

# SEGURANÇA, PALAVRA DE ORDEM: OS INFLUXOS DO AUTORITARISMO PENAL NA APLICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO ANTITERROR CHILENA E BRASILEIRA

## SECURITY, WATCHWORD: THE INFLOWS OF CRIMINAL AUTHORITARIANISM IN THE APPLICATION OF CHILEAN AND BRAZILIAN ANTI-TERROR LEGISLATION

Evandro Piza Duarte

Professor de Processo Penal e Criminologia na Faculdade de Direito (UnB).

Doutor em Direito pela Universidade de Brasília (UnB).

Bacharel e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

João Victor Nery Fiocchi Rodrigues

Doutorando em Sociologia pela Universidade da Pensilvânia (UPenn)

Bacharel e Mestre em Direito pela Universidade de Brasília (UnB).

### RESUMO

O texto analisa o caso *Norín Catrیمان y Otros vs. Chile*, julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em maio de 2014, a partir de uma perspectiva que o desloca da posição de um caso isolado de aplicação equivocada da legislação antiterror e o insere no contexto latino-americano de generalizadas violações a direitos e liberdades individuais de integrantes de grupos vulneráveis por meio da intervenção penal repressiva. Nesse empreendimento, traz-se o tratamento conferido ao Movimento dos Sem-Terra, em que a rejeição ao dissenso político e a negativa de direitos e liberdades dos manifestantes também se deu pela via da criminalização, mesmo antes da criação de uma legislação antiterror. Assim, esclarece-se que, a despeito dos inequívocos perigos advindos da tipificação do crime de terrorismo a partir de uma norma incriminadora de caráter amplo e aberto, é certo que, na América Latina, as violações cotidianas a direitos e liberdades constitucionais têm se dado sem a necessidade do recurso à legislação de exceção. Porém, o uso da legislação antiterror se apresenta também agora no Brasil com a criação da Lei 13.260 de 16 de março de 2016, como mais um mecanismo de ampliação e antecipação da tutela penal direcionada a grupos vulneráveis, mas que são definidos como “perigosos”, inserindo-se em uma dinâmica enraizada de cerceamento seletivo e rotineiro de direitos e liberdades, ancorada nos imperativos genéricos de defesa da segurança e de manutenção da ordem. Tais casos corroboram uma longa trajetória de estratégias antidemocráticas de criminalização da questão social.

**Palavras-chave:** Povo Mapuche. MST. Criminalização. Autoritarismo Penal. Legislação antiterror.

## ABSTRACT

The article analyzes the case *Norín Catrín y Otros v. Chile*, judged by the Inter-American Court of Human Rights in May 2014, from a perspective that shifts it from the standpoint of an isolated case of misapplication of the anti-terror legislation and places it in the Latin American context of widespread violations of individual rights and freedoms of members of vulnerable groups through repressive criminal interventions. In this context, the treatment of the Landless Workers Movement (MST) is evidenced, in a context in which the rejection of political dissent and the denial of the rights and freedoms of protesters also occurred through criminalization, even before the creation of an anti-terror legislation. Thus, despite the unequivocal dangers arising from the typification of the crime of terrorism from a broad and open incriminating law, it is certain that in Latin America daily violations of constitutional rights and freedoms have occurred without the need to resort to an “exception legislation”. However, the use of anti-terror legislation is now also present in Brazil with the creation of Law 13.260 of March 16, 2016, as another mechanism for expanding and anticipating criminal control aimed at vulnerable groups, that are defined as “dangerous”, falling within a deep-rooted dynamic of selective and routine curtailment of rights and freedoms, anchored in the generic imperatives of defending security and maintaining order. Such cases corroborate a long history of undemocratic strategies to criminalize social issues.

**Keywords:** Mapuche People. MST (Landless Workers’ movement). Criminalization. Criminal Authoritarianism. Anti-Terrorism Legislation.

## INTRODUÇÃO

Em agosto de 2015, a Câmara dos Deputados do Brasil aprovou o parecer do deputado Arthur Oliveira Maia (SD-BA) para o Projeto de Lei n. 2.016/2015<sup>1</sup>, que tipifica o crime de terrorismo. A lei, além de prever um tipo penal misto alternativo em que múltiplas condutas são consideradas práticas terroristas (às quais comina pena de 12 (doze) a 30 (trinta) anos de reclusão), criminaliza também os atos preparatórios e o financiamento do terrorismo, bem como permite a aplicação dos procedimentos investigatórios previstos na Lei n. 12.850/2013 e a imposição de prisão temporária aos indiciados por esse crime.

A aprovação do projeto reacendeu o candente debate relativo à criminalização do terrorismo no país, já presente nas discussões que permearam a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, que culminaram com a determinação constitucional de que o terrorismo constitui crime hediondo

---

1 Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1369649&filename=PEP+1+CCJC+%3D%3E+PL+2016/2015](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1369649&filename=PEP+1+CCJC+%3D%3E+PL+2016/2015)>

(CF/88, artigo 5º, XLIII) <sup>2</sup>. Um dos principais pontos de controvérsia atinentes ao tema, já em voga nos debates da Constituinte, refere-se à possibilidade de criminalização das ações de movimentos sociais por meio do tipo penal de terrorismo em função de seu caráter amplo e aberto.<sup>3</sup> Diante da polêmica, o PL n. 2.016/15 determina que o tipo penal de terrorismo não abranja a “conduta individual ou coletiva de pessoas em manifestações políticas, movimentos sociais ou sindicais movidos por propósitos sociais ou reivindicatórios, visando a contestar, criticar, protestar ou apoiar, com o objetivo de defender ou buscar direitos, garantias e liberdades constitucionais” (artigo 2º, § 2º).

O projeto, além de dividir a opinião dos parlamentares, recebeu críticas diversas, oriundas de grupos e movimentos sociais, bem como de membros de instituições estatais atuantes na persecução penal. Desse modo, o debate do PL dividiu-se em um lado exercendo uma ‘oposição negativa’ e pretendendo perpetuar a resistência à norma internacional, ou seja, pela rejeição do PL 2016, estavam os movimentos sociais e as organizações ligadas à defesa dos Direitos Humanos. De outro, exerciam uma ‘oposição positiva’ aqueles entes estatais que pretendiam que a lei eventualmente adotada fosse mais ampla e tratasse de mais temas do que inicialmente se propôs no poder executivo. (FRANCE, 2017). Nesse contexto, Durante as discussões do projeto no Senado Federal, chegou-se a propor a retirada do §2º do art. 2º, que exclui a aplicação da lei de manifestações sociais e políticas, modificação essa considerada necessária para a “salvaguarda da segurança do corpo social” e para extirpar “da norma a autorização legal ao ‘terror do bem’, ‘terrorismo virtuoso’ ou ‘terror includente’”. Tentou-se incluir, na definição de ato terrorista, o termo “extremismo político” (ÁVILA, OLIVEIRA, 2018).

Nesse contexto, foi recorrente a menção, em tom de alerta, à utilização da legislação antiterror no Chile, para criminalizar atos de protesto e manifestação popular com base na Lei n. 18.314/1984, o que acabou conduzindo à condenação do país pela violação de direitos e liberdades civis e políticas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CoIDH)<sup>4</sup>.

---

2 “XLIII - A lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem”.

3 À propósito Mateus Utzig “Por sua vez, a proibição do terrorismo permaneceu como um fantasma invocado para se reprimir as liberdades políticas dos movimentos populares e das novas gerações. (UTZIG, 2015)

4 Em relação especificamente ao sistema interamericano de direitos humanos, com frequência se fazia referência ao *Norín Catrimán e outros vs. Chile*, julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. Naquele caso, a Corte condenou o Estado chileno pela tipificação vaga do crime de terrorismo, em desrespeito aos princípios da legalidade e da presunção de inocência, resultando na criminalização de movimentos sociais ligados a grupos indígenas. (FRANCE, 2017)

Nessa trilha, o presente texto visa a analisar os fundamentos utilizados no julgamento do caso *Norín Catrimán y Otros vs. Chile*, em maio de 2014, para condenar o Chile pela aplicação da Lei n. 18.314/1984 em relação a atos praticados no curso de manifestações e protestos sociais por parte de membros do Povo Indígena Mapuche. Após apresentar o caso, o trabalho visa a esclarecer que, a despeito dos inequívocos perigos advindos da tipificação do crime de terrorismo a partir de uma norma incriminadora de caráter amplo e aberto, é certo que, no contexto latino-americano, as violações cotidianas a direitos e liberdades constitucionais têm se dado sem a necessidade do recurso à legislação de exceção.

