

## **Sociedade de risco e Legislação Antiterror<sup>1</sup>**

Hoje, o perigo mais grave na guerra ao terror, o mais grave perigo que afronta a América e o mundo são os regimes fora da lei, que procuram e possuem armas nucleares, químicas e biológicas. Esses regimes poderiam usar essas armas para chantagear, aterrorizar e praticar assassinatos em massa. Eles ainda poderiam ceder ou vender esses armamentos aos aliados dos terroristas, que poderiam usá-las sem a menor hesitação. (BUSH, 2003)<sup>2</sup>

A Lei Antiterror foi recentemente sancionada no Brasil, constituindo-se na Lei Nº 13.260, de 16 de março de 2016. Sua origem remonta ao dia 16 de junho de 2015, no qual a Presidente Dilma Rousseff submeteu à deliberação da Câmara de Deputados o Projeto de Lei que alterava “a Lei n 12.850, de 2 de agosto de 2013 e a Lei n 10.446, de 8 de maio de 2002, para dispor sobre organizações terroristas”<sup>3</sup>.

O presente artigo pretende analisar os possíveis efeitos que a lei provocará ao nomear um novo inimigo público nacional, o “terrorista”. No contexto internacional da “Guerra ao Terror” movido pelos Estados Unidos, nota-se a utilização desta legislação no âmbito doméstico dos países para conter a ação de movimentos sociais. No Brasil, com sua forte herança autoritária, ainda não é possível mensurar a suas consequências concretas. No entanto, a partir dos trâmites institucionais que permearam a elaboração da lei e casos de sua utilização em outros contextos nacionais, pode-se aferir algumas questões, como é o caso de, sob a insígnia do risco do terror, estarem entre os elementos constitutivos da nova legislação penal repertórios de ação de movimentos sociais<sup>4</sup>.

## **A pressão internacional do Combate ao Terrorismo**

Será que o Brasil está inteiramente imune a essa forma de criminalidade transnacional? [Ela] que não é produto dos norte-americanos, obsessão norte-americana: é um fato do mundo, especialmente do mundo pós-guerra fria. O 'diabo está solto no meio da rua', na expressão de Guimarães Rosa. Grupos terroristas desatados, alguns sujeitos ao mínimo de coordenação internacional. Outros, não! Lobos solitários, rondando por aí, procurando ocasião de atacar -

---

<sup>1</sup> Artigo realizado por Veronica Tavares de Freitas, aluna de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) da UFF, sob orientação do Professor Doutor Sidnei Peres.

<sup>2</sup> Disponível em: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/01/20030128-19.html> Acesso em 29/05/2016

<sup>3</sup> Mensagem do Executivo nº 209, da Presidência da República, do dia 16 de junho de 2015. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1514014> Acesso dia 15 de junho de 2016.

<sup>4</sup> Repertórios de ação remetem a “formas de ação reiteradas em diferentes tipos de conflito” (ALONSO, 2012: 12) a partir das experiências de interação entre movimentos sociais e as instituições estatais no Brasil, numa perspectiva de ação política conceituada por Charles Tilly.

Senador Aloysio Nunes<sup>5</sup> (relator do Projeto de Lei Antiterror no Senado Federal)

O Projeto de Lei para “dispor sobre organizações terroristas” é de iniciativa do Executivo, sendo seu texto assinado por José Eduardo Martins Cardozo, Ministro da Justiça, e Joaquim Vieira Ferreira Levy, Ministro da Fazenda, e encaminhado pela presidência à Câmara de Deputados no dia 16 de junho de 2015. Anteriormente a esta iniciativa localiza-se como relevante a reunião ocorrida no dia 04 de abril de 2015 entre o presidente do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI), Roger Wilkins, e integrantes do órgão, com o presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha. A reunião foi divulgada como uma iniciativa do GAFI para pedir medidas de correção de lacunas da legislação brasileira no combate ao financiamento de organizações terroristas.

A respeito do episódio a imprensa da Câmara afirmou que:

Eles advertiram que o Brasil precisa aprovar uma legislação sobre o tema até outubro deste ano, sob pena de o País ser excluído do grupo, o que teria reflexos na posição brasileira no mercado financeiro internacional. Eles lembraram que poucos países ainda não dispõem de legislação sobre o assunto, e o Brasil é o único integrante do G-20 sem leis para coibir o financiamento do terrorismo<sup>6</sup>.

Vale assinalar que o Grupo de Ação Financeira (GAFI) é uma entidade intergovernamental criada em 1989, no marco do fim da Guerra Fria, cuja função nas relações internacionais é definir padrões e promover a efetiva implementação de medidas legais, regulatórias e operacionais para combater a lavagem de dinheiro, o financiamento do terrorismo e o financiamento da proliferação “além de outras ameaças à integridade do sistema financeiro internacional relacionadas a esses crimes”<sup>7</sup>.

