

Terrorismo interno: breves considerações sobre a legitimidade da criminalização dos movimentos sociais

Internal terrorism: brief considerations on the legitimacy of criminalizing social movements

Terrorismo interno: breves consideraciones sobre la legitimidad de criminalización de los movimientos sociales

Alexis Couto de Brito¹
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Jenifer da Silva Moraes²
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Resumo

O presente trabalho procura expor um panorama da instituição do crime de terrorismo no Brasil, assim como a instrumentalização da ideia de terrorismo para se permitir a criminalização dos movimentos sociais. O objetivo principal do trabalho é demonstrar a influência da guinada autoritarista na concepção dessa política criminal, assim como a influência da importação de doutrinas estrangeiras, uma vez que podemos identificar raízes nas doutrinas de segurança nacional e lei e ordem - ambas materializadas nos Estados Unidos no período pós segunda guerra mundial - e, principalmente a incompatibilidade dessas concepções com o Estado Social e Democrático de Direito instituído pós 1988.

Palavras-chave

Terrorismo - Movimentos Sociais - Política Criminal - Estado Democrático de Direito

Abstract

The present work seeks to present an overview of the emergence of terrorism in Brazil, as well as the distortion of the concept for the criminalization of social movements. The main objective of the work is to demonstrate the influence of the authoritarian shift in the conception of this criminal policy, as well as the influence of importing foreign doctrines, since we can identify roots in the doctrines of national security and law and order - both materialized in the United States in the post-second world war period -

and, mainly, the incompatibility of these conceptions with the Social and Democratic State of Law instituted after 1988.

Keywords

Terrorism – Social Movements – Criminal Policy – Democratic Rule of Law

Resumen

El presente trabajo busca presentar un panorama de la institución del delito de terrorismo en Brasil, así como la distorsión del concepto para la criminalización de los movimientos sociales. El objetivo principal del trabajo es demostrar la influencia del giro autoritario en la concepción de esta política criminal, y como la influencia de la importación de doctrinas extranjeras, ya que podemos identificar raíces en las doctrinas de seguridad nacional y de “Law & Order”, materializadas ambas en Estados Unidos en el período después de la Segunda Guerra Mundial - y, principalmente, la incompatibilidad de estas concepciones con el Estado Social y Democrático de Derecho instituido después de 1988.

Palabras clave

Terrorismo – Movimientos Sociales – Política Criminal – Estado Democrático de Derecho.

Sumário

Introdução. Materialização do terrorismo no Brasil: surgimento e tramitação da lei 13.260/2016. Terrorismo X Manifestações Sociais: contexto atual e projetos de lei em tramitação. Raízes do problema. Criminalização dos movimentos sociais como a sucumbência do Estado Democrático de Direito. Conclusão. Referências Bibliográficas

Introdução

A criminalização do terrorismo no Brasil veio acompanhada de diversas polêmicas, seja em relação a sua desnecessidade, seja em relação à carência terminológica apresentada pela lei 13.260/2016. Desde a sua propositura, a norma acarreta o temor da sua instrumentalização para a perseguição política, principalmente com a criminalização de manifestações sociais ou de posturas de oposição ao governo.

Com a guinada autoritarista observada no Brasil a partir de 2016, os temores foram materializados em projetos de lei propostos com esse objetivo – perseguição política -, muitos deles sob a justificativa de que o maior rigor punitivo seria imprescindível para a “redução da criminalidade”. Atualmente, na iminência da votação de um projeto que institucionaliza o uso de ações contraterroristas, inclusive diante de crimes tidos como comuns pela nossa legislação (PL 1595/2019), observamos a ampliação do conceito de terrorista como inimigo externo para qualquer cidadão que se posicione de alguma forma contra a estratégia política adotada.

Diante desse contexto, o objetivo do presente trabalho é ilustrar esse fenômeno da instrumentalização do “terrorismo”³ para criminalização de movimentos sociais⁴ como resultado de uma política autoritária no Brasil. Objetiva-se também questionar a legitimidade de uma política criminal pautada nessas premissas, mormente aos ditames constitucionais estabelecidos após 1988.

Para tanto, serão expostos: os eventos que desencadearam a promulgação da lei antiterror no Brasil; os projetos de lei em tramitação que se destinam a criminalizar os movimentos sociais; os fenômenos que deram azo a disseminação das ideias que fundamentam essa política criminal (medo como mecanismo político-criminal) e suas consequências; e será feita uma análise acerca da legitimidade de uma política criminal com vértice nesses mecanismos.

Assim, a presente pesquisa é descritiva ex-post-facto no sentido de identificar as principais teorias criminológicas que influenciaram a promulgação da lei antiterror e descritiva no sentido de promover uma análise da constitucionalidade dos dispositivos que decorrem da adoção dessas teorias. A metodologia adotada será indutiva, bibliográfica e documental, a partir do cotejamento de obras doutrinárias com a exposição de motivos, projetos de lei, anais do congresso e relatórios diplomáticos internacionais.

Materialização do terrorismo no Brasil: surgimento e tramitação da lei 13.260/2016.

A inserção da atual legislação antiterror em nosso Ordenamento Jurídico decorreu precipuamente de influências estrangeiras - particularmente dos Estados Unidos. Pressão foi intensificada após os ataques de 11 de setembro de 2001 e a posterior ratificação de tratados internacionais pelo Brasil quanto ao combate ao terror.

Por muito tempo e a despeito das influências externas, o nosso país manteve-se alheio ao ímpeto criminalizatório, especialmente porque os atos normalmente praticados por organizações terroristas já estariam tipificados como crimes comuns; e porque o Brasil não seria essencialmente um alvo de ameaças terroristas internacionais. A postura cautelosa dos governantes brasileiros incomodou os Estados Unidos por muito tempo, o que frustrava os esforços diplomáticos daquele país em implementar

uma política “rígida” – conforme seus interesses – relativamente ao assunto em todos os países da América Latina.