Por isso, observa-se que a edição da legislação antiterror e o risco de sua utilização para o cerceamento de direitos civis e políticos se insere como *mais um* mecanismo de repressão a grupos e indivíduos reputados como perigosos pelo Estado. Assim, na América Latina, em função da priorização da preservação da ordem em detrimento da proteção de direitos e liberdades dos cidadãos, a preocupação com a edição de leis antiterror deve se inserir em uma discussão mais ampla acerca dos fins, fundamentos e limites do exercício do poder coercitivo e punitivo do Estado, e, especialmente de nossa tradição de “autoritarismo penal”.

## **1. O JULGAMENTO DO CASO NORÍN CATRÍMAN Y OTROS V. CHILE PELA COIDH: O RECONHECIMENTO DA VIOLAÇÃO DE DIREITOS E LIBERDADES EM FUNÇÃO DA APLICAÇÃO DA LEI ANTITERROR**

Em 29 de maio de 2014 –, a Corte Interamericana de Direitos Humanos condenou unanimemente o Estado Chileno por diversas violações a direitos consagrados na Convenção Americana, em função da utilização da Lei n. 18.314/1984 (Lei Antiterror) para criminalizar a participação política em manifestações de integrantes do povo indígena Mapuche<sup>5</sup>, os quais reivindicavam a recuperação, o

---

5 “1. Socialmente, el Pueblo indígena Mapuche está organizado en comunidades llamadas Lof, las que están compuestas de grupos familiares y se congregan en varias entidades territoriales. Geográficamente los mapuche se encuentran concentrados en el sur del país, especialmente en las Regiones VIII (Biobío), IX (Araucanía) y X (Los Lagos, de la que en el 2007 se separó la provincia de Valdivia para formar la actual Región XIV de Los Ríos), y también tienen una presencia importante en el área metropolitana de Santiago. Actualmente, la Región VIII (Biobío) se divide en las provincias de Arauco, Biobío, Concepción y Ñuble; y la capital es Concepción; y la Región IX (Araucanía) se divide en las provincias de Cautín y Malleco y la capital es Temuco. Según los datos del censo de 2002, el 4,6% de la población

gozo, o uso e a fruição de terras ancestrais.

As Regiões VIII (*Biobío*), IX (*Araucanía*) e X (*Los Lagos*), situadas ao sul do Chile, foram o palco dos acontecimentos que ensejaram a condenação penal das vítimas. Frente a uma escalada nos conflitos de propriedade nessas regiões<sup>6</sup>, houve uma conseqüente radicalização quanto às medidas de pressão adotadas pelo Povo Mapuche, que procederam a atos como o incêndio de plantações florestais, cultivos e instalações patronais, a ocupação de terras para além das que já estavam em processo de reclamação em curso, a interrupção de vias de comunicação, a destruição de equipamentos, cercas e maquinaria, além de enfrentamentos diretos com o aparato repressor do poder público.

Em decorrência disso, houve um significativo aumento no número de pessoas dessa comunidade indígena (dirigentes e membros) investigadas e julgadas por atos violentos vinculados a manifestações e protestos sociais. Para a maioria dos casos foi aplicada legislação penal ordinária. Para um contingente menor foi acionada a Lei n. 18.314/1984, em função do entendimento de que teriam sido praticados delitos terroristas. Para o período abrangido entre 2000 e 2013, por 19 vezes o Ministério Público chileno formalizou denúncias com base na legislação antiterrorismo. Doze delas estavam vinculadas à luta por reivindicação de terras por parte de membros do Povo Mapuche entre os anos de 2001 e 2002 nas referidas regiões, demonstrando forte tendência à criminalização mais severa dos protestos e manifestações desse grupo.

Nenhum dos atos atribuídos às vítimas (incêndio de área florestal, ameaça de incêndio a caminhão de empresa privada) gerou danos à integridade física de pessoas. Segundo Aniceto Norín

---

total de Chile se consideraba perteneciente a algún grupo étnico y, dentro de ese porcentaje, el 87,31% (o algo más del 4% de la población total) correspondía al Pueblo indígena Mapuche.” Ver em: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_279\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_279_esp.pdf); p. 24, acessado em 18/05/2015.

6 “80. La protesta social en la zona se vio incrementada por el impacto de que, desde finales del siglo XX, se permitiera una mayor explotación por empresas forestales y la construcción de proyectos de desarrollo en parte de las tierras que las comunidades mapuche consideran que constituyen sus territorios ancestrales. Ello trajo como consecuencia que “[l]as cada vez más reducidas tierras comunales se [...] enc[uentren] aisladas dentro de propiedades de particulares, [afectando el] acceso a los bosques que son tradicional medio de subsistencia de los mapuche”. Además, la construcción de ‘grandes proyectos de desarrollo’ en la primera década del siglo XXI, como centrales hidroeléctricas y carreteras, generó una serie de ‘conflictos sociales en torno a los efectos sobre los derechos humanos de los indígenas’. La construcción de la central hidroeléctrica Ralco en la Provincia de Bío Bío, VIII Región, tuvo particular impacto y oposición de las comunidades indígenas por las miles de hectáreas de tierra que serían inundadas y comunidades trasladadas.

81. En el contexto de esa protesta social se incrementó el nivel de conflictividad en dichas regiones. Aparte de las movilizaciones sociales y de otras medidas de presión como la ocupación de las tierras demandadas, se presentaron algunas acciones de hecho y violentas calificadas como ‘graves’ tales como la ocupación de tierras no ligadas a procedimientos de reclamación en curso, incendio de plantaciones forestales, cultivos, instalaciones y casas patronales, destrucción de equipos, maquinaria y cercados, cierre de vías de comunicación y enfrentamientos con la fuerza pública.”

Ver em: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_279\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_279_esp.pdf); p. 26, 27, acessado em 21/06/2015.

Catrimán e Pascual Huentequeo Pichún Paillalao foram condenados a cinco anos e um dia de prisão pela prática do delito de ameaça de incêndio terrorista, sendo-lhes imputadas penas acessórias de inabilitação, as quais cercearam os direitos de liberdade de expressão e os direitos políticos. Juan Ciriaco Millacheo Licán, Florencio Jaime Marileo Saravia, José Benicio Huenchunao Mariñán, Juan Patricio Marileo Saravia e Patricia Roxana Troncoso Robles foram condenados a dez anos e um dia de prisão pelo delito de incêndio terrorista, acrescido da pena de inabilitação, restringido o exercício de seus direitos políticos. Víctor Manuel Ancalaf Llaupe, por sua vez, foi condenado a cinco anos e um dia de prisão pelo delito de queima de um caminhão de empresa privada – conduta tipificada como terrorista, art. 2º nº 4 da Lei 18.314, com pena de inabilitação quanto à restrição de direito de liberdade de expressão e quanto ao exercício de seus direitos políticos.

Diante de tais condenações, a Corte Interamericana de Direitos Humanos determinou que o Chile era responsável pela violação do princípio da legalidade e do direito à presunção de inocência, do princípio da igualdade e da não discriminação, do direito de igual proteção perante a lei e do direito à liberdade pessoal, do direito a recorrer do caso em instância superior, e dos direitos políticos. Ademais, considerou que o Estado violou o direito da defesa de interrogar testemunhas nos casos de Pascual Huentequeo Pichún Paillalao e Víctor Ancalaf Llaupe; o direito à liberdade de pensamento e de expressão nos casos de Segundo Aniceto Norín Catrimán, Pascual Huentequeo Pichún Paillalao e Víctor Manuel Ancalaf Llaupe; o direito de proteção da família, no caso de Víctor Ancalaf Llaupe.