A pressão internacional sob o discurso do risco das redes terroristas trata-se de um dos pontos basilares da legislação antiterror. A ação do GAFI foi mais assertiva no sentido da cobrança sobre as autoridades brasileiras, mas a ponte com as relações internacionais foi usada ao longo de todo processo de elaboração da Lei 13260/2016. Além da utilização dos compromissos internacionais firmados pelo país, a relação com as Olimpíadas de

---

5 Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/10/20/aloysio-nunes-diz-que-lei-antiterrorismo-tera-regras-claras-e-nao-punira-movimentos-sociais> Acesso em 29/05/2016

6 Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/485561-GRUPO-DE-ACAO-FINANCEIRA-PEDE-A-CUNHA-URGENCIA-PARA-LEIS-DE-COMBATE-AO-TERRORISMO.html> Acesso em 29/05/2016

7 Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Portuguese-GAFISUD.pdf> Acesso em 29/05/2016

2016 e a necessidade de “segurança” no megaevento foi amplamente explorada pela mídia e parlamentares, como no caso da necessidade de declarações das autoridades brasileiras sobre a segurança nos jogos olímpicos diante dos atentados em Paris em novembro de 2015<sup>8</sup>. A relação com as Olimpíadas foi usada também nos debates legislativos para justificar a celeridade da aprovação da legislação no Brasil<sup>9</sup>.

A respeito da relação entre o quadro internacional e o compromisso do Brasil no “Combate ao Terror” ressalta-se as afirmações do Senador Aloysio Nunes, relator do Projeto substitutivo do Senado:

O Brasil comprometeu-se, nos termos de inúmeros atos internacionais, a reprimir o terrorismo e a cooperar com outros países para combatê-lo. Na discussão do projeto citei duas dezenas desses atos, referendados pelo Congresso e incorporados ao nosso ordenamento por decretos presidenciais.

Eu teria podido remontar a mais longe. Contentei-me a enumerá-los a partir de 1992, sendo que o último deles, recentíssimo, foi objeto de decreto de setembro de 2015 que dispõe sobre resolução do Conselho de Segurança da ONU obrigando os estados membros a coibirem o terrorismo, especialmente o relacionado ao Estado Islâmico, à Frente Al-Nusra e à Al-Qaeda<sup>10</sup>.

A pressão internacional se dá principalmente pela política dos Estados Unidos da “Guerra ao Terror” cujo marco inicial são os atentados do 11 de setembro de 2001. No livro “Terrorismo e Relações Internacionais: perspectivas e desafios para o século XXI”, fruto de um seminário promovido pelo Consulado Geral dos EUA e a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro no ano de 2006, Martha Crenshaw analisa como o terrorismo passou a ser o novo paradigma da política externa norte-americana após o 11 de setembro de 2001.

Segundo a autora, esta política se tornou central para os EUA após os atentados, comparando o fenômeno a um novo estágio da política externa contra uma “nova ideologia totalitária”, a substituir a política anti-União Soviética mantida pelos EUA por quase meio século na Guerra Fria. Outros autores identificam esta característica, como Thiago Rodrigues, que coloca:

---

8 Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2015-11/eduardo-paes-diz-que-terrorismo-nao-e-preocupacao-para-jogos-olimpicos-de-2016> Acesso em 29/05/2016

9 Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/10/20/alloysio-nunes-diz-que-lei-antiterrorismo-tera-regras-claras-e-nao-punira-movimentos-sociais> Acesso em 29/05/2016

10 Disponível em: <http://www.aloysionunes.com/vale-para-todos/> Acesso em 29/05/2016

O uso do termo cruzada marcou, de fato, o tom dado pela reação imediata do governo dos Estados Unidos aos atentados de 11 de setembro de 2001. O esforço politicamente correto de não vincular o Islã ao terrorismo foi atravessado por manifestações ambíguas e estigmatizantes nos discursos que definiram a chamada guerra contra o terror – war on terror – lançada por Bush no seu discurso ao Congresso estadunidense – o Discurso do Estado da União – de 21 de setembro de 2001, no qual afirmou que os EUA entravam numa “guerra longa, invisível e de conclusão indeterminada”. Poucos dias depois, em 06 de novembro, ao receber o presidente da França Jacques Chirac, Bush respondeu a uma das questões colocadas na conferência de imprensa que, na guerra ao terror, os países poderiam colaborar de diversas maneiras, sendo apenas a inação imperdoável: “ou se está conosco ou contra nós na luta contra o terror”. (RODRIGUES, 2013: 206)

Nota-se como esta “Guerra ao Terror” foi absorvida nos diferentes contextos nacionais, sendo utilizada como justificativa para a adoção de medidas de incremento do poder punitivo dos Estados que a adotaram, como será apresentado adiante no texto. Da mesma forma, desde 2001 esta política é a base discursiva da relação belicosa entre Estados, sendo evocada na manutenção de guerras e ocupações militares. Neste sentido, Pernilla Stamm’ler Jaliff em seu artigo sobre a utilização da lei antiterror contra os Mapuches no Chile pontua que:

O termo "guerra global ao terror" foi introduzido pela primeira vez pelo governo de George W. Bush nos Estados Unidos. Para prevenir a acusação de crimes de guerra a administração Bush ignorou a Convenção de Genebra e a proibição de tortura no direito americano e introduziu um estado de emergência, devido ao caráter excepcional de crimes terroristas. As medidas extraordinárias usadas resultaram na abertura do campo de detenção de Guantanamo Bay e a legitimação da tortura em casos contra terroristas. (JALIFF, 2013: 22)

O marco dos atentados do 11 de setembro de 2001 e a “Guerra ao Terror” promovida pelos Estados Unidos permearam o debate legislativo nacional na elaboração da Lei Antiterror do Brasil. Na justificativa do então anteprojeto de lei, que daria origem à Lei 13.260 de 2016, os Ministros afirmam:

As organizações terroristas caracterizam-se nos últimos anos em uma das maiores ameaças para os direitos humanos e o fortalecimento da democracia. Atentados em grande escala, praticados por grupos bem treinados, ou mesmo atos individuais, exercidos por pessoas sem qualquer ligação com um

determinado grupo, aterrorizaram populações inteiras ou determinadas minorias.

Diante desse cenário, como um dos principais atores econômicos e políticos das relações internacionais, o Brasil deve estar atento aos fatos ocorridos no exterior, em que pese nunca ter sofrido nenhum ato em seu território<sup>11</sup>.

Vale assinalar que apesar da ressalva de que o Brasil nunca teria sofrido atentados de terrorismo, o ordenamento jurídico nacional com a previsão deste crime há mais de vinte anos, fruto da herança ditatorial da Lei de Segurança Nacional, de 14 de dezembro de 1983<sup>12</sup>. Assim, da mesma forma que em outros países estudados, no Brasil já havia a menção legislativa ao terrorismo para conter ações de “inconformismo político” no contexto de um regime ditatorial e sobrevivendo nos tempos atuais como uma de suas heranças. Entretanto, com o novo paradigma internacional da “Guerra ao Terror” surgem novas iniciativas exclusivamente sobre o terrorismo. Vale assinalar que além de tratar especificamente sobre crimes que “infundem o terror”, a Lei 13260/2016 apresenta como diferencial da legislação anterior o aprofundamento do poder punitivo do Estado sobre esses delitos, aumentando o período da pena e as restrições de garantias processuais dos réus.

Martha Crenshaw assinala como os atentados do 11 de setembro serviram de justificativa para reorientar a política externa norte-americana, tornando possível a utilização do evento, sob a sombra da ameaça de novos ataques, para justificar teorias e opiniões já existentes antes deste fato:

Os atentados de 11 de setembro projetaram o terrorismo, levando-o da obscuridade à proeminência e conferindo-lhe papel central nos debates sobre grande estratégia. Os acadêmicos que antes ignoravam o terrorismo passaram a reconhecê-lo como um importante problema de segurança nacional; de fato, alguns viram na ameaça terrorista uma oportunidade para reorientar integralmente a política externa norte-americana no pós-Guerra Fria. (...)

Cada um dos proponentes de uma nova visão da política externa enxergou na “nova” ameaça terrorista uma justificativa para opiniões e teorias que eles já propunham tempos antes do 11 de setembro. (CRENSHAW, 2010: 66/67)

---

11 Mensagem do Executivo nº 209, da Presidência da República, do dia 16 de junho de 2015. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1514014> Acesso dia 15 de junho de 2016.

12 Lei de Segurança Nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17170.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17170.htm) Acesso em 29/05/2016

Da mesma forma que os atentados foram utilizados no contexto norte-americano como uma “oportunidade política”<sup>13</sup> para justificar a implementação de medidas já defendidas anteriormente, cabe o questionamento de como as legislações antiterror nas distintas realidades nacionais igualmente estão sendo utilizadas para justificar posições anteriores às mesmas.