Em relatórios enviados aos Estados Unidos pela sua embaixada no Brasil em 2008 e divulgados pelo site de notícias Wikileaks⁵, já se noticiava que:

Qualquer esforço para suprimir atividades terroristas terá que continuar no futuro previsível para seguir a abordagem "al Capone" de derrubar terroristas com base em violações alfandegárias, fraude fiscal e outros crimes que infelizmente também levam menos tempo de prisão. Embora essa abordagem possa funcionar, não é um substituto para dar à polícia e aos juízes as ferramentas legais adicionais que a comunidade internacional concordou serem necessárias na luta contra o terrorismo e nem é um substituto para institucionalizar o contraterrorismo no sistema jurídico brasileiro. Tomando a reforma do Brasil de sua estrutura de CT, juntamente com o retrocesso da legislação de CT, mais uma vez, mostra um quadro misto do esforço geral de CT do Brasil no nível de política. Além disso, a baixa posição do CT como um emissor entre a elite brasileira lança algumas dúvidas sobre se a reforma potencialmente útil da ABIN irá de fato se concretizar. Nos próximos meses, a Missão consultará as agências de Washington enquanto revisamos nossa estratégia para aumentar a atenção do Brasil ao contraterrorismo.⁶

Àquela época, já se expunham argumentos no sentido de que a possível criminalização dos movimentos sociais seria um obstáculo para a promulgação de leis nesse sentido, fato este denunciado por organizações sociais civis e, até mesmo, pela Ordem dos Advogados do Brasil. No mesmo relatório citado, as autoridades estadunidenses apontaram-se que:

Algumas reportagens sugeriram que o poderoso chefe de gabinete do presidente Lula anulou a legislação proposta, que havia sido atacada por alguns ativistas sociais e grupos de defesa que temiam que pudesse ser usada contra eles e comparou-a à repressão da era militar. O silêncio da mídia e da política que saudou a reversão do governo expôs um vácuo em questões relativas ao terrorismo entre as elites cujo apoio seria necessário para superar a resistência do governo. Como resultado, nossos esforços para colocar essa legislação de volta na agenda do Brasil serão uma escalada imprevisível.⁷

Apesar dessas advertências e da manutenção do cenário político até então existente, nosso executivo sucumbiu às pressões internacionais e na iminência da realização das olimpíadas de 2016 ofereceu um projeto de alteração legislativa (Projeto de lei nº 2016/2015⁸). O objetivo era de criminalizar condutas cometidas por organizações terroristas sem, contudo, conceituar qual efetivamente seria o conceito de terrorismo.

Embora controversa, a proposta inicial trazia uma escusa para manifestações políticas, sociais ou sindicais, “movidada por propósitos sociais ou reivindicatórios, visando contestar, criticar, protestar ou apoiar, com o objetivo de defender ou buscar direitos, garantias ou liberdades constitucionais”. A previsão continha impropriedades e não escapou ao debate legislativo, sofrendo críticas tanto dos apoiadores da criminalização quanto dos seus repreensores.

Desde o primeiro debate, ocorrido na câmara dos deputados em 05 de agosto de 2015, os deputados contrários à legislação advertiam que seria desnecessária a tipificação de condutas que já se adequavam a dispositivos existentes e que a escusa absolutória seria insuficiente para obstar a atuação discricionária de entes policiais na apreensão de indivíduos envolvidos em manifestações. Segundo defendia o então deputado Ivan Valente (PSOL):

O §2º do art. 2º diz que as condutas de movimentos sociais, sindicais, religiosos e classistas não serão consideradas atos terroristas. Na verdade, não conseguem barrar o processamento. A pessoa será processada, embora, mais tarde, a justiça possa não condená-la. É isso que está acontecendo aqui com esses cidadãos que ficaram 3 meses presos.

Os defensores do projeto, por sua vez, destacavam que os movimentos sociais não seriam atingidos, e que seria necessária uma resposta urgente às pressões internacionais sobre a instituição de medidas de combate ao terrorismo. O então deputado, Raul Jungmann (PPS), por exemplo, defendia esses argumentos e insistia pela legitimidade e necessidade das medidas sugeridas:

Agora, se nós queremos de fato, neste momento, não apenas fazer uma defesa das Olimpíadas, não apenas atender ao GAFI, nós temos que levar adiante este projeto, que pode não ser o melhor, e, se o melhor, não é, insisto nisso, porque o Governo não nos deu o tempo necessário que nós solicitamos. Mas esse projeto é, sobretudo, uma defesa dos direitos e garantias, porque não ameaça nenhum deles, e também dos movimentos sociais, sejam eles quais forem, porque nenhuma legislação hoje no mundo excepcionaliza como essa excepcionaliza os movimentos e a eles dá garantias.

Após os debates, afastado o projeto inicial por graves impropriedades técnicas, passou-se à votação de um substitutivo proposto pelo Deputado Arthur Oliveira Maia, por sugestão do próprio relator. O projeto foi aprovado com emendas, sendo inclusive

disposta a possibilidade de perseguição das condutas previstas no Código Penal como crimes comuns, mesmo quando cometidas em caráter de manifestação.

Enviado o projeto para o Senado e após a apresentação de emendas, foi elaborado um novo substitutivo, pelo qual excluiu-se a escusa relativamente aos movimentos sociais. Também foram sugeridas alterações que possibilitariam o alcance a movimentos reivindicatórios, a começar pelo caput do artigo 2º, que definia como terrorismo “atentar contra pessoa, mediante violência ou grave ameaça, motivado por extremismo político, intolerância religiosa ou preconceito racial, étnico, de gênero ou xenófobo, com o objetivo de causar pânico generalizado.”