No que tange as violações mencionadas, algumas questões merecem destaque. A Corte Interamericana compreende que a reserva de identidade para testemunhas (testemunha oculta) - instituto criado sob a alegação de salvaguardar os direitos à vida, à segurança pessoal à liberdade das testemunhas - restringe a fruição do direito que a defesa possui de interrogar essas mesmas testemunhas. Sem conhecer a identidade das testemunhas, a defesa não dispõe de meios para aferir se a declaração dada por elas é verdadeira ou não, tampouco consegue tentar verificar a confiabilidade dessas pessoas, se elas podem ter agido movidas por concepções preconceituosas, ou ainda se há algum grau de inimizade com relação às vítimas.

Esse instituto foi utilizada nos processos de Ancalaf Llaupe, Norín Catrimán e de Pichún Paillalao. Todavia, para a Corte, os processos deveriam respeitar requisitos mínimos para que a reserva de identidade não violasse o direito da defesa. Dever-se-ia observar os princípios de proporcionalidade

e de necessidade como bases para realizar o controle judicial, sendo acionado o instituto apenas como uma medida de exceção, em que fosse verificada situação de risco concreto para a testemunha. Deveria também haver uma análise do quão afetado foi o direito da defesa ao se lançar mão de medidas – e se houve medidas de contrapeso para equilibrar a situação. Ademais, em nenhuma hipótese, a condenação penal poderia estar fundamentada exclusivamente por depoimentos colhidos sob a égide da reserva de identidade de testemunhas – o que ocorreu especificamente no caso de Pichún Paillalao. No caso Víctor Ancalaf Llaupe, por exemplo, não houve motivação particular para o uso da reserva de identidade, mas mera referência aos dispositivos legais aplicáveis. A vítima não teve conhecimento acerca da identidade das testemunhas tampouco teve acesso ao conteúdo de seus depoimentos, não sendo possível o controle de legalidade desses atos, por absoluta falta de conhecimento. Por sua vez, no caso de Norín Catrimán e Pichún Paillalao, havia também a vedação a captar suas imagens por quaisquer meios. Quanto ao fato de as condenações terem sido exclusivamente fundamentadas em depoimentos dessas testemunhas, a conclusão do Tribunal não é a mesma para todos os condenados. Todavia, no caso Norín Catrimán, condenado por ameaça de incêndio terrorista, a responsabilização do autor não se fundou exclusivamente nesse tipo de testemunho. Para a Corte a inexistência de um controle judicial eficaz não foi suficiente para se falar em violação ao artigo 8.2.f da Convenção<sup>7</sup>.

Quanto à violação à liberdade de pensamento e de expressão, Norín Catrimán, Ancalaf Llaupe e Pichún Paillalao foram condenados nas penas acessórias do artigo 9º da Carta Magna chilena. Esse dispositivo constitucional prevê inabilitação por 15 anos para o envolvimento em atividades relativas à difusão de opinião e pensamento.

Artículo 9º - El terrorismo, en cualquiera de sus formas, es por esencia contrario a los derechos humanos.

Una ley de quórum calificado determinará las conductas terroristas y su penalidad. Los responsables de estos delitos quedarán **inhabilitados por el plazo de quince años** para ejercer funciones o cargos públicos, sean o no de elección popular, o de rector o director de establecimiento de educación, o para ejercer en ellos funciones de enseñanza; **para explotar un medio de comunicación social o ser director o administrador del mismo, o para desempeñar en él funciones relacionadas con la emisión o difusión de opiniones o informaciones**; ni podrán ser dirigentes de organizaciones políticas o relacionadas con la educación o de carácter vecinal, profesional, empresarial, sindical, estudiantil o gremial en general, durante dicho plazo. Lo anterior se entiende sin perjuicio de otras inhabilidades o de las que por mayor tiempo establezca la ley. – grifo nosso.

---

<sup>7</sup> **Artigo 8. Das Garantias Judiciais**, 2. Toda pessoa acusada de delito tem o direito a que se presuma sua inocência enquanto não se comprove legalmente sua culpa. Durante o processo, toda pessoa tem direito, em plena igualdade, às seguintes garantias mínimas: [...] f. direito da defesa de inquirir as testemunhas presentes no tribunal e de obter o comparecimento, como testemunhas ou peritos, de outras pessoas que possam lançar luz sobre os fatos.

Los delitos a que se refiere el inciso anterior serán considerados siempre comunes y no políticos para todos los efectos legales y no procederá respecto de ellos el indulto particular, salvo para conmutar la pena de muerte por la de presidio perpetuo. – grifo nosso

Diante do fato de não haver uma correspondência proporcional entre a situação do caso sob análise e de estarem as sentenças condenatórias baseadas em legislação que viola garantias processuais e o princípio da legalidade, a Corte Interamericana entendeu descabida a pena acessória que limita e reduz a possibilidade de exercício do direito à liberdade de pensamento e expressão das três vítimas anteriormente mencionadas.

O Tribunal destacou que a hipótese de violação era grave, pois os alvos desse cerceamento de direitos eram lideranças e autoridades tradicionais do povo indígena Mapuche. A criminalização, nesse particular, se traduz em um empecilho à atuação dessas pessoas em suas tarefas de representar a comunidade – que envolve ocupar funções e atuar ativamente em meios de comunicação social para a difusão de opiniões, informações e ideias. Essa violação à liberdade de pensamento e de expressão constituiria um perigoso precedente, pois, para a Corte, emerge daí um potencial de intimidação quanto ao exercício desses mesmos direitos por parte de outros integrantes da mesma etnia. Espriar-se-ia um temor dentro da comunidade que a atuação de membros dessa comunidade será alvo de represálias inibindo a participação de pessoas engajadas em protestos sociais reivindicatórios de direitos – como o direito a terras. Logo, o Tribunal decidiu que o Chile agiu em contrariedade ao artigo 13.1<sup>8</sup> (analisado em conjunto com o artigo 1.1) da Convenção Americana.<sup>9</sup>

---

8 **Artigo 13. Liberdade de pensamento e de expressão**

1. Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e idéias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha.

9 Importante destacar, ainda, que a Corte Interamericana decidiu não caber à mesma pronunciar-se quanto à alegada violação do direito a um juiz ou tribunal imparcial – quatro votos a favor e dois, contra. Decidiu, também, que não cabe emitir pronunciamento quanto à alegada violação do dever de adotar medidas de direito interno no que tange o direito da defesa de interrogar testemunhas.

## 2. O EXERCÍCIO DO PODER COERCITIVO E PUNITIVO NA AMÉRICA LATINA: A TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA E O “AUTORITARISMO COOL”

O caso *Norín Catríman y otros v. Chile* não constitui em uma incidência singular e isolada de inobservância de direitos e garantias básicas de suspeitos e acusados, que destoaria dos modos características e sentidos que marcam a incidência do sistema penal no contexto latino-americano. Algumas características do exercício do poder punitivo no contexto latino-americano se traduzem em violações sucessivas e cotidianas de direitos individuais e permitem constatar que práticas autoritárias e repressivas são implementadas mesmo sem a utilização de uma legislação declaradamente antiterror ou de exceção.

Nesse passo, a despeito das divergências entre os percursos sócio-históricos dos países da América Latina, é certo que a região, marcada pelo passado colonial e pelo pertencimento posterior à periferia do sistema econômico global compartilha elementos de suas políticas criminais e de segurança que permitem proceder a uma análise conjunta, na qual similitudes e convergências são trazidas à luz e examinadas criticamente (OLMO, 2004)<sup>10</sup>. A propósito Eugenio Raul Zaffaroni, em seu diagnóstico dos sistemas penais latino-americanos, destacou o impacto do colonialismo (genocídio e racismo) no sistema penal. Eles estariam marcados pela hipertrofia das funções policiais normalizadoras, a subsidiariedade do encarceramento nos processos de violência institucional, a presença de práticas e discursos subterrâneos, acobertados por uma cultura jurídica legalista e formalista, incapazes de lidar com elementos empíricos da realidade do sistema penal (DUARTE, 2017).

