.

Em contramão ao significativo processo eleitoral pró-democracia no Brasil, os grupos derrotados nas urnas mantiveram o golpismo em seus discursos, a exemplo das reivindicações de um retorno à ditadura militar no país. Um episódio marcante que corrobora com essa visão foram os atos golpistas ocorridos em 8 de janeiro, haja visto as posições defendidas nos atentados aos Três Poderes em Brasília. Esse ataque à democracia brasileira reacendeu um debate importante na sociedade brasileira: a definição em torno do terrorismo.

A relação entre Brasil e o terrorismo tem sido um tema de debate constante entre setores políticos e sociais, especialmente nas últimas décadas. A preocupação com grupos denominados terroristas remete ao século XX, momento marcado pelo embate entre o regime militar brasileiro e os grupos denominados por este como terroristas, particularmente movimentos à esquerda que contestavam o governo ditatorial. Infere-se, portanto, que as considerações sobre o que deveria ser compreendido como terrorismo e terrorista não é uma discussão recente.

A partir da década de 1990, a comunidade internacional passou a tratar de forma jurídico-normativa o combate ao terror, isto é, tratando o fenômeno de forma mais assertiva internacionalmente (CUNHA, 2009). As preocupações relacionadas ao terror se ampliam no final do século XX, sobretudo com os primeiros atentados ao *World Trade Center* em 1993. O 11 de Setembro de 2001 acarretou então um endurecimento das

medidas de combate ao fenômeno, vide a ampliação de dispositivos de segurança que buscam produzir condutas a nível global no combate ao terror (MACIEL; VIEIRA, 2020).

Nesse contexto, intensifica-se uma mobilização internacional acerca da definição de terrorismo e sujeito terrorista. Observa-se, no entanto, que o consenso em torno da temática é um problema para os tomadores de decisão. Diante desse cenário de insegurança estabelecido pela “Guerra ao Terror”, gera-se a necessidade de posicionamento brasileiro em relação ao combate ao terrorismo. O seu repúdio é previsto constitucionalmente, visto que a Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu artigo 4º, inciso VIII, o repúdio ao terrorismo e ao racismo. Essa posição é defendida pelo Brasil após o 11 de setembro, contudo, não há uma definição explícita sobre a compreensão nacional acerca desse fenômeno.

A indefinição em relação à definição não é um problema exclusivamente brasileiro. Historicamente, a literatura aponta para a imprecisão da definição de terrorismo, que recebe múltiplos significados ao longo do tempo (LAQUEUR, 2002; HOFFMAN, 2006; SEIXAS, 2008). As diferentes emergências do terror apontam para um problema ontológico ao defini-lo, pois as especificidades dos terrorismos culminam em uma ausência de uma essência do fenômeno (RODRIGUES, 2013). Essa indefinição do conceito “terrorismo” está atrelada ao cunho político nas definições, dado que as construções discursivas que constroem o inimigo terrorista são permeadas pela lógica da alteridade, ou seja, o inimigo é sempre o outro (VIEIRA, 2022).

Na “Guerra ao Terror” determinados grupos passam a ser vinculados automaticamente a atentados terroristas, especialmente grupos considerados fundamentalistas islâmicos. No caso brasileiro ocorre um processo semelhante de tipificação de determinados grupos da sociedade como terroristas. Tal processo de criminalização de grupos é percebido nas discussões para a formulação da “Lei Antiterrorismo” brasileira.

Em 2013, após as manifestações de rua que ocorreram no Brasil, retomou-se uma discussão, especialmente no campo político, sobre a necessidade de definir o fenômeno e meios para combatê-lo. Essa visão era fomentada por uma conjuntura que apresentava a “necessidade” de criar uma legislação em torno do fenômeno, visto que os ambientes interno e externo apontavam para essa direção. Internamente, o Brasil passava por um período de manifestações populares que despertavam a atenção de setores políticos, sobretudo em relação à atitude de grupos “*black blocs*”. Externamente, conjuntamente à efervescência de grupos considerados perigosos no interior do país, havia pressões devido à realização de eventos como a Copa das Confederações e a Jornada Mundial

da Juventude (presença do Papa Francisco), ambas realizadas em 2013, a Copa do Mundo, em 2014, e os Jogos Olímpicos e Paralímpicos, em 2016 (FREIXO; ARMELE, 2021).