O descuido da proposta com a legalidade ia além e, mediante uma tentativa falha de definição de “terrorismo por extremismo político”, criminalizava-se a conduta de “atentar gravemente contra as instituições democráticas”. No §2º do citado artigo 2º também eram trazidas hipóteses equiparadas às condutas descritas no caput, escancarando o alvo legislativo contra manifestantes ao se tipificar a conduta de “interromper ou embaraçar o funcionamento de serviço telegráfico, telefônico, informático, telemático ou de informação de utilidade pública.”

Remetido o projeto novamente à Câmara, sucederam-se novas discussões e alterações. A excludente relativa aos movimentos sociais foi inserida novamente, assim como algumas disposições controversas, como o tipo penal de apologia ao terrorismo, a conduta equiparada de “incendiar depredar, saquear, destruir ou explodir meios de transporte ou qualquer bem público ou privado” e até mesmo, a punição de atos preparatórios.

Aprovada a proposta, a então criada lei 13.260/2016 foi promulgada com vetos, pelos quais foram excluídos os artigos supracitados (exceto a previsão de atos preparatórios), assim como a exigência de cumprimento de pena em regime de estabelecimento penal de segurança máxima e o crime de “dar abrigo ou guarida a pessoa de quem saiba que tenha praticado ou esteja por praticar crime de terrorismo”.

Terrorismo X Manifestações Sociais: contexto atual e projetos de lei em tramitação

A entrada em vigor da lei 13.260 em um cenário de instabilidade política acarretou a propositura de diversos projetos de alteração legislativa. Muitos deles

apresentaram o declarado propósito de criminalizar movimentos sociais, pauta normalmente reivindicada pela vulgarmente apelidada “bancada da bala”, derrotada na discussão parlamentar antecedente.

No presente trabalho, não abordaremos todos os projetos oferecidos, mas apenas aqueles atinentes à discussão aqui proposta, com especial enfoque nas justificativas apresentadas por seus propositores e o objetivo almejado com a sua edição. Em 2016, por exemplo, foi apresentado pelo Senador Lasier Martins o projeto de lei 272/2016⁹, pelo qual propunha-se “disciplinar com mais precisão condutas consideradas como ato de terrorismo”. O projeto pretendia reincorporar tipos vetados na lei antiterror, como “incendiar, depredar, saquear, destruir ou explodir meios de transporte ou qualquer bem público ou privado, com o objetivo de forçar a autoridade pública a praticar ato, abster-se de praticar ou tolerar que se pratique, ou ainda intimidar certas pessoas, grupos de pessoas, ou a população em geral.”; “dar abrigo ou guarida a pessoa de quem saiba que tenha praticado crime de terrorismo” e, até mesmo, a exigência de cumprimento de pena em estabelecimento penal de segurança máxima. A justificação apresentada pelo parlamentar fundamentava-se na irresignação desse com os vetos presidenciais e, dentre outras considerações, defendia a necessidade de “reintroduzir certas condutas típicas, bastante danosas, e que são capazes de resultar em grandes prejuízos à sociedade, inclusive em termos de vidas humanas”. Atualmente, o projeto continua em tramitação e teve como último andamento o recebimento na Comissão de Constituição e Justiça em 20 de abril de 2019.

Ainda em 2016 um outro projeto (5065/2016¹⁰) foi apresentado com o mesmo objetivo, dessa vez na Câmara dos Deputados, pelo então deputado “Delegado” Edson Moreira. O projeto propunha a inclusão de elementos na definição de terrorismo, tais como a “motivação ideológica, política social e criminal” ou quando os atos forem cometidos “para coagir autoridades, concessionários e permissionários do poder público, a fazer ou deixar de fazer algo”. O §1º deste artigo tipificava a conduta de “Sabotar o funcionamento (...) ainda que de modo temporário, de meio de comunicação ou de transporte, de estradas, rodovias, hidrovias e ferrovias, portos, aeroportos, estações ferroviárias ou rodoviárias, hospitais, casas de saúde, escolas estádios esportivos, instalações públicas ou locais onde funcionem serviços públicos essenciais, dentre outros” e propunha a eliminação da excludente direcionada aos movimentos

sociais sob a justificativa de que seria um salvo conduto para a prática de atos de terrorismo por grupos, independentemente da ideologia adotada.

Com a intensificação da instabilidade política e a guinada de posicionamentos autoritários - que inclusive culminaram na eleição presidencial de 2018 - houve um crescimento nas tentativas de criminalização de movimentos sociais. O ápice desse cenário ocorreu após a posse do atual governo, que não coincidentemente é de extrema direita e caracterizado pela influência militar. Em 2019, por exemplo, 7 projetos de lei foram apresentados com esse objetivo, sejam eles oferecidos pela Câmara, Senado, ou, até mesmo pelo próprio executivo. Um deles, o PL 650/2019¹¹, oferecido pelo Senador Márcio Bittar, pretende reformular o conceito de organização terrorista “para dispor sobre a atividade terrorista de movimentos pseudossociais”. Segundo o autor do projeto, “vândalos, baderneiros e desocupados, embalados por palavras de ordem embrutecedoras, depredam o patrimônio público e privado sem pudor em nome das mais diversas reivindicações.”. O projeto ainda está em tramitação e sua última movimentação também foi a remessa à CCJ em 30 de abril de 2019.

Um outro projeto, de nº 271/2019¹², apresentado pelo então deputado Celio Studart, propõe, assim como o projeto 272/2016 supracitado, criminalizar as condutas de incendiar, depredar, saquear, destruir ou explodir meios de transporte ou qualquer bem público ou privado, com o objetivo de forçar a autoridade pública a praticar ato, abster-se de praticar ou tolerar que se pratique, ou ainda intimidar certas pessoas, grupos de pessoas, ou a população em geral.” e “dar abrigo ou guarida a pessoa de quem saiba que tenha praticado crime de terrorismo”. O autor justifica a propositura porquanto a atual legislação não corroboraria com o enfrentamento da violência no país.