Assim, a despeito da pluralidade dos processos de transição nos diversos países, em que houve um movimento de regimes autoritários para democracias, é possível identificar algumas experiências compartilhadas nesses processos. Em muitos dos casos, verifica-se um passado de regimes autoritários extremamente truculentos em que houve a prática sistemática de terrorismo de Estado, que deram lugar a regimes políticos caracterizados por eleições, mas não necessariamente ainda democracias

---

<sup>10</sup> No Brasil, a questão é agravada por uma forte presença, na relação entre Estado e sociedade, de uma herança histórica colonial e patrimonialista, onde o moderno se constrói sobre o arcaico, onde as marcas do passado se atualizam num contexto de hegemonia do capital, onde permanece e se recrudescer a ideologia do mando e do favor, resquícios do coronelismo.

consolidadas (DELLI-ZOTTI, 2010, p. 1474). Nesse aspecto, em relação ao Brasil, Milton Santos alerta para o fato de que o país chegou rapidamente à sociedade de consumo, mas não conheceu a construção de uma cidadania fortalecida pela participação na sociedade civil (SANTOS, 2002)

DELLI-ZOTTI propõe, no que é seguido por CAVAROZZI em sua obra *Más allá de las transiciones a la democracia em América Latina*, que a mudança ocorrida da transição e história recentes da maioria dos países dessa região foi um deslocamento de um modelo estatocêntrico a um modelo profundamente neoliberal de livre mercado. Este último modelo seria ainda marcadamente antidemocrático, vez que o Estado ainda se encontrava – e, em muitos casos, se encontra até os dias atuais – em uma relação de dependência com relação aos grupos dominantes privados. Nesse ponto a mídia tem forte papel, pois pode ser usada como mecanismo de submissão e domínio por parte dessas elites que colonizavam – e colonizam – o Estado. Vejamos:

En países donde el Estado nunca se había autonomizado realmente de los grupos dominantes privados (como es el caso de la mayoría de los latinoamericanos), los medios de comunicación ejercen una influencia descomunal sobre los gobernantes (o son directamente sus instrumentos de dominación) y las Fuerzas Armadas jamás fueron sujetadas a la autoridad civil, la tan esperanzadora democracia puede quedar reducida a un conjunto de actos rituales (como las elecciones o la conformación de parlamentos) donde una panoplia de instituciones y reglamentos queda en manos de lobbies o camarillas que los manipulan con un espíritu muchas veces contrario a los objetivos para los que fueron concebidos. (DELLI-ZOTTI, 2010, pp. 1474/1475).

Elemento comum aos países dessa região é o de que suas Forças Armadas não conheciam uma prática de sujeição a uma autoridade civil, o que é algo constitutivo da noção de democracia. Esse é um dos entraves enfrentados até os dias atuais para muitos desses países, nos quais a transição segue em aberto<sup>11</sup>. Como ressalta Juan Bustos Ramírez (1990) ao se debruçar sobre o estudo das

---

11 Para exemplificar e explicar um pouco a ideia de transição democrática em aberto: “Cuando examinamos el período de la posttransición, y más específicamente las tendencias de los últimos dos o tres años en Sudamérica y México, resulta evidente que el desenlace de los procesos de democratización está todavía abierto en la mayoría de los casos. Recapitulando los factores que han causado la incertidumbre acerca de las probabilidades de la consolidación democrática, varios de ellos están ligados a la modalidad de resolución de las que podrían ser denominadas como las típicas «cuestiones de la transición». En uno o más de los cinco casos analizados, alguna de las preguntas siguientes resulta relevante: a) ¿Serán las fuerzas democratizantes capaces de elevar los costos para el integrante del ensemble autoritario de intentar el bloqueo de una plena democratización del proceso electoral, en la cual estos últimos combinen una liberalización parcial y la continuidad de las prácticas coercitivas? b) ¿Cómo las prerrogativas de los militares que hayan sobrevivido durante la transición, o incluso las que hayan reemergido después de ella, pueden impedir, o al menos erosionar, la consolidación (empowerment) definitiva de las instituciones de la democracia política?, y c) De acuerdo a lo que Hagopian sugirió en su análisis del caso brasilero (1990), ¿cómo pueden las transacciones realizadas durante la transición —por ejemplo, las que llevaron al refortalecimiento de las redes clientelísticas controladas por políticos tradicionales y oligarquías regionales— debilitar la efectividad y representatividad (accountability) de las instituciones? Sin embargo, la probabilidad de que la

políticas de segurança na América Latina, o exercício do poder coercitivo e punitivo nos países da região é orientado pelas noções de ordem pública e de segurança do Estado, as quais sobrepujam as concepções contrapostas de segurança cidadã e de segurança dos direitos e liberdades dos cidadãos. Assim, em função dessa arraigada ênfase na noção de ordem pública, mesmo após o advento de regimes liberais e democráticos, viabilizam-se discursos e práticas em que as liberdades individuais são restringidas e anuladas com base em fundamentos genéricos como os imperativos de “preservação da ordem”, “defesa da sociedade” e “manutenção da segurança”, todos atrelados a ideais de disciplina, estabilidade e controle social.

Assim, em função da legitimação genérica de necessidade de vigilância, controle, defesa e manutenção da ordem, disseminam-se práticas sistemáticas de repressão e cerceamento de direitos, que nem sequer necessitam de uma legislação declaradamente de exceção ou de uma política criminal declaradamente seletiva para se perpetuarem e se disseminarem. O continuísmo de políticas de segurança estruturadas pela noção de segurança interna, que se orienta à defesa dos interesses do Estado, e não dos direitos dos cidadãos, mantém intactas as práticas organizacionais autoritárias dos períodos ditatoriais, que são objeto de tímidos e escassos questionamentos (COSTA; LIMA, 2015)<sup>12</sup>.

Nesse sentido, cabe notar que tais concepções parciais e incompletas de segurança servem para estreitar a distância entre a tradição liberal e as práticas autoritárias, mitigando as distinções “entre o Estado de Direito e o Estado de Polícia ou de prevenção, entre a política do direito penal e a política de ordem pública” (BARATTA, 1997, p. 58). Segmentos marginalizados, concebidos como potencialmente criminosos, emergem então como objetos (e não sujeitos) de uma política de segurança que reflete o convívio harmonioso das doutrinas da defesa social e da segurança interna, ambas alimentadas pelo ideal de manutenção da ordem almejado por meio do silenciamento e da repressão dos inimigos (ZACKSESKI, 2002).

A propósito Bauman demonstra como a insegurança ontológica a que estão submetidos os

---

democracia se consolide no depende solamente de la modalidad de transición. Al examinar las tendencias recientes en Brasil y la Argentina, como así también en casos como el peruano, se constata que la lista de «cuestiones de la transición» no agota el conjunto de los factores relevantes que influyen sobre el curso y el desenlace de los procesos contemporáneos de democratización” (CAVAROZZI, 1991, p. 90).

12 “Presentemente, a ocorrência de atos terroristas no mundo tem servido como justificativa para a edição de legislações autoritárias, as quais têm cumprido função para a consecução dos mais diversos propósitos. Na esteira dessa política de controle, as leis que tratam da matéria são recheadas de expressões genéricas e criam desejada insegurança jurídica.” (ÁVILA, OLIVEIRA, 2018)

indivíduos numa sociedade neoliberal, especialmente a erosão de direitos e das redes de serviços públicos, aumenta a potencialidade de criar a ilusão de comunidades a partir da expulsão de inimigos. Os laços sociais de afinidade são construídos pelos procedimentos de demonização da diferença. (BAUMAN,2003)

Quanto ao ponto, Zaffaroni (2012, p. 412) alerta que “são poucos os que legitimam a política criminal dominante no planeta e a estimulam”, motivo pelo qual o direito penal do inimigo de Jakobs foi recebido como um escândalo e as tentativas de normatização de leis antiterror são a ele associadas e encaradas com suspeita e desconfiança. Apesar disso, cabe notar que a proposta de Jakobs não apresentou nenhuma grande novidade em relação às práticas já recorrentes, em especial na América Latina, em que o exercício do poder punitivo é marcado pela seletividade e pelo descontrole. No mesmo sentido, as violações de direitos e liberdades verificadas pela CoIDH no caso Norín Catrیمان não se diferenciam das práticas cotidianas dos aparatos repressivos que tem pouco ou quase nenhuma submissão a controles constitucionais.