No bojo desses acontecimentos, emerge a Lei nº 13.260/2016, denominada como “Lei Antiterrorismo”. Essa legislação teve forte repercussão na sociedade brasileira, desde setores políticos ligados ao processo de tomada de decisão até grupos pertencentes a outros extratos sociais. Segundo Freixo e Armele (2021), a rápida tramitação da lei e a baixa discussão sobre as implicações na vida dos indivíduos já se apresentavam problemas durante a feitura da nova legislação. Um ponto central nesse debate se referia à sua abrangência demasiada, que poderia restringir as liberdades fundamentais inerentes aos indivíduos.

A questão da criminalização do outro é central na discussão sobre a Lei Antiterrorismo brasileira. A ameaça às liberdades fundamentais, componente caro para o Estado democrático de direito, se tornou uma preocupação nesse debate. A possibilidade de cerceamento do pluralismo político, garantido pelo artigo 1º, inciso V, da CF/88, é um ponto fundamental no debate, visto que a nova definição de terrorismo poderia abrir “margem para que movimentos sociais sejam enquadrados como grupos terroristas, apesar de um adendo posterior que indicava que coletivos sociais não poderiam ser enquadrados como grupos terroristas” (BRANCOLI, 2023, n.p.).

Em um primeiro momento, de fato, houve uma tentativa de desvincular as motivações políticas e movimentos sociais da definição de terrorismo. De acordo com o artigo 2º da Lei 13.260/2016, define-se como terrorismo uma “prática por um ou mais indivíduos [...] quando cometidos com a finalidade de provocar terror social ou generalizado”, entretanto, o segundo parágrafo do artigo prevê que não se aplicaria “em manifestações políticas, movimentos sociais, sindicais [...] visando contestar, criticar, protestar ou apoiar, como objetivo de defender direitos, garantias e liberdades constitucionais” (BRASIL, 2016, n.p.).

A possibilidade de alargamento da definição que tem aparecido nos últimos anos se torna um problema que pode fragilizar a democracia no país, em razão da possível criminalização de movimento sociais e sindicais que reivindicam direitos estabelecidos pela Constituição brasileira. Além disso, outros setores políticos buscam o alargamento da legislação antiterrorista para abarcar outras tipificações de crime, a exemplo do narcotráfico.

Em 2021, o senador Styvenson Valentim (PODEMOS) apresentou um Projeto de Lei (PL) 3.283/2021 com o intuito de expandir a classificação de grupos terroristas.

Apropriando-se do artigo 2º, a proposta classifica milícias e outras associações criminosas como grupos terroristas, dado que esses grupos são responsáveis pelo terror generalizado (BRASIL, 2021, p. 3). Nesse sentido, tais grupos deveriam ser enquadrados juridicamente de forma mais repressiva, acarretando medidas mais rígidas em relação aos “terroristas” como, por exemplo, dificultar o relaxamento de pena, o regime semiaberto, entre outras medidas dadas a criminosos tradicionais.

A vinculação entre grupos criminosos e terrorismo tem sido debatida no Brasil, especialmente através da construção de um “nexo crime-terror” que vincularia grupos, por exemplo, como o Primeiro Comando da Capital (PCC) ao Hezbollah (grupo político libanês definido como terrorista). O Projeto de Lei 3.283 amplifica esse debate ao sugerir que a própria atuação dos grupos criminosos traria “terror” e “cerceamento de liberdades individuais” nas comunidades, sendo, portanto, enquadrados na definição de terrorismo. Em 2023, esse projeto de equiparação de atos criminosos ao terrorismo foi aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ).

Após os ataques aos três poderes no dia 8 de janeiro de 2023, o senador Alessandro Vieira (PSDB) apresentou um projeto de ampliação, visando incluir “motivações políticas” no rol de condenação por atos terroristas. Retoma-se, portanto, o debate sobre a classificação de grupos políticos como terroristas. Nessa lista de grupos terroristas seriam enquadrados os manifestantes golpistas no Brasil, no entanto, tal definição permite que outros grupos políticos (legítimos ou não) passem a ser classificados como “terroristas”, dependendo da perspectiva política dominante em cada momento.