O projeto de lei 492/2019¹³, por sua vez, apresentado pelo então deputado Heitor Freire, sugere nova redação para o artigo 2º da lei antiterror, inserindo os fatos praticados por organizações criminosas, quando cometidos com a finalidade de provocar terror social ou generalizado expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz ou incolumidade pública e um terceiro projeto apresentado, qual seja, o PL 703/2019¹⁴, foi aprovado e convertido na lei 13.810/2019 em 08 de março daquele mesmo ano. Tratava-se de projeto oferecido pelo próprio executivo, que propunha indisponibilidade

de ativos de pessoas naturais e jurídicas e de entidades e a designação nacional de pessoas investigadas ou acusadas de terrorismo.

Por fim, podemos apontar o projeto 1595/2019¹⁵, que atualmente é alvo de intensa discussão política e jurídica, seja por estar na iminência de votação seja por sinalizar um perigo ao livre exercício de manifestação. O projeto, proposto pelo Deputado Major Vitor Hugo, pretende normatizar “ações contraterroristas” o que, segundo a própria legislação, visa prevenir e reprimir a execução de ato que, embora não tipificado como crime de terrorismo: “seja perigoso para a vida humana ou potencialmente destrutivo em relação a alguma infraestrutura crítica, serviço público essencial ou recurso-chave; e aparente ter a intenção de intimidar ou coagir a população civil ou de afetar a definição de políticas públicas por meio de intimidação, coerção, destruição em massa, assassinatos, sequestros ou qualquer outra forma de violência”.

O projeto dispõe formas de combate ao terrorismo e inclusive autoriza o uso de técnicas sigilosas específicas para “prevenir ou combater a ameaça terrorista”. A imprecisão dos termos utilizados é alarmante, sendo, de igual forma, extremamente temerária a amplitude interpretativa de novas causas excludentes de antijuridicidade sugeridas pela redação:

Art. 13. Presume-se atuando:

- I - em legítima defesa de outrem o agente público contraterrorista que realize disparo de arma de fogo para resguardar a vida de vítima, em perigo real ou iminente, causado pela ação de terroristas, ainda que o resultado, por erro escusável na execução, seja diferente do desejado;
- II - em estrito cumprimento do dever legal ou em legítima defesa de outrem, conforme o caso, o agente público contraterrorista compondo equipe tática na retomada de instalações e no resgate de reféns que, por erro escusável, produza resultado diverso do intentado na ação; e
- III - em estado de necessidade ou no contexto de inexigibilidade de conduta adversa o infiltrado que pratique condutas tipificadas como crime quando a situação vivenciada o impuser, especialmente, se caracterizado risco para sua própria vida.

Relativamente à tramitação, o projeto está atualmente aguardando um encontro regional para ser debatido com inúmeras entidades civis, inclusive a Ordem dos Advogados do Brasil.

Raízes do problema

A contribuição estadunidense na construção do panorama punitivista brasileiro não se esgotou na declarada pressão - e intervenção - política pela criminalização de um fato até então inexistente em nosso ordenamento. O cenário que observamos atualmente é produto de diversos fatores, dentre os quais destacam-se a disseminação de vertentes político-criminais importadas daquele país, fenômeno amplificado através da guinada nacionalista e autoritária fortalecida em 2018.

De maneira geral, podemos afirmar que o alicerce criminalizatório dos movimentos sociais sofre influência direta de duas correntes de pensamento materializadas nos Estados Unidos em um contexto pós segunda guerra mundial. A primeira delas é denominada Doutrina de Segurança Nacional, cujos precedentes derivam de 1948 na Escola Superior de Guerra (ESG) e que encontrou seu apogeu a partir de 1967, já na época da guerra fria.¹⁶

A proposta derivava da concepção imperialista estadunidense, que em um contexto competitivo face aos países comunistas exigia uma abordagem dualista em que um inimigo externo precisaria ser idealizado e combatido, ainda que referido combate demandasse a flexibilização de garantias até então conquistadas. A Doutrina de Segurança Nacional era caracterizada por uma rotulação do dissidente, em que a sociedade - imutável, estratificada e harmônica - deveria recorrer a mecanismos preventivos e punitivos para impedir a atuação do indesejável e, conseqüentemente, a alteração do cenário até então estabelecido.

A disseminação desses conceitos resultou num desmembramento dessa política para duas instâncias distintas. Em um primeiro momento, em continuidade às políticas expansionistas daquele país, os preceitos passaram a ser exportados para os países da América Latina, seja porque os países seriam mais suscetíveis à aproximação de ideias revolucionárias (diante da latente desigualdade social), seja pela necessidade de usufruto das matérias primas de lá decorrentes. Sobre esse fenômeno disserta Bruziguessi Bueno¹⁷:

O foco da elaboração desta matriz norte-americana era, essencialmente, econômico, tendo em vista o contexto de expansão do imperialismo estadunidense após a 2ª Guerra Mundial. Mas, ao mesmo tempo, via-se o crescimento de uma ideologia contrária, fazendo com que a DSN assumisse também um caráter político e ideológico de relevância. O viés político será por conta das relações entre Estados

nacionais, especialmente na América Latina, onde estes países seriam mais suscetíveis à aproximação do ideário socialista, por conta de suas características sociais: grande desigualdade social, pobreza, exploração exacerbada da força de trabalho, más condições de vida de um extrato social muito grande. E ideológico, por conta da necessidade de mesclar, junto às ações militares mais invernadas à repressão, uma porção considerável de consenso, de legitimidade ideológica para suas ações e suas instituições.