Desde os atentados no dia 11 de setembro de 2001, o “Combate ao Terror” se tornou o principal eixo da política internacional norte-americana, pressionando diversos países a adotarem legislações antiterror e a unirem esforços com os Estados Unidos para combater o “eixo do mal”. Essa política resultou na justificativa para a política externa de guerra norte-americana, além dos impactos nas realidades domésticas de cada país. Nos termos de Octavio Ianni,

Em face de um ataque de terrorismo, partido de algum ponto de uma nação classificada como pertencente ao “eixo do mal”, deflagra-se uma “guerra assimétrica” e fundamentalista desde o que se autodenomina “eixo do bem”. Ao mesmo tempo, ou principalmente, as elites governantes e classes dominantes norte-americanas instalam-se no Afeganistão, ocupando uma posição geopolítica importante na Ásia Central. (IANNI, 2004: 228)

O contexto internacional tem como ponto de partida essa “cruzada” dos Estados Unidos, bem como, de outro lado, a atuação de grupos organizados transnacionais, como trata-se das ações do Estado Islâmico. No entanto, os efeitos das legislações antiterror em âmbito doméstico pode ser totalmente distinto do “combate a organizações terroristas internacionais”. O que se observa nos contextos nacionais é o aumento do controle estatal sobre a população, bem como a intensificação da punitividade, em especial contra movimentos sociais. Alguns casos emblemáticos pesquisados em diferentes países trazem questionamentos e elucidações sobre como a legislação antiterror vem sendo aplicada:

### **1. A ação de ambientalistas como terrorismo doméstico nos Estados Unidos.**

Apesar da “Guerra ao Terror” protagonizada pelos Estados Unidos se basear na afirmação de um “eixo do mal”, de que grupos fundamentalistas islâmicos seriam uma ameaça absoluta e constante contra o “mundo ocidental”, a realidade da aplicação da

---

13 A categoria de “oportunidades políticas” aqui utilizada se refere ao conceito evocado por Sidney Tarrow na sua obra sobre movimentos sociais. (TARROW, 1997)

legislação antiterror por parte desta mesma nação em seu território evidencia como os efeitos de sua política vão além do enunciado nos discursos públicos.

Carolijn Terwindt, em sua tese de Doutorado na Universidade de Columbia “Ethnographies of Contentious Criminalization”, analisa alguns casos de “criminalização contenciosa”, entre os quais localiza-se o caso da criminalização de ambientalistas radicais nos Estados Unidos. Segundo a autora, entre os principais inimigos internos “terroristas” identificados na política norte-americana estão os integrantes de grupos eco-Radicais que reivindicam a “Defesa dos Animais e da Terra”. Estes grupos são compostos em sua maioria por americanos de classe média, que atuam em termos de ação direta causando grandes prejuízos às empresas que classificam como inimigas do meio ambiente.

Não se pode deixar de pontuar que a política antiterror gera outros efeitos na gestão interna dos Estados Unidos, como é o caso das restrições sobre a imigração e um controle maior sobre a população em geral. No entanto, ao analisar quem são os sujeitos que estão efetivamente sendo enquadrados na legislação antiterror norte-americana, vemos neste estudo a relevância dos “Eco-Radicais”. Tratam-se de organizações como “Green Scare”, “Animal Liberation Front”, “Earth Liberation Front” entre outras, que nas últimas décadas organizaram campanhas e ações de diferentes níveis de impacto, chegando a grandes atos, como um incêndio em 1987 no Laboratório de Diagnóstico Animal da Universidade da Califórnia em Davis que causou \$ 4,6 milhões em danos e o ataque a uma estação de esqui em Vail, Colorado, responsável por \$ 12 milhões em danos. (TERWINDT, 2012: 540)

Uma das principais questões em que se baseia a tipificação das ações de ambientalistas como “terroristas” se deve à distinção entre o que seriam práticas “moderadas” em contraposição às “extremas” ou “radicais”, estas enquadradas no “ecoterrorismo”. Como afirma Carolijn Terwindt ao analisar os processos judiciais nos Estados Unidos contra estes grupos:

Oficiais do governo dos Estados Unidos se baseiam e reproduzem a diferença observada (e promovida) entre as organizações ambientalistas moderadas e extremistas “eco-terroristas”. Por exemplo, durante a audiência sobre o Ato de Terrorismo da Empresa Animal antes da Subcomissão de Crime, Terrorismo e Segurança Interna, o presidente da Subcomissão contou com o pesquisador Dr. O'Connor, que define eco-terrorismo como uma "forma de questão-franja do

terrorismo destinado principalmente a infligir danos econômicos sobre aqueles que lucram com a destruição e exploração do meio ambiente". Em seguida, o presidente continuou a distinguir entre eco-terroristas e o resto do movimento ambientalista, de novo recorrendo a uma definição do Dr. O'Connor: "Os ambientalistas atuam dentro do sistema para a preservação, e eco-terroristas parecem querer destruir a civilização como nós a conhecemos, a fim de salvar o planeta "(Comissão do Judiciário 2006). (TERWINDT, 2012: 552/553)

Vale ressaltar que o mencionado "Ato de Terrorismo da Empresa Animal" (em inglês AETA - Animal Enterprise Terrorism Act) foi promulgado em 2006, tendo como precursora a Lei de Proteção da Empresa Animal, de 1992. Acerca destas leis, a autora demarca como notável o fato de que transformam em conduta específica de "terrorismo" quando as ações são dirigidas especificamente a "empresas de animal" (TERWINDT, 2012: 567). Isso situaria a criminalidade da conduta não só na natureza da ação, mas também no alvo específico. Assim, o AETA transformou os protestos dos direitos dos animais em uma categoria própria e passível de ser enquadrada como "ecoterrorista".