Nesta região, “o direito penal se degrada a prática sem sustentação teórica” (ZAFFARONI, 2012, p. 412) e, curiosamente, a falta de respaldo acadêmico se torna um motivo de desprezo ou mesmo de orgulho para os seus defensores e operadores políticos, o que consolida o chamado “autoritarismo *cool*” (ZAFFARONI, 2007, p. 74)<sup>13</sup> e torna despiciendo o recurso à legislação abertamente de exceção.

Na América Latina, contra os indivíduos tidos como perigosos, é recorrente a utilização de medidas de contenção provisória – medidas cautelares, prisões preventivas e provisórias – que se sobrepõem à aplicação da pena como resposta formal à prática de um delito e precedida do devido processo legal. Nessas circunstâncias, as “pessoas indesejadas” cumprem um tempo de prisão longo e muitas vezes desproporcional expostas a toda sorte de violências. A reincidência, na prática, significa a maior vulnerabilidade diante da ação de demarcação das agências de controle, servindo como justificativa técnica para arbitrariedade policial. Se e quando condenadas, essas pessoas por vezes já

---

13 Expressão trazida por ZAFFARONI (2007, p. 69) para diferenciar de um autoritarismo que ele chama de *velho*. Vejamos sua explicação: “Este novo autoritarismo, que nada tem a ver com o *velho* ou o de entre-guerras, se propaga a partir de um aparato publicitário que se move por si mesmo, que ganhou autonomia e se tornou autista, impondo uma propaganda puramente emocional que proíbe denunciar e que, ademais – e fundamentalmente –, só pode ser caracterizado pela expressão que esses mesmos meios difundem e que indica, entre os mais jovens, o superficial, o que está na moda e se usa displicentemente: é *cool*. É *cool* porque não é assumido como uma convicção profunda, mas sim como uma moda, à qual é preciso aderir para não ser estigmatizado como antiquado ou fora de lugar e para não perder o espaço publicitário.”

cumpriram a pena em sua integralidade.

Em síntese, pode-se afirmar que o poder punitivo na América Latina é exercido mediante medidas de contenção<sup>14</sup> para suspeitos perigosos, ou seja, trata-se, na prática, de um direito penal de *periculosidade presumida*, que é a base para a imposição de penas sem sentença condenatória formal à maior parte da população encarcerada (ZAFFARONI, 2007, p. 71).

A partir dessa noção, podemos localizar que a América Latina vive o que parece ser um paradoxo. Ao mesmo tempo em que nunca nos pensamos sob a legalidade estrita, questões emergentes a partir da ideia de terrorismo e de uma ameaça externa – para trazer o exemplo que vem sendo tratado nesta investigação – trazem uma demanda por uma legislação específica para o tema.

ZAFFARONI parece corroborar com a ideia da existência desse aparente paradoxo em nossa região latino-americana. Isso se dá na medida em que evidencia a distância que há entre os discursos que buscam conferir legitimidade ao sistema penal a partir de uma noção de legalidade. É dizer, recorremos à legalidade estrita – que aplicamos de modo “parcial” e “incoerente”, nas palavras do autor – para dar suporte e legitimidade ao sistema penal, na emergência de questões suscitadas a partir de um discurso de segurança, que traz como um de seus desdobramentos, por exemplo, a questão da legislação especial já suscitada quanto ao caso do terrorismo. E é nesse sentido que em sua obra *Em busca das penas perdidas* o autor nos rememora que

(...) é importante lembrar que, embora não existam construções acabadas de discursos que pretendam suprir a legitimidade do sistema penal com a legalidade do mesmo, deve-se reconhecer que, frequentemente, realiza-se um emprego parcial e incoerente deste tipo de tentativa em nossa região marginal latino-americana, contexto no qual esta espécie de discurso mostra-se particularmente alienante (alheio à realidade) (ZAFFARONI, 2001, p. 20).

A legislação antiterror, que inicialmente parece estar voltada para a salvaguarda de um povo de um país contra ameaças externas acaba por se voltar para dentro. O *Caso Norín Catrimán y Otros Vs. Chile* se apresenta como um exemplo em que essa legislação significou, em grande medida, a criminalização do Povo Mapuche e de demais pessoas envolvidas nas lutas por reivindicação de terras ancestrais. O uso do instituto da A propósito:

Expedientes desta natureza alertam para uma temerária tendência que aponta para a

---

14 Essa ideia de contenção da pessoa indesejada dialoga diretamente com a noção de inimigo que tem de ser contido, ou neutralizado, trabalhada no capítulo 2 desta investigação.

criminalização sistemática das lutas sociais dos movimentos populares em toda a América Latina. A criminalização aparece também como tendência mundial justificada por malabarismos e discursos jurídicos pelos quais o direito e o sistema de justiça têm sido instrumentalizados para reprimir, intimidar e desencorajar práticas sociais contestatórias, que reivindicam condições básicas de existência, denunciam a promiscuidade entre o mercado e o poder político, constroem o poder popular e tentam desnaturalizar e o neoliberalismo como modelo capaz de dar as respostas estruturais à violência histórica e aos abismos sociais da realidade latino-americana.<sup>15</sup> (NUNES, 2013)

Nesse momento é que se torna mais evidente que esse paradoxo não é real, mas aparente. A aplicação parcial e incoerente da lei, nesse sentido, cumpre uma função, e reforça a incidência seletiva e repressiva do aparato penal diante de grupos sociais tidos como perigosos. A lei, nessa dinâmica, cumpre o papel de robustecer a legitimidade da intervenção penal e se alinha ao discurso autoritário penal que propugna a necessidade de medidas de contenção contra grupos e indivíduos indesejados:

Os *dissidentes* são mais tolerados, ainda que a repressão ao *protesto social* dos excluídos do sistema produtivo tenha aumentado diante a aplicação extensiva de tipos penais e a interpretação restringida de causas de justificação ou de exculpação. Finalmente, os *iguais*, cada vez mais reduzidos em função da polarização de riqueza e da degradação das velhas camadas médias, costumam gozar dos benefícios e garantias dos manuais, nos poucos casos em que são criminalizados (ZAFFARONI, 2007, p. 70/71).

A violência estrutural que se dissemina na América Latina se traduz, portanto, em uma violência institucional, que se reflete, por sua vez, em práticas de violência direta sobre as relações sociais concretas. O recurso à legalidade, nessa dinâmica, é opcional, conforme convenha ou não de acordo com uma demanda de legitimação das práticas repressivas estatais. Em qualquer caso, a espiral de violência atinge, ao fim, o sujeito concreto, ao qual se aplica uma violência pessoal, de caráter físico ou psíquico, que pretende dar solução a conflitos sociais e políticos imediatos, à diversidade de posições políticas, ou aos problemas da pobreza extrema ou da discriminação social (RAMÍREZ, 1990).

Com isso, a intervenção estatal coercitiva é utilizada como *prima ratio*, o que evidencia a substituição das soluções políticas e sociais pela simples violência. Vislumbra-se, por isso, uma expansão do espaço da pena, correlata a uma retração do espaço da política (DIAS NETO, 2005). Com efeito, a aplicação da violência a sujeitos considerados perigosos constitui então uma resposta

---

15 Disponível em: <http://imapelotas.blogspot.com.br/2013/11/a-legislacao-antiterror-e.html>

repressiva que não propicia a integração social (ou, em por outra ótica, a redução efetiva da violência) e que independe da avaliação sobre dinâmicas sociais. Esta, por sua vez, somente seria possível no espaço da política, no qual se viabiliza a análise coletiva dos problemas e busca de soluções negociadas.

Nessa dinâmica, em uma crise de governabilidade dos Estados nacionais, apela-se em primeiro lugar à intervenção penal, a despeito de seu caráter drástico e contundente, sem aferição de sua eficácia (idoneidade), proporcionalidade e necessidade (subsidiariedade): os problemas sociais deixam de ser politizados e passam a ser policializados.