A consequência dessa importação foi, inclusive, a derrocada de regimes democráticos latino-americanos. Essa situação favorecia a manutenção do poderio hegemônico dos Estados Unidos, uma vez que a instabilidade desses regimes poderia apresentar um risco indesejado à estratégia daquele país:

As agências norte-americanas passam paulatinamente a estimular e até mesmo impor a doutrina de segurança nacional. E neste contexto, passam a dar suporte à suplantação de Estados democráticos, pois tal regime é contrário aos fundamentos da doutrina, já que as democracias se caracterizam por maior âmbito de liberdade e pouca subserviência. Para combater a democracia, preconceitos são instigados, programas de ameaça terrorista em desfavor da propriedade privada e ditadura comunista a ponto de qualquer organização mais à esquerda ser classificada como terrorista. E daí, contra a subversão e a defesa da sociedade não há limites, nem mesmo os constitucionais.¹⁸

Além da exportação da Doutrina de Segurança Nacional, suas premissas foram utilizadas na própria política interna de combate à criminalidade, passando-se a se utilizar a concepção de inimigos a todos aqueles que, de alguma forma, insurgiam-se contra o cenário estabelecido ou a política criminal até então implementada. Não demorou para que referida estratégia também fosse utilizada em nosso país, sendo ela institucionalizada como procedimento oficial do Estado no período da ditadura militar.

Paralelamente à implementação da Doutrina de Segurança Nacional nos Estados Unidos - e já na década de 70 - a insatisfação de parte dos estudiosos com a tentativa de implementação de um *Welfare State* naquele país acarretou a disseminação de outra política social de cunho manifestamente excludente, política essa posteriormente intitulada “neorrealismo de direita” ou apenas política da “*law and order*”. Os defensores desse ponto de vista desacreditavam a suficiência de ações sociais como vetor de redução da criminalidade e defendiam o recrudescimento de punições, inclusive aos crimes de menor gravidade, geralmente cometidos pela camada mais pobre da população:

Suas recomendações políticas e econômicas teriam uma correspondência cultural e moral especialmente repressiva dos movimentos iniciados nos anos 1960 e 1970. E não só isso como também atacariam os próprios pressupostos do Estado do bem-estar, nos quais se haviam apoiado até mesmo os conservadores, alguns anos antes. O reaparecimento dos “vagabundos”, dos pobres sem teto ou homeless, na Europa e nos Estados Unidos - e a manutenção e o agravamento dessas diferenças na América Latina - faria parte do grande crescimento das desigualdades sociais e econômicas. E, para piorar, juntamente com as reformas positivas do século XX, também pretendeu-se acabar com a laicização e a humanização de valores reclamada nos séculos XVIII e XIX.¹⁹

O neorealismo de direita ganhou fôlego a partir da notória obra de Wilson e Kelling intitulada “*Broken Windows*”. Os autores concluíam que evitar delitos menores poderia implicar a redução da prática de crimes maiores pela sensação de segurança proporcionada pela maior intervenção policial. Por este motivo, o policiamento ostensivo deveria ser intensificado e a punição dos delitos menores, exemplar. Apesar da falha lógica que deu azo a conclusão oferecida pelos autores (uma vez que eles chegaram à referida conclusão observando o que acontecia com janelas quebradas, experimento que só pode oferecer parâmetros relativos à mesma situação), o texto se tornou um marco para aqueles que defendem a necessidade de maior rigor punitivo, sobretudo contra as parcelas mais pobres da população.

Como bem elucidada Ignácio Anitua²⁰, o discurso passou a servir “para reforçar a estigmatização desse ‘outro’ ao qual se teme” fazendo com que cada vez mais o indesejável seja transformado em inimigo que deve ser combatido com o máximo rigor punitivo, com a desculpa de manutenção de uma ordem social supostamente perfeita. O até então comunista, alvo das políticas de contenção de risco do período da guerra fria, passa a ser o baderneiro, aquele que de alguma forma desestabiliza a rotina local e por tal motivo deve ser apartado.

A política da lei e ordem ganhou terreno nos Estados Unidos e resultou numa explosão carcerária sem precedentes, fato que tornou o país como aquele que há mais encarcerados no mundo. Em complemento ao “sucesso” dessa implementação, a Doutrina de Segurança nacional voltou à tona, também com grande adesão, já no século XXI, a partir dos atentados ao *World Trade Center*, ocorridos em 11 de setembro de 2001. A partir daí, tanto internamente quanto externamente voltou-se a priorizar o combate ao inimigo estrangeiro, dessa vez, o já conceituado terrorista (sobretudo

árabe), fato que passou a fazer parte de estratégias diplomáticas em relação a outros países do globo, tal como narrado acima quanto à pressão direta infligida em nosso país para a adoção das mesmas políticas em relação ao terrorismo. Atualmente, a concepção de Direito Penal do inimigo foi tão interiorizada, que é comum encontrarmos teorizações e racionalizações que concluem pela sua aplicabilidade em um Estado Democrático de Direito, e isso sob várias justificativas que giram em torno da proteção da sociedade.

Em nosso país, como é possível perceber, podemos associar o afã criminalizatório dos movimentos sociais à manutenção dessas duas raízes político-criminais. Em primeiro lugar, é importante ressaltar que a alteração do regime ditatorial para o democrático na década de oitenta não conseguiu afastar as premissas ideológicas daquele período, que inclusive são reproduzidas atualmente por alguns setores da mídia formal e informal, assim como por alguns parlamentares. Podemos verificar idêntica situação em relação ao neorrealismo de direita que, ainda com mais intensidade, é clamado por muitos como a única solução para uma suposta “impunidade”, a despeito de o Brasil ser o 1º país que mais encarcera no mundo e o 3º em número de encarcerados.

Ainda atualmente ambas as ideias são utilizadas por setores midiáticos com o objetivo de ganhar audiência e ao mesmo tempo por parlamentares ou membros do executivo para angariar votos em período eleitoral, a despeito de sua ineficácia e da reprodução da violência havida como consequência de sua aplicação. Trata-se de um discurso raso, mas cuja simplicidade oferece uma resposta palatável à grande massa, que, sob anos de influência cultural, assimila a solução como a única prioridade em termos de redução da criminalidade.