O AETA foi apresentado à Câmara dos Deputados em 4 de Novembro de 2005. No entanto, já em setembro de 1993 o Departamento de Justiça e o Departamento de Agricultura dos EUA realizaram um relatório ao Congresso sobre a extensão e os efeitos do terrorismo doméstico e internacional sobre Empresas Animais. A autora coloca que o relatório descreve como uma tendência os ataques a indivíduos, pesquisadores e suas propriedades e ameaças contra suas famílias (TERWINDT, 2012: 567). Da mesma forma, em 2002, o Comitê de Recursos da Casa, Subcomissão de Florestas e Saúde Florestal, em Washington, realizou uma audiência sobre "A Ameaça de Eco-terrorismo", na qual o Chefe da Seção de Terrorismo Doméstico do FBI afirmou que existem atos de eco-terror desde 1977, sob o marco do surgimento dos "Pastores do Mar" a partir de uma ruptura com o método de ação do Greenpeace (TERWINDT, 2012: 577). Vê-se, portanto, que apesar do Ato de Terrorismo da Empresa Animal ter sua origem no contexto pós-11 de setembro, já havia movimentações anteriores de reprimir e enquadrar atos de ambientalistas "radicais" como terroristas.

Após o marco dos atentados, entretanto, a política de "Combate ao Terror" se legitima e aprofunda a contenção das ações diretas de ambientalistas. Segundo a autora, desde 2002 o FBI tem frequentemente enfatizado seu trabalho sobre o eco-terrorismo, como tem feito "a prevenção e investigação de extremistas dos direitos dos animais/eco-terrorismo como uma prioridade na investigação do terrorismo doméstico" (TERWINDT,



2012: 557). Assim, em 2004, o FBI declarou que em 34 dos seus escritórios de campo apresentavam mais de 190 investigações pendentes relacionadas com as atividades dos grupos ALF / ELF.

Em um artigo da CNN em 24 de Agosto de 2005, John Lewis, um vice-assistente da direção do FBI e alto funcionário encarregado do terrorismo doméstico, declarou que "a ameaça número 1 do terrorismo doméstico é o eco-terrorismo, o movimento pelos direitos dos animais" (TERWINDT, 2012: 575). Desta forma, nota-se que para além dos discursos inflamados do presidente Bush contra o "eixo do mal" e organizações internacionais que pretenderiam atacar a vida "ocidental", no nível interno da política de segurança norte-americana um dos principais alvos do antiterror são os americanos ativistas em prol da natureza e dos direitos dos animais.

No entanto, vale ressaltar que esta defesa do FBI encontrou resistências entre os formuladores e operadores da política de segurança dos Estados Unidos. Desta forma, a autora afirma que:

Enquanto o FBI adota o conceito de "eco-terrorismo" como um conceito-chave no desenvolvimento da política de CTI e na organização de suas unidades de investigação, de dentro do governo dos Estados Unidos vê-se uma forte crítica da política do FBI e seu foco. Em dezembro de 2003, a Divisão de Auditoria do Departamento de Justiça dos EUA criticou o FBI, recomendando a centrar os seus relatórios de inteligência sobre o alto risco de terrorismo internacional e quaisquer atividades terroristas destinada a criar mortes em massa nacionais ou destruir infra-estruturas críticas, em vez de informações sobre protestos sociais e atividades criminosas de "radicais domésticos"(Department of Homeland Security 2008: xi). (TERWINDT, 2012: 584/585)

Apesar da disputa interna de qual seria a prioridade do "Combate ao Terror" nacional, a autora afirma que após essas críticas o FBI continuou com as ações contra ecoterroristas. É relevante observar que ainda que esta política modifique seu foco para as "armas de destruição em massa" do "terrorismo internacional", mesmo na nação protagonista desta política a legislação antiterror é usada também para criminalizar movimentos sociais que não apresentam nenhuma identidade com o "inimigo público" que justifica a legislação.