Nesse contexto, a ampliação da definição de terrorismo acarreta uma maior complexidade para compreender o significado de terrorismo na visão dos tomadores de decisão no Brasil. A partir das ampliações sugeridas pelo Congresso Nacional, percebe-se a construção de uma “ideia de terrorismo” que poderia abranger diferentes grupos como terroristas, desde um movimento social como o MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra) até organizações criminosas (PCC, por exemplo) e grupos bolsonaristas que apoiavam um golpe no país.

Em segundo lugar, além dessa maior complexidade em definir o que se deve entender como terrorismo, a ampliação semântica diante dessa temática se torna um problema para a democracia no Brasil, sobretudo a partir da proposta de definir determinadas “motivações políticas” como ameaça terrorista. Assim, a criminalização de diversos grupos políticos geraria uma fragilidade/instabilidade do Estado de direito no país. Em outras palavras, esse alargamento da classificação (a partir de um viés político) gera uma indefinição (proposital) em torno do terror, permitindo sua aplicabilidade

conforme as relações de poder e os interesses estabelecidos em determinado contexto histórico.

## Referências

BRANCOLI, Fernando. Terrorismo à Brasileira. **Le Monde Diplomatique**. Brasil, 2023.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016. Brasília, 2016. Visto em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm)>. Acesso em: 30 de jul. 2023.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 3283, de 2021. Brasília, 2021. Visto em: [https://legis.senado.leg.br/sdleggeter/documento?dm=9019879&ts=1686874147149&disposition=inline&gl=1\\*in5pb2\\*ga\\*NTcyNTQ5NTM1LjE2ODAyMDQyODk.\\*ga\\_CW3ZH25XMK\\*MTY4ODU3NzE2Ni45LjEuMTY4ODU3ODg0Ny4wLjAuMA](https://legis.senado.leg.br/sdleggeter/documento?dm=9019879&ts=1686874147149&disposition=inline&gl=1*in5pb2*ga*NTcyNTQ5NTM1LjE2ODAyMDQyODk.*ga_CW3ZH25XMK*MTY4ODU3NzE2Ni45LjEuMTY4ODU3ODg0Ny4wLjAuMA)>. Acesso em: 01 de agosto de 2023.

CUNHA, Ciro Leal. **Terrorismo internacional e a política externa brasileira após o 11 de setembro**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

FERRICHE, Elisabel. Polícia Federal aponta elo entre facção brasileira e Hezbollah. **Rádio Câmara**, 2014. Visto em: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/444904-policia-federal-aponta-elo-entre-faccas>-. Acesso em: 02 de agosto de 2023.

FREIXO, Adriano; ARMELE, Vinícius. A Lei Antiterrorismo brasileira e a circulação internacional de regimes jurídicos punitivos. **Passagens. Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica**. Rio de Janeiro: vol. 13, no 1, p. 105-128, 2021.

HOFFMAN, Bruce. **Inside Terrorism**. Columbia Press, New York, 2006.

LAQUEUR, Walter. **A History of Terrorism**. Transaction Publishers, New York, 2002

MACIEL, Tadeu; VIEIRA, Paulo Roberto. O Processo de Verificação e Governamentalidade planetária no combate ao terrorismo durante o governo George W. Bush. **Revista Conjuntura Global**, v. 9, p. 162-179, 2020.

RODRIGUES, Thiago. Guerra e Terror. In: CASTELO BRANCO, Guilherme. **Terrorismo de Estado**. Autêntica, São Paulo, 2013.

SEIXAS, Eunice de Castro. "Terrorismos": uma exploração conceitual. **Revista de Sociologia e Política**, vol. 16, Curitiba, 2008.

SENADO NOTÍCIAS. Aprovado projeto que tipifica como terroristas atos do crime organizado e de milícias. **Senado Notícias**, 2023. Visto em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/05/10/aprovado-projeto-que-tipifica-como-terroristas-atos-do-crime-organizado-e-de-milicias>. Acesso em: 05 de agosto de 2023.

VIEIRA, Paulo Roberto. **Verificação e Terror: Uma genealogia do terrorismo fundamentalista a partir das Estratégias de Segurança dos Estados Unidos (1987-2015)**. 165f. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Programa de Estudos Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2022.

---

\* Bacharel em Relações Internacionais (UFF), Mestre e Doutorando em Estudos Estratégicos (PPGEST-UFF). E-mail: [pr\\_vieira@id.uff.br](mailto:pr_vieira@id.uff.br).