Com a guinada do autoritarismo em nosso país, havida a partir de 2016 e intensificada com as eleições de 2018, as vozes punitivistas calcadas nessas premissas ganharam maior protagonismo, o que resultou no cenário que observamos hoje. A derrocada de direitos fundamentais é vendida como um mecanismo razoável, desde que direcionada à punição dos deturpadores da ordem institucionalmente implementada.

A influência de ambas as concepções pode ser identificada pelas próprias justificativas apresentadas pelos parlamentares ao proporem os projetos de alteração legislativa, nas quais se lê que “baderneiros” representam uma ameaça à segurança

social e que atos equiparados à terroristas são aqueles que tem a intenção de intimidar ou coagir a população civil ou de afetar a definição de políticas públicas, como expressamente citado no fatídico projeto de lei 1595/2019 supramencionado.

Criminalização dos movimentos sociais como a sucumbência do Estado Democrático de Direito

Identificadas as raízes do contexto político-social que vivenciamos, faz-se necessário constatar a compatibilidade dessas premissas com a estrutura de um Estado Social e Democrático de Direito. A política criminal, como é cediço, tem uma interlocução profunda com a Dogmática Penal e, conseqüentemente, influencia em sua aplicação, o que pode acarretar uma falha sistêmica de longo alcance em relação à própria legitimidade do Direito Penal como mecanismo de contenção do poder público.

Diferentemente do que alguns afirmam, a política criminal não pode ser concebida como um vetor irrestringível da discricionariedade Estatal, existindo hipóteses, tais como a presente, em que a desconformidade sistêmica das premissas adotadas impede sua adoção pela latente inconstitucionalidade, assim como pela inadmissibilidade de suas conseqüências.

A adoção de um sistema que identifica um ser humano, seja ele nacional ou estrangeiro, como um inimigo e, conseqüentemente, lhe atribui um tratamento diferenciado, é corrompida pela incompatibilidade constitucional sob duas óticas: sistêmica (macro) e direta (micro) em relação a princípios expressamente positivados. A assertiva se mostra ainda mais evidente quando observamos a deturpação dessa política contra formas legítimas de reivindicação que, vale lembrar, são inclusive consagradas pela própria Constituição Federal.

Em relação à segunda modalidade, ou seja, à violação direta a princípios constitucionais, podemos apontar sua incidência em relação a pelo menos quatro deles: O princípio da legalidade, previsto no art. 5º, XXXIX, da Igualdade, previsto no art. 5º caput, do Livre exercício de manifestação, previsto no art. 5º, IV e o da Dignidade da Pessoa Humana, previsto no art. 1º, III, todos da Constituição Federal.

Ao etiquetar o dissidente, e mais ainda, o manifestante, que é nada mais que um cidadão a pleitear melhores condições de existência, como inimigo viola-se em primeiro lugar à igualdade, por implicar odiosa hipótese de Direito Penal do inimigo, já

que são oferecidos tratamentos distintos a seres humanos que cometeram a mesma infração, única e exclusivamente pela qualidade do agente e por suas razões pessoais para cometer o fato. Em outras palavras, qual seria a diferença em termos de violação da conduta de danificar um veículo, quando cometida por vingança ao proprietário do bem, daquela cometida em um ato de manifestação? Para aqueles que defendem a tratativa do segundo ato como terrorismo é a qualidade da pessoa que atua - “o baderneiro” - assim como suas motivações pessoais que justificaria a punição mais rigorosa. Em realidade, tais características em nada influenciam no grau de ofensa ocasionada ao bem jurídico, que é o efetivamente deve ser considerado a título de imputação (ou criação legislativa).

A referida violação também tem como consequência a ofensa ao Livre exercício de manifestação previsto no artigo 5º, IV da CF e ao Princípio da Legalidade previsto no artigo 5º, XXXIX da CF, considerado o cânone do Direito Penal contemporâneo. De forma que nesse último o produto legislativo da aplicação dessa política são tipos penais mal redigidos, de fácil desvirtuamento, com o objetivo tácito de permitir sua instrumentalização contra o indesejável da vez.

Também apontamos uma latente violação ao Princípio Constitucional da Dignidade da Pessoa Humana previsto no art. 1º, III da CF, uma vez que se permite a operacionalização de um ser humano ou, mais precisamente, de sua punição, para um inadmissível simbolismo direcionado à população interna e às nações externas, que pugnam pela adoção das mesmas políticas adotadas em seus territórios, à revelia da compatibilidade das tais com o nosso próprio ordenamento. Sobre isso já advertia Zaffaroni²¹:

Na medida em que se trata um ser humano como algo meramente perigoso e, por conseguinte, necessitado de pura contenção, dele é retirado ou negado o seu caráter de pessoa, ainda que certos direitos (por exemplo, fazer testamento, contrair matrimônio, reconhecer filhos etc.) lhe sejam reconhecidos. Não é a quantidade de direitos de que alguém é privado que lhe anula a sua condição de pessoa, mas sim a própria razão em que essa privação de direitos se baseia, isto é, quando alguém é privado de algum direito apenas porque é considerado pura e simplesmente como um ente perigoso.

Em termos sistêmicos, isto é, sob o ponto de vista macro, a Política Criminal reproduzida nas circunstâncias acima descritas é totalmente incompatível com a própria natureza de um Estado Social e Democrático de Direito. Isso porque o resultado da

implementação dessa política, ainda que a priori contra apenas alguns setores populacionais, implicará uma redução cada vez maior de direitos, dessa vez perante todos os cidadãos e sob cada vez mais justificativas. Isso porque o medo, fio condutor dessa política, é cada vez mais instrumentalizado para favorecer os interesses de quem o manipula, o que torna a política de restrição um círculo vicioso - e vazio - fundamentado na aparência de uma sociedade simbolicamente segura e materialmente menos democrática. Nas palavras de Carlo Masi “o aumento da percepção subjetiva de insegurança leva a um aumento das exigências de medidas de contenção de risco, implicando um controle no qual é difícil distinguir, com a necessária clareza, a legítima intervenção da simples violência”.²² Zaffaroni também exemplifica com precisão o fenômeno, ao demonstrar que:

Quando se autorizam invasões de domicílio, revistas de pessoas, veículos automotores e residências, investigações e registros de comunicações de toda índole, detenções de suspeitos etc., mas apenas de sujeitos de terrorismo, sabe-se que será impossível evitar que as agências policiais utilizem estas faculdades cada vez que o julgarem conveniente, bastando-lhes alegar que o fazem por suspeita de terrorismo e que, por acaso, acharam cigarros de maconha, dinheiro não declarado ou uma carteira roubada.²³

O exemplo do professor argentino é ainda mais explícito em nosso cenário atual, como é possível notar da redação sugerida ao projeto de lei 1595/2019. O texto busca autorizar a prática de excepcionais de combate ao terrorismo, para quaisquer condutas que sejam perigosas para a vida humana ou potencialmente destrutivas em relação a alguma infraestrutura crítica ou serviço público essencial.

Assim, entendemos que qualquer proposta nesse sentido, contaminada pelas premissas acima identificadas, são eivadas de latente inconstitucionalidade e, por decorrência, inadmissíveis, em qualquer ordenamento jurídico minimamente democrático.

Conclusão

A incorporação do terrorismo como delito autônomo nos ordenamentos jurídicos contemporâneos veio acompanhada de muitos conflitos terminológicos ante a impossibilidade de consenso quanto ao que lhe difere dos delitos comuns, ou a sua possibilidade de desvirtuamento contra as camadas indesejáveis da sociedade.

O pânico social característico da sociedade pós-industrial pode ser apontado como o vetor de disseminação dessa criação legislativa, tendo a sociedade cada vez mais reivindicado - ou induzida a reivindicar - o recrudescimento penal como ferramenta para a contenção de riscos, independentemente da real eficácia da medida ou, até mesmo, da desconformidade dessas premissas criminalizatórias com limites constitucionalmente impostos (v.g. princípio da legalidade). Como em um círculo vicioso, os governantes e membros do parlamento utilizam-se desse conclamo para conseguir mais votos e, naturalmente, instituir políticas ou soluções “populistas” que, além de não solucionarem o problema, intensificam a violência como consequência nefasta de um sistema penal inflado e naturalmente seletivo, assim como concorrem para a deslegitimação do modelo perante a própria sociedade.

A utilização do medo como catalizador de políticas públicas não é fenômeno recente, tampouco sua instrumentalização contra a parcela da população considerada inconveniente ou dispensável. Sua implementação ganhou mais destaque a partir da disseminação da Doutrina de Segurança Nacional, caracterizada pela criação de um conceito estratificado de sociedade que deveria combater o inimigo externo deturpador da ordem, bem como pelo neo-realismo de direita ou política de “*law and order*”, que pauta-se na insuficiência de políticas sociais para a redução da criminalidade, insistindo na necessidade de combate a pequenos delitos, cometidos precipuamente pela parcela mais pobre da população, sob o argumento de que a suposta ordem oriunda dessa dinâmica faria com que a criminalidade diminuísse através da maior presença estatal.

Apesar de contestadas por grande parcela dos autores criminológicos, ambas as doutrinas ainda são disseminadas, seja através da grande mídia, seja dos próprios agentes políticos, e ganham cada vez mais destaque por meio de regimes autoritários, pautados em um maniqueísmo que divide os próprios cidadãos como os “de bem”, que devem receber proteção, e os “maus”, que devem ser combatidos.

No Brasil, tais premissas encontram-se em crescimento especialmente após a guinada autoritarista havida a partir de 2016. A inserção da influência militarista nessa somatória, inclusive, acarretou numa intensificação do tratamento legiferante quanto àqueles que destoam dos ideais comuns compartilhados pelos agentes dominantes, ou seja, tais pessoas passam a ser apontadas como o “inimigo”, o que contribui para a

instrumentalização do Direito Penal contra aqueles que reivindicam mudanças (ainda que legítimas) na atuação do poder público estatal.

O crime de terrorismo, como não poderia deixar de ser, é atingido por essa estratégia e passa a ser sugerido como arma de contenção dos indesejáveis. Apesar dos efeitos deletérios da lei antiterror (13.260/2016) terem sido minimizados pela inserção do §2º no artigo 2º como resultado do amplo debate quanto à criminalização dos movimentos, com a despontada do fenômeno autoritarista enunciado acima as aventuras criminalizatórias voltaram à tona em nosso país. A partir de 2019 foram propostos vários projetos de lei com o objetivo de tipificar como terrorismo a reivindicação de direitos sociais, sendo o principal deles, o projeto de lei nº 1595/2019.

Muito embora o crescimento desse fenômeno indique a preponderância dessa concepção político-criminal no seio de nossa sociedade, a incompatibilidade de suas premissas, bem como de suas consequências, com a nossa principiologia e a sistemática do Estado Democrático de Direito, impedem sua aplicação - e a nosso entender, a sua própria consideração - vez que contaminadas por latente inconstitucionalidade.