Sobre a apropriação do "Combate ao Terror" para conter ações de grupos radicais ambientalistas, a autora afirma que:

O rótulo de "terrorismo" se tornou tema central da disputa na meta-conflito, e os advogados das vítimas bem como os suportes de prisioneiros trabalham no sentido de estabelecer o "correto" significado das ações, bem como a fronteira entre o que é o terrorismo e o que não é, empregando analogias, metáforas e exemplos para defender suas posições. Ao traçar o desenvolvimento da aplicação do termo "eco-terrorismo" observo o exemplo de como libertar animais se tornou de roubo de propriedade em uma infração terrorista. Como a palavra terrorismo passou a ser associada a esses casos, ela mudou o significado de tal conduta, ao mesmo tempo o conceito de "terrorismo" recebeu uma nova conotação como "eco-terrorismo" obtendo seu próprio significado mais específico vis-à-vis o "terrorismo". (TERWINDT, 2012: 650)

## **2. O “terrorismo” separatista na Espanha**

Carolijn Terwindt em sua tese *Ethnographies of Contentious Criminalization* identifica outro caso no qual o rótulo de terrorismo modifica os marcos da ação penal contra a ação de lutas sociais, é o da utilização do rótulo de terrorista sobre grupos separatistas da Espanha. A autora indaga como no país incidentes de violência de rua que foram inicialmente processados como eventos isolados ocorridos em um tempo e lugar específicos, envolvendo um conjunto específico de atores, se tornaram atos de “terrorismo” da “rede ETA”.

Ela identifica uma mudança narrativa por parte do Ministério Público ao longo dos anos 1990 (TERWINDT, 2012: 195), ligando diferentes eventos e diferentes intervenientes a fim de construir uma narrativa para enquadrar incidentes individuais ao ETA e ao terrorismo. Esta mudança se mostrou como determinante no tratamento dos casos posteriores das ações dos grupos separatistas, com mais relevância a partir dos anos 2000. Foi o caso de uma ação em 2005, na qual o Tribunal Nacional Espanhol declarou a organização juvenil esquerda-nacionalista basca Jarrai/Haika/Segi como uma organização ilegal, mas não uma organização terrorista (TERWINDT, 2012: 218). Esta decisão provocou contestações sobre a natureza de uma organização terrorista, sendo criticada por muitas organizações de vítimas. Anos depois, em 19 de Janeiro de 2007, a Suprema Corte reverteu o veredicto e declarou Jarrai/Haika/Segi uma organização terrorista. O Supremo Tribunal decidiu que o mais importante é a "natureza" da ação e o objetivo perseguido para distinguir entre uma organização armada e uma organização terrorista.

Carolijn Terwindt analisa como a categorização de “organização terrorista” e suas relações conceituais frente à distinção entre uma organização "ilegal" e uma organização "armada" se desenvolveu na Espanha, em âmbito jurídico e em outras esferas sociais. Vê-se, portanto, que o conceito de terrorismo não é desenvolvido em abstrato, mas o seu significado é dado através da aplicação do conceito a determinados grupos e a recusa de aplicá-la a outros.

No debate das classificações, e de sua eficácia simbólica, um dos grandes pontos de criminalização do ETA nos tribunais espanhóis partiu no último período de sua identificação como uma rede. Segundo a autora, a sua categorização como uma rede não só significativamente altera o conceito de uma organização "terrorista", mas também a gama de pessoas que estão sendo considerados "membros" da organização. Assim, a imagem da rede ETA teria mudado a visão de quem são os membros da ETA e também o significado presente de "colaboração" com a ETA. A imagem da rede ETA levantaria questões, portanto, sobre a aplicabilidade dos crimes que em sua definição se referem ao “terrorismo” ou à “glorificação do terrorismo” ou de “recrutamento para uma organização terrorista”.

A autora argumenta como a análise dos processos criminais durante os anos 2000 mostraram uma mudança na interpretação sobre a ETA e os símbolos e atos de fala em apoio a militantes da ETA. Isto levou à acusação de muitas pessoas e tipos de conduta que não eram processados com êxito anteriormente. Assim, sem a imagem da rede ETA (TERWINDT, 2012: 273) não teria sido possível a realização de macro-julgamentos, e sem a mudança na definição de Borroka Kale como terrorista, os seus jovens militantes não seriam condenado a dez anos de prisão por um coquetel Molotov. Neste processo, Carolijn Terwindt identifica como a disputa política é arrastada para a arena de justiça criminal.

### **3. A luta dos Mapuches pelas suas terras tradicionais no Chile**

Segundo Pernilla Stamm'ler Jaliff, desde meados da década de 1990, as Comunidades Mapuche tentam chamar a atenção nacional e internacional para a restauração das suas terras que têm sido ilegalmente apropriadas por empresas florestais e proprietários privados. Os protestos variaram de formas não violentas para atos violentos de manifestações, como a ocupação da terra disputada, o bloqueio das vias

públicas, a queima de florestas e casas, sabotagem de máquinas e equipamentos etc. O autor afirma que:

Durante a década de 1990 as terras mapuches foram profundamente afetadas por investimentos em silvicultura, projetos de hidrelétricas e construção de estradas. Até o ano 2000, 1,5 milhões de hectares de território Mapuche, incluindo pastagens e terras agrícolas, tinham sido cobertos por pinheiros e eucaliptos. Duas empresas isoladamente (Mininco e Arauco) abrangeram mais de 1 milhão de hectares com árvores exóticas. Isto levou a uma insatisfação generalizada entre a comunidade Mapuche que por sua vez manifestou-se através de greves de fome e ocupação da terra disputada. As tentativas agressivas de ativistas Mapuche para recuperar suas terras ancestrais levaram a uma resposta do governo na forma de aplicação da lei anti-terrorista. (JALIFF, 2013: 9)