Não compete mais ao Estado imiscuir-se na economia para fomentar e garantir condições decentes de sobrevivência para a população, devendo sim privatizar todos os setores de sua intervenção, desregular o mercado e promover a mais ampla liberalização financeira e comercial; para favorecer estes objetivos, a mídia - agora o braço armado do império transnacional da produção de tecnologias, equipamentos e dos serviços de telecomunicações - golpeia enfaticamente e procura desmoralizar cotidianamente toda e qualquer irregularidade que se passe no âmbito da administração pública, enaltecendo paralelamente a “eficiência” das gestões privatizadas, reduzindo o noticiário ou mesmo silenciando sobre suas negociações. Como o resultado real dessa espécie de “vale-tudo” econômico é o aumento da marginalização social e do desemprego, com todos os conflitos e tensões que, exprimindo-se também nas incidências criminais, alavancam crescente demanda de repressão policial, estabelece-se um curioso paradoxo, tocando ao “Estado mínimo” exercer um controle social penal máximo. (BATISTA, 1998)

Há que se notar, então, que o déficit da capacidade reguladora do Estado conduz a estratégias de resolução simbólica dos conflitos, para as quais a utilização do direito penal assume papel de destaque. Nesse empreendimento, a legitimação pelo discurso autoritário carente de sustentação teórica convive com o recurso episódico a tentativas de legitimação da repressão pela legalização de medidas de contenção e antecipação da tutela penal, a exemplo da edição de leis antiterrorismo e da sua aplicação a grupos sociais considerados daninhos.

### **3. A CRIMINALIZAÇÃO DO MST: A LEI DE SEGURANÇA NACIONAL BRASILEIRA E A LEI 13.260 DE 16 DE MARÇO DE 2016 (LEI DE COMBATE AO TERRORISMO).**

A Lei nº 13.260/16 regulamentou o art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal e passou a prever que pratica crime de terrorismo<sup>16</sup> o agente que praticar qualquer das condutas previstas no caput do art. 2º, desde que haja finalidade específica *de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública, por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião.*

A Aprovação da referida lei se insere em um cenário de preocupação com o cumprimento de acordos internacionais firmados pelo Brasil, principalmente em relação a organismos como o do Grupo de Ação Financeira (GAFI), entidade tem como funções o combate ao financiamento do terrorismo e a proteção do sistema financeiro internacional contra crimes dessa natureza (BENITES, 2016), a não adequação às normas do GAFI poderia implicar prejuízos econômicos ao Brasil (ÁVILA, OLIVEIRA, 2018).

A questão da definição de terrorismo permaneceu como principal foco dos debates, e o resultado final foi uma solução de compromisso. O reconhecimento da excludente de ilicitude para movimentos sociais é prova disso. A demanda por mecanismos excepcionais para fazer frente ao terrorismo foi parcialmente atendida. O punitivismo do Congresso Nacional esteve, mais uma vez, em evidência. Entre a apresentação do PL 2016/2015 e a sua aprovação final pela Câmara dos Deputados, tipos penais foram acrescentados ao diploma legislativo, enquanto outros foram ampliados, penas foram aumentadas e mais instrumentos foram conferidos às autoridades policiais e judiciais, principalmente

---

16 Como notado, o PL 2016/2015 não foi a primeira iniciativa para se introduzir legislação sobre terrorismo no ordenamento brasileiro. Desde 1988 e, principalmente, a partir de 2001, se multiplicaram os esforços para regulamentar de forma mais detalhada o combate ao terrorismo. Afinal, a Lei de Segurança Nacional era considerada, em larga medida, antiquada e insuficiente e a Constituição Federal havia oferecido apenas breve menção ao tema. As referências a terrorismo se fizeram presentes em legislações sobre temas correlatos, como lavagem de dinheiro e criminalidade organizada. Era em resposta ao crescente corpo normativo internacional sobre essas questões que o Brasil reagia, motivado, principalmente, pelos órgãos responsáveis pela representação internacional – MRE e COAF – do país e pela persecução criminal no âmbito doméstico – Ministério Público e Polícia Federal.[...]. Afinal, a Lei Antiterrorismo, como aprovada, contém a definição de terrorismo mais restrita e limitada, entre todas as que já vieram a ser discutidas no Congresso Nacional. Oferecer essa perspectiva talvez tenha se tornado uma das maiores pretensões não-previstas deste trabalho (FRANCE, 2017)

pela referência à Lei de Crimes Hediondos. (FRANCE, 2017) <sup>17</sup>

A fim de ilustrar o argumento acima delineado, observe-se que, assim como o *Caso Norín Catrimán y Otros Vs. Chile* confirma a existência de um autoritarismo penal no Chile, o tratamento dispensado ao Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST) reafirma a existência desse mesmo autoritarismo no Brasil, com o uso de estratégias diversas. Quanto a este último, pode-se falar em um primeiro caso marcante envolvendo o Ministério Público do Rio Grande do Sul e o MST por volta dos anos 2007 e 2008, no tocante à aplicação da Lei de Segurança Nacional. Para ULISSES:

O destaque deve-se à grande facilidade com a qual se consegue delinear o papel desempenhado por cada uma das forças sociais nesta vultosa repressão. Mais ainda, por ser a primeira vez que, abertamente, consegue-se visualizar a atuação do judiciário e do ministério público, conjuntamente. Não se pode perder de vista que estas ações se inserem em um contexto de tentativa de desarticulação do movimento a um nível nacional. (2012, p. 144).

A publicização do relatório de n. 1124-100-PM2-2007 da Brigada Militar revelou que o MST havia sido alvo de investigação secreta – tanto seus membros como líderes e dirigentes foram investigados, bem como as atividades realizadas por esse movimento no estado. O objetivo era o de evitar a qualquer custo que o MST alcançasse e ocupasse a fazenda de Coqueiros, localizada em Carazinho. Essa investigação secreta é o tipo de conduta que carrega ranços ditatoriais e evidencia permanências autoritárias no Brasil pós-redemocratização: “nos dias atuais, tal iniciativa contraria até mesmo a Constituição Federal que proíbe a polícia militar de investigar infrações penais e movimentos sociais ou partido político” (ULISSES, 2012, p. 144).

Chegando ao conhecimento do Ministério Público Estadual do Rio Grande do Sul (MPE/RS), este pugnou pela instauração de um procedimento administrativo, que foi aprovado. A decisão, nesse caso, foi no sentido de declarar a ilegalidade do MST, além de ordenar a dissolução do movimento, em franca violação à liberdade de associação, consagrada no art 5º, XVII da Constituição Federal<sup>18</sup>.

---

17 A Lei Antiterrorismo foi, assim, fruto do tortuoso processo de localização das normas internacionais sobre o tema – principalmente as Recomendações do GAFI. Os atores responsáveis pela elaboração do projeto de lei encontravam-se no centro de uma disputa política irreconciliável: de um lado, movimentos sociais (ONGs ligadas a Direitos Humanos, movimentos reivindicatórios do campo e da cidade) eram contrários a qualquer tipo de legislação que fizesse referência a terrorismo. De outro, órgãos públicos ligados à atividade de investigação e persecução criminal (MPF e PF) e à segurança e defesa nacional (Ministério da Defesa/Forças Armadas e GSI/ABIN) reivindicavam uma legislação específica, definindo terrorismo, introduzindo instrumentos de investigação e criando mecanismos institucionais de coordenação das atividades de combate ao terrorismo. (FRANCE, 2017)

18 Voto do juiz-relator, seguido em unanidade: “Assim, voto no sentido de designar uma equipe de Promotores

(ULISSES, 2012, p. 145) Mais adiante, o MPE-RS apresentou uma Ação Civil Pública para que mais de 300 famílias desocupassem algumas das terras de Carazinho. A ação foi julgada procedente.