Notas

- ¹ Pós Doutor pela Universidade de Salamanca, Pós Doutor pela Universidade de Coimbra, Doutor pela Universidade de São Paulo - USP, Mestre em Direito pela PUC/SP. Professor da Universidade Presbiteriana Mackenzie e da Faculdade Autônoma de Direito - FADISP.
- ² Mestre em Direito Penal pela PUC/SP, Pós-graduada em Direito Penal e Direito Penal Econômico pela Universidade de Coimbra/IBCCRIM, Graduada em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Pesquisadora e advogada.
- ³ Nosso estudo considerará que o conceito é construído normativamente, com o objetivo de identificar suas variáveis e, por tanto, não partirá de nenhuma concepção pré-estabelecida sobre o que é terrorismo.
- ⁴ Movimentos sociais serão aqui considerados como “qualquer tipo de ação coletiva, de grupos de interesse ou de instrumentos de pressão política”, no sentido do que afirma TOURAINE, 2003.
- ⁵ Disponível em: https://wikileaks.org/plusd/cables/O8BRASILIA504_a.html
- ⁶ Tradução livre. No original: “For the moment, any effort to suppress terrorist activities will have to continue for the foreseeable future to follow the “al capone” approach of taking down terrorists based on customs violations, tax fraud, and other crimes that unfortunately also carry less jail time. While this approach can work, it is not a substitute for giving police and judges the additional legal tools that the international community has agreed are necessary in the fight against terrorism and nor is it a substitute institutionalizing counterterrorism within the Brazilian legal system. Taking Brazil’s reform of its CT structure together with backtracking CT legislation once again shows a mixed picture of Brazil’s overall CT effort at the policy level. Furthermore, the low standing CT holds as an issue among Brazil’s elite casts some doubt as to whether the potentially useful reform of ABIN will actually materialize. Over the next months, Mission will consult with Washington agencies as we review our strategy for increasing Brazilian attention to counter-terrorism”.
- ⁷ Tradução livre. No original: “Some news reports have suggested that President Lula’s powerful chief of staff quashed the proposed legislation, which had been attacked by some social activists and advocacy groups who feared it could be used against them and compared it to military era repression. The media and political silence that greeted the government’s reversal has exposed a vacuum on matters pertaining to terrorism among the elites whose support would be required to overcome GOB

resistance. As a result, our efforts to put this legislation back on Brazil's agenda will be an uphill climb".

⁸ Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node08np2480tktn71x3crxyhmo2bf9061820.node0?codteor=1350712&filename=PL+2016/2015

⁹ Disponível em: [https://legis.senado.leg.br/sdleg-](https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4053697&ts=1630421281195&disposition=inline)

[getter/documento?dm=4053697&ts=1630421281195&disposition=inline](https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4053697&ts=1630421281195&disposition=inline)

¹⁰ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2082470>

¹¹ Disponível em: [https://legis.senado.leg.br/sdleg-](https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7916747&ts=1630438309658&disposition=inline)

[getter/documento?dm=7916747&ts=1630438309658&disposition=inline](https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7916747&ts=1630438309658&disposition=inline)

¹² Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1707459&filename=PL+271/2019

¹³ Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1707842&filename=PL+492/2019

¹⁴ Disponível em: [https://legis.senado.leg.br/sdleg-](https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7917258&ts=1630440479956&disposition=inline)

[getter/documento?dm=7917258&ts=1630440479956&disposition=inline](https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7917258&ts=1630440479956&disposition=inline)

¹⁵ Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1720900&filename=PL+1595/2019

¹⁶ PIRES; SELIM DE SALES, 2003, p. 297

¹⁷ BUENO, 2014, p. 49

¹⁸ BRITO, 2014, p. 3-5.

¹⁹ ANITUA, 2008. P. 767.

²⁰ ANITUA, 2008. P. 777.

²¹ ZAFFARONI, 2011. P. 18.

²² MASI, 2014. P. 177

²³ ZAFFARONI, 2011. P. 177.

Referências

ANITUA, Gabriel Ignácio. Histórias dos Pensamentos Criminológicos. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 2016/2015. Altera a Lei no 12.850, de 2 de agosto de 2013, e a Lei no 10.446, de 8 de maio de 2002, para dispor sobre organizações terroristas. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node08np2480tktn71x3crxyhmo2bf9061820.node0?codteor=1350712&filename=PL+2016/2015

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 5065/2016. Altera o artigo 2º da Lei 13.260/2016, dando nova redação ao seu caput e ao seu § 1º, inciso V, acrescentando os incisos VI, VII e VIII ao seu § 1º, e revogando o seu § 2º. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2082470>

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 271/2019. Altera a Lei no 13.260, de 16 de março de 2016, a fim de disciplinar com mais precisão condutas consideradas como atos de terrorismo. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1707459&filename=PL+271/2019

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 492/2019. Altera a redação do art. 2º da Lei 13.260, de 16 de março de 2016, que para a atualização do crime de terrorismo. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1707842&filename=PL+492/2019

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 1595/2019. Dispõe sobre as ações contraterroristas, altera as Leis nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e nº 9.807, de 13 de julho de 1.999, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2194587>

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 650/2019. Altera a Lei no 13.260, de 16 de março de 2016, que regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista, para dispor sobre a atividade terrorista de movimentos pseudossociais. Brasília: Senado Federal, 2019. Disponível em:

<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7916747&ts=1630438309658&disposition=inline>

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 703/2019. Dispõe sobre o cumprimento de sanções impostas por resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, incluída a indisponibilidade de ativos de pessoas naturais e jurídicas e de entidades, e a designação nacional de pessoas investigadas ou acusadas de terrorismo, de seu financiamento ou de atos a ele correlacionados; e revoga a Lei nº 13.170, de 16 de outubro de 2015. Brasília: Senado Federal, 2019. Disponível em:

<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135215>

BRITO, Alexis Couto de. Movimentos sociais e a segurança nacional. São Paulo: Boletim IBCCRIM. n. 254, v. 22, 2014.

BUENO, Bruno Bruziguessi. Os Fundamentos da Doutrina de Segurança Nacional e seu Legado na Constituição do Estado Brasileiro Contemporâneo. Minas Gerais: Revista Sul-Americana de Ciência Política, v. 2, n. 1, 2014.

MASI, Carlo Velho. A crise de legitimidade do Direito Penal na Sociedade Contemporânea. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014

PIRES, Ariosvaldo de campos; SELIM DE SALES, Sheila Jorge. Alguns movimentos político-criminais da atualidade. São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Criminais - RBBCIM, nº 42, 2003.

TOURAINÉ, Alain. Poderemos viver juntos? Iguais e diferentes. Petrópolis: Vozes, 2003.

ZAFFARONI, Eugênio Raul. O Inimigo no Direito Penal. Rio de Janeiro, Revan: 2011.