O autor pontua que a organização Human Rights Watch declarou que a utilização da marca de terroristas mantém líderes Mapuche em prisão preventiva durante anos, bem como as investigações são realizadas com base em provas secretas e evidências chave podem ser apresentadas em audiências orais nos julgamentos por testemunhas "sem rosto". Estas afirmações ilustram os efeitos da Lei Antiterror do Chile, que retira dos tribunais criminais comuns os seus réus e autoriza o Ministério Público a proceder investigações criminais em segredo, manter pessoas acusadas em pré-julgamento por meses, e os réus não estão autorizados a conhecer a identidade dos seus acusadores. Além disso, a legislação permite aos juízes autorizar o pedido de promotores para interceptar a correspondência do réu, inspecionar computadores pessoais e contas telefônicas, ações que não são permitidas em investigações criminais comuns.

A Lei Antiterror chilena trata-se da Lei no. 18.314, estabelecida por Pinochet em 1984 e posteriormente modificada pelo presidente Ricardo Lagos em 2002. Sob gestão do governo anterior, de Eduardo Frei, de 1994 a 2000, o código penal comum foi usado contra os indígenas e três processos foram iniciados contra os Mapuches sob a Lei de Segurança do Estado. No entanto, diante da intensificação de incidentes violentos na zona de Araucanía Maior, principal área de conflito contra os Mapuches, os proprietários de terras exigiram uma resposta mais firme do governo. No contexto internacional de "Combate ao Terror", o governo Lagos modificou a lei anti-terrorista para torná-la um instrumento mais poderoso. Esta ação foi alvo de crítica pela comunidade internacional,

sob o argumento da violação do Art. 14 do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos.

Cabe assinalar que a lei anti-terrorista é uma herança do regime de Pinochet, mas não havia sido aplicada contra o povo Mapuche até esta modificação do governo Lagos em 2002. A alteração promovida por Lagos abriu espaço para o enquadramento dos Mapuches principalmente por classificar entre as práticas terroristas incêndios em "madeiras, campos de milho, pastagens, esfrega, cercas, ou campos", repertório de ação utilizado pelo Mapuches contra a apropriação das suas terras.

A existência de legislação antiterror como herança ditatorial e os impactos da onda atual dessas legislações, aprofundando a punitividade da legislação, é o caso do Chile, mas pode se aplicar à realidade do Brasil e de outros países. Desta forma, o autor afirma:

O caso Mapuche levanta questões sobre muitos dos elementos da política mundial como o terrorismo, a soberania, o direito internacional, os direitos das minorias e da economia em geral. Devido a isso, o caso não só é relevante para outros casos envolvendo povos indígenas, mas também envolvendo pessoas com a marca de cometer crimes de terrorismo, bem como outros grupos minoritários que exigem reconhecimento político. (JALIFF, 2013: 12)

O artigo data de 2013, quando o autor afirma que existiam 28 prisioneiros políticos Mapuches no Chile, todos condenados ao abrigo da lei anti-terrorista. A prisão de lideranças de movimentos sociais é uma prática dos Estados na desarticulação de lutas que consideram ameaçadoras aos seus interesses. Observa-se no caso Chileno como a legislação antiterror constituiu efetivamente uma oportunidade política para aqueles que já reprimiam os Mapuches na luta por suas terras, elevando a incidência penal sobre os mesmos.

### **Os casos emblemáticos internacionais e a “Guerra ao Terror”**

Além dos casos apresentados a partir da análise de pesquisadores, é importante assinalar que na França neste ano de 2016 ocorreu um fato significativo com relação à “Guerra ao Terror”. No dia 09 de fevereiro foi aprovada pela Presidência da França a proposta de alteração da Constituição que previa a retirada da nacionalidade para pessoas condenadas por terrorismo. Hollande apresentou as propostas dias após os ataques de 13 de novembro em Paris, que culminou em mais de 100 mortos. O projeto provocou a

demissão da ministra da Justiça Christiane Taubira<sup>14</sup> e gerou intensa polêmica pelo questionamento da arbitrariedade da legislação em contexto de xenofobia e crise econômica na Europa.