Já no ano de 2008 houve um outro momento em que esse movimento social foi demandado judicialmente. Essa foi a vez em que os líderes do MST foram acusados do cometimento de crimes contra a segurança nacional<sup>19</sup>. Para além disso, a denúncia do Ministério Público buscou equiparar membros de um movimento social a terroristas, colocar o MST no mesmo patamar de uma organização terrorista. Por essa linha de raciocínio, o simples fato de pertencer àquela organização política de reivindicação de direitos era igualar-se à figura de um terrorista. Isso ocorria, pois

O grande diferencial da denúncia apresentada pelo Ministério Público está no fato de que ela não busca apenas tipificar as condutas dos integrantes do movimento, mas sim marginalizar a própria organização. O crime não é mais apenas um eventual dano patrimonial resultante de alguma ocupação, está para além, está no próprio participar do movimento. Movimento este que é capaz de aliciar pessoas para a obtenção de “fins escusos” como a reforma agrária e mudanças na ordem vigente que “desprivilegia a maior parte da população brasileira”. (ULISSES, 2012, p. 147)

A prisão das lideranças do MST nesse processo foi decretada – os *Habeas Corpus* impetrados pelos representantes dessas partes foram denegados – sob a alegação de que havia indício de autoria e materialidade, sendo que muitas dessas informações do juiz foram retiradas dos relatórios da Brigada Militar.

SCHERER-WARREN, em sua nota técnica denominada *Movimentos sociais de luta pela terra*, desconstrói a ideia de que grupos em organização de rede para reivindicação de direitos seja o mesmo que uma organização terrorista – a autora vai em sentido diverso do que se buscou fazer crer o Ministério Público.

Vejamos abaixo quadro explicativo demonstrando as diferenças de um movimento social de

---

de Justiça para promover ação civil pública com vistas à dissolução do MST e declaração de sua ilegalidade (...)”, (fl. 110) nítida ofensa ao art. 5º, XVII que prevê a liberdade de associação.”; “cabe ao MP-RS agir agora: Quebrar a espinha dorsal do MST. O momento é histórico no país e se constitui no maior desafio já apresentado à instituição desde o pós-88: a defesa da democracia.”.

19 Eles foram enquadrados em quatro tipos penais previstos na Lei nº 7.170/83 conhecida como lei de Segurança Nacional, quais sejam, Art. 16 - Integrar ou manter associação, partido, comitê, entidade de classe ou grupamento que tenha por objetivo a mudança do regime vigente ou do Estado de Direito, por meios violentos ou com o emprego de grave ameaça. Pena: reclusão, de 1 a 5 anos. Art. 17 - Tentar mudar, com emprego de violência ou grave ameaça, a ordem, o regime vigente ou o Estado de Direito. Pena: reclusão, de 3 a 15 anos. Art. 20 - Devastar, saquear, extorquir, roubar, seqüestrar, manter em cárcere privado, incendiar, depredar, provocar explosão, praticar atentado pessoal ou atos de terrorismo, por inconformismo político ou para obtenção de fundos destinados à manutenção de organizações políticas clandestinas ou subversivas. Pena: reclusão, de 3 a 10 anos. Art. 23 - Incitar: I - à subversão da ordem política ou social;

uma organização terrorista<sup>20</sup>

#### Tipos de redes

| Tipos              | Visibilidade pública           | Estratégia                                | Objetivos                        | Empoderamento           |
|--------------------|--------------------------------|---|----------------------------------|-------------------------|
| MOVIMENTOS SOCIAIS | Esfera pública e transparência | Redes de pressão e de informação públicas | Emancipatórios e democratizantes | Sociedade civil         |
| REDES TERRORISTA   | Células clandestinas           | Atua através de “nós” / guetos secretos   | Coerção violenta e totalitária   | Grupos fundamentalistas |

Fonte: Ilse Scherer-Warren, 2002<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Trabalho apresentado no Seminário Democracy and Recognition: a North-South Debate, Berlim, abril de 2002.

Em segundo momento, SCHERER-MARRER talvez seja capaz de demonstrar em parte o porquê de o MST ser um dos movimentos sociais mais alvo de ataques e tentativas de criminalização. A centralidade que ele ocupa é a tradução de que esse movimento é um dos mais fortes – é catalisador desses encontros –, bem estruturados e relevantes movimentos no Brasil. Trata-se um movimento de extrema importância para o Brasil, fazendo diversas associações (pontuais ou não) com outros movimentos para ajuda mútua em atividades coincidentes de agendas programáticas<sup>21</sup>.

## CONCLUSÃO

O que dizem, finalmente, os casos chileno e brasileiro sobre a relação entre Estado de Direito, segurança e liberdade?

Apesar de a análise do caso chileno enfatizar o uso da legislação antiterror, cabe destacar que

20 “Além disso, a tentativa do Ministério Público do RS em comparar o MST à FARC e a redes terroristas deve ser discutida política e academicamente. O seguinte quadro comparativo entre uma rede de movimentos sociais e uma rede terrorista, nos indica como de fato o MST pertence em totalidade ao primeiro tipo de rede política” (p. 12)

21 “Como em toda organização política em rede, nos movimentos sociais também há elos estratégicos, apesar do princípio de horizontalidade defendido e que orienta a organização do movimento em suas linhas gerais. Entretanto, esses elos não se definem por uma hierarquia burocratizada e, sim, por sua função ou legitimidade política dentro da articulação. No caso do FNRA foram apontados como atores políticos estratégicos de destaque os denominados “movimentos de massa”: MST (Movimentos dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra), MMA (Movimento das Mulheres Agricultoras), MPA (Movimento dos Pequenos Agricultores), CONTAG (Confederação dos Trabalhadores na Agricultura), MTL (Movimento Terra, Trabalho e Liberdade), MAB (Movimento do Atingidos pelas Barragens), dentre outros. Há também uma tendência dos atores políticos mais estratégicos do mundo rural atuarem em outros fóruns da sociedade civil de caráter popular. Nesta direção o MST foi reconhecido como o movimento social de maior expressividade política pela quase totalidade dos fóruns nacionais de nossa pesquisa, o que atribui a esse movimento sua legitimidade no seio da sociedade civil organizada, conforme ilustrado através do programa NetDraw/Ucinet” (SCHERER-MARRER, p. 9/10).

a criminalização do MST no Brasil deu-se tanto por meio da Lei de Segurança quanto da legislação comum. Desse modo, as práticas cotidianas de exceção de nosso aparato policial e de outros aspectos de nosso autoritarismo penal têm um potencial de repressão de condutas e de práticas de movimentos sociais que pode ser tanto mais eficaz, quanto menos violador parecer, podendo também impedir a demanda de determinado grupo enquanto político.

É dizer, esse verniz de normalidade e observância da ordem pode ser uma estratégia mais eficaz do que aquela que traz à luz o seu próprio terror. Já no caso chileno, contudo, a condenação dos sete indígenas Mapuche e de uma ativista se deram com base no uso da legislação antiterror. Nesse sentido, a aplicação da Lei Antiterrorismo contra membros de uma comunidade indígena e uma ativista torna a violação mais evidente, uma vez que foi utilizada uma legislação de exceção e excessiva contra uma população marginalizada de determinada sociedade. SANTOS aponta em sentido semelhante ao afirmar que

A criminalização da dissidência na América Latina é ainda mais forte contra os indígenas, como vemos no Peru e no Chile. Existe a intenção de transformar os indígenas nos terroristas do século XXI, como mostram os documentos da CIA. O uso das leis antiterroristas contra os dirigentes indígenas está baseado em uma descaracterização total do conceito de terrorismo, uma vez que isto significa atacar e causar danos a civis inocentes. No caso das lutas indígenas, são ataques contra a propriedade privada para defender outra propriedade, a comunitária e ancestral<sup>22</sup>.

Pode-se notar aqui, portanto, que o uso dessa legislação específica sobre terrorismo para casos em que ela não seria aplicável chama mais atenção para a violação que a sua mera aplicação é – juntamente com seus desdobramentos.

Se analisarmos esses casos (chileno e brasileiro) em conjunto, outra questão se faz presente: pode-se falar numa forma mínima para o espaço público para que se viabilize a participação popular e o dissenso político?