Após arrastar por meses este debate legislativo, com ampla aprovação da extrema direita francesa, o Presidente François Hollande retirou a proposta, a qual teve discordância das duas casas do Parlamento, declarando que o compromisso “parece fora de alcance” e lamentando o recuo<sup>15</sup>. Na perspectiva da utilização da “Guerra ao Terror” como uma oportunidade de justificar medidas já em disputa nos diferentes contextos nacionais, vale a análise de Sidney Tarrow a respeito das tensões internacionais:

Um fosso cultural importante que enfrentam grupos de imigrantes com os direitos civis restritos às populações nativas, cujos governos estão cada vez mais inquietos em alguns estados, de Paris a Califórnia, estão sob pressão para limitar os direitos dos imigrantes que vivem e prevenir a entrada de estrangeiros no futuro. Em todo o Ocidente, desde a fronteira oriental da Alemanha para os EUA do sul estão fechando as portas aos imigrantes, e, o que é igualmente importante, os já instalados estão sendo trancados em guetos. (TARROW, 1997: 327)

É importante assinalar como os casos estudados de enquadramento da lei antiterror são situações de tensão anteriores à existência das leis. Os casos dos ecoterroristas nos Estados Unidos, do ETA na Espanha e dos Mapuches no Chile tratam de tensões da arena política, cujo tratamento já ocorria, por um lado, pela repressão direta do Estado, mas, principalmente, nestes três casos já havia tratamento penal aos mesmos. No entanto, os parâmetros de punitividade presentes na onda de “Combate ao Terror” do pós-11 de setembro permitem um maior grau de repressão a esses movimentos, legitimado pelas novas legislações antiterror.

O momento atual implica uma nova economia moral<sup>16</sup> conservadora, baseada na ideologia jurídico-penal de legitimação da criminalização dos conflitos e movimentos sociais com a justificativa da prevenção da “ameaça terrorista”. Nota-se um enquadramento simbólico da repressão estatal e violência política, promovidos pela política antiterrorismo, baseada na distinção entre o que seriam ações legítimas dos

---

<sup>14</sup>Disponível em: [http://www.jn.pt/PaginaInicial/Mundo/Interior.aspx?content\\_id=5022363](http://www.jn.pt/PaginaInicial/Mundo/Interior.aspx?content_id=5022363) Acesso em 29/05/2016

<sup>15</sup> Disponível em: <http://liberal.com.br/mundo/terrorismo/hollande-desiste-de-mudancas-na-constituicao-propostas-apos-ataques-de-paris/> Acesso em 29/05/2016

<sup>16</sup> THOMPSON, E. A economia moral da multidão inglesa no século XVIII. In: Costumes em Comum: estudos sobre a cultura popular tradicional. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

movimentos sociais e quais ultrapassariam esses limites em termos de radicalização. A ação sobre o repertório dos movimentos sociais distinguindo os atos “legítimos” de atos “terroristas” tem como uma de suas consequências imediatas uma maior incidência do Estado sobre as lutas sociais, legitimando a limitação de suas possibilidades de ação. O caso Mapuche, no qual a legislação foi modificada no sentido de enquadrar os repertórios da resistência indígena, é um caso em que a incidência estatal sobre a ação dos movimentos sob o véu do “Combate ao Terror” se evidencia.

Nota-se como o novo ciclo de “inimigo público” criado pelos Estados Unidos desde 2001 se adequa como uma “oportunidade política” para agentes estatais e elites nos diferentes contextos. Sidney Tarrow usa a categoria de “oportunidades políticas” para tratar dos momentos únicos nos quais movimentos sociais se inserem para potencializar suas ações, afirmando que tratam-se de acontecimentos explorados e expandidos pelos movimentos sociais, transformadas em ação coletiva e mantidas por meio de estruturas de mobilização e marcos culturais (TARROW, 1997), e ao definir mais propriamente essas “estruturas de oportunidades políticas” o autor aponta que se constituem como

Dimensões consistentes - ainda que não necessariamente formais, permanentes ou nacionais – do entorno político, que fomentam ou desincentivam a ação coletiva entre as pessoas. O conceito de oportunidade política coloca ênfase nos recursos exteriores ao grupo (TARROW, 1997: 49).

Deste modo, ao passo que os diferentes contextos criam “oportunidades” para os movimentos sociais, ressalta-se como “oportunidades” podem ser criadas igualmente para agentes que desejam sua contenção. É o caso das legislações baseadas no “Combate ao Terror”, que permitem que ações já criminalizadas e perseguidas anteriormente ganhem nova roupagem de “terrorista”, aumentando o poder punitivo estatal sobre as mesmas.

## **A Lei Antiterror do Brasil**

Todas as Emendas de Plenário apresentadas pelos cultos Deputados vêm somar ao esforço de gênese normativa, que tanto contribuirá para o aprimoramento da ordem jurídica pátria. Para tutelar a gama de bens jurídicos em liça, imanente à criminalidade em ebulição no terceiro milênio, é que é tipificado o terrorismo. Demais disso, são positivados importantes disposições processuais

penais.<sup>17</sup> - Parecer proferido em Plenário, sobre o Projeto de Lei 2016/2015 - Sala da comissão, 11 de agosto de 2015 - Deputado Arthur Oliveira Maia

O texto indicado pelo Executivo