Ao que tudo indica: sim. Levando-se em consideração o *Caso Norín Catrimán y Otros Vs. Chile*, a responsabilização desse Estado aponta para a afirmação dos procedimentos democráticos de que um país não pode deixar de observá-los. O Chile foi condenado, entre outros motivos, exatamente pelo uso da legislação antiterror como um silenciamento do pensamento divergente. Dentre as várias

---

22 Entrevista de Boaventura de Sousa Santos. Disponível em: <http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/America-Latina-bipolar-os-movimentos-se-movem/6/14314>

penas que o Estado imputou às vítimas, houve a de restrição de liberdade de expressão, a liberdade pessoal e restrições quanto aos direitos políticos. Somente com base nessas violações já é possível falar em uma obliteração do dissenso. Entre as vítimas condenadas havia lideranças indígenas, que não poderiam mais exercer suas atividades de representação dos interesses daquela comunidade.

O mesmo se dá com o caso do MST no Brasil. Não se pode falar na garantia do dissenso político quando agentes estatais buscam tratar uma organização política e legítima como uma organização terrorista que, na condição de *inimiga*, tem de ser contida. Lançar mão da Lei de Segurança Nacional – uma herança ditatorial que já deveria ter sido abandonada – é uma busca por eliminar o diferente, não traduz uma disposição democrática de convivência.

Nesse sentido, retomamos o argumento construído a partir de Zaffaroni e de Bustos Ramírez, uma vez que os exemplos trazidos neste artigo exemplificam de que maneira, sob a ótica de primazia da manutenção da ordem pública, a referência central é em primeiro lugar o funcionamento do sistema, em sua organização institucional, autoridade e hierarquia, e não as liberdades e a dignidade da pessoa humana. A pretensão de solução dos conflitos se dá então de maneira precipitada e violenta, evidenciando a pretensão de imposição disciplinar de uma determinada ordem social mediante o uso do aparato policial, que constitui um elemento comum a partir do qual o poder punitivo se articula e se implementa.

No que toca às práticas operacionalizadas por esse discurso, cabe notar que os direitos e garantias individuais são escamoteados a partir do exercício do poder punitivo por meio de medidas de contenção e de prevenção ancoradas na presunção de periculosidade do agente, que se impõem por precaução e não como pena decorrente do devido processo legal. Assim, pode-se constatar que “o poder punitivo na América Latina é exercido mediante medidas de contenção para suspeitos perigosos, ou seja, trata-se, na prática, de um direito penal de periculosidade presumida” (ZAFFARONI, 2007, p. 71).

Nessa trilha, o uso da legislação antiterror se apresenta como mais um mecanismo de ampliação e antecipação da tutela penal direcionada a tais grupos. Contudo, ele não se revela imprescindível, diante da possibilidade de manipulação da legislação penal comum, para o cerceamento seletivo e rotineiro de direitos e liberdades individuais, a perpetuar-se como um instrumento cotidiano de fragilização do Estado de Direito, ancorada nos imperativos genéricos de defesa da segurança e de

manutenção da ordem.

## REFERÊNCIAS

- BATISTA, Nilo. **Política criminal com derramamento de sangue**. In: Revista Discursos Sediciosos: crime, direito e sociedade, V. 5/6. ICC. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1998.
- BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade: a busca por segurança no mundo atual**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.
- CARVALHO NETTO, Menelick de. **A hermenêutica constitucional sob o paradigma do Estado Democrático de Direito**. Notícia do Direito Brasileiro. Nova Série, nº 6, jul/dez de 1998, Brasília: Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, 2000.
- CAVAROZZI, Marcelo. **Código Procesal Penal, Ley, 20.813, 12/10/2000**. <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=176595>> Acessado em: 03/06/2015.
- CAVAROZZI, Marcelo. **Ley, 13.314, 17/05/1984. DETERMINA CONDUCTAS TERRORISTAS Y FIJA SU PENALIDAD**. <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29731>> Acessado em: 03/06/2015.
- CAVAROZZI, Marcelo. **Más allá de las transiciones a la democracia em América Latina**. In: Revista Estudios Políticos. Nueva Época, 1991.
- CHILE. Código Penal, **Ley, 20.844, 12/11/1874**. <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1984>> Acessado em: 03/06/2015.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Norín Catrimán y Otros (Dirigentes, Miembros y Activista del Pueblo Mapuche) vs. Chile**. Sentencia de 29 de mayo de 2014. San José, Costa Rica.
- COSTA, Arthur Trindade M.; LIMA, Renato Sérgio de. **Mudanças Políticas e Transformações no Campo da Segurança Pública no Brasil**. In MACHADO, Bruno Amaral. *Justiça Criminal e Democracia II*. São Paulo: Marcial Pons; Brasília: Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, 2015, p. 327-346.
- DELLI-ZOTTI, Guillermo Mira. **Transiciones a la democracia y democratización en América Latina: un análisis desde la historia del presente**. Rey Tristán, Eduardo; Calvo González, Patricia. XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: congreso internacional, 2010, Spain. Universidade de Santiago de Compostela, Centro Interdisciplinario de Estudios Americanistas Gumersindo Busto; Consejo Español de Estudios Iberoamericanos, pp.1456-1475, Cursos y Congresos; 196. <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00531195/document>> Acessado em: 20/06/2015.
- DIAS NETO, Theodomiro. **Segurança urbana: o modelo da nova prevenção**. São Paulo: Revista dos Tribunais: Fundação Getúlio Vargas, 2005.
- DUARTE, Evandro C. Piza. **Uma dogmática processual penal em crise ou uma dogmática para a crise do processo penal?**. In: Rafael de Deus Garcia. (Org.). *Tecnologia e gestão da prova nos crimes de drogas*. 1ed. Belo Horizonte: D'Plácido Editora, 2017, v., p. 9-29.
- FRANCE, Guilherme de Jesus. **As Origens da Lei Antiterrorismo: Os tortuosos caminhos da localização das normas internacionais de combate ao terrorismo no Brasil**. Dissertação (Mestrado

em História, Política e Bens Culturais) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2017.

OLIVEIRA, Caroline Canuto Soares de; ÁVILA, Flávia de. **Lei antiterrorismo no Brasil: releituras sobre totalitarismo a partir de Giorgio Agamben e Hannah Arendt**. Passagens. Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica, vol. 10, núm. 2, 2018 Universidade Federal Fluminense, Brasil.

OLMO, Rosa del. **A América Latina e sua criminologia**. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

RAMÍREZ, Juan Bustos. **La Seguridad Ciudadana em Latinoamerica**. Revista del Colegio de Abogados Penalistas del Valle. N. 21-22, vol. XIII, 1990, p. 11-24

SANTOS, Boaventura de Sousa. **América Latina bipolar: os movimentos se movem**. [20/06/2008]. Local de publicação: Carta Maior <<http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/America-Latina-bipolar-os-movimentos-se-movem/6/14314>> Acessado em: 17/06/2015. Tradução de entrevista concedida a Raphael Hoetmer em Lima, Peru, durante a Cúpula dos Povos, em maio.

SANTOS, Milton. **O Espaço do Cidadão**. São Paulo: Studio Nobel, 2002.

SCHERRER-WARREN, Ilse. **Movimentos sociais de luta pela terra** (nota técnica para CGEE-GSI). NPMS/UFSC.

ULISSES, Laís Soares. **Panorama da criminalização dos movimentos sociais no Brasil: suas diversas facetas e o emblemático caso da aplicação da Lei de Segurança Nacional no Rio Grande do Sul**. Arquivo Jurídico, v. 2, n. 2, jan/jun 2012.

UTZIG, Mateus do Prado. **A proibição da tortura na constituinte de 1987-88- entre demandas por justiça e reconciliação nacional**. Dissertação de mestrado, programa pós-graduação em direito da Universidade de Brasília. 2015.

ZACKSESKI, Cristina. **A guerra contra o crime: permanência do autoritarismo política criminal latino-americana**. In: Vera Regina Pereira de Andrade. (Org.). *Verso e Reverso do Controle Penal*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2002, v. 2, p. 123-132.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **A palavra dos mortos: conferências de criminologia cautelar**. São Paulo: Saraiva, 2012.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Em busca das penas perdidas**. Rio de Janeiro: Revan. 2001.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **O inimigo no direito penal**. Rio de Janeiro: Revan, 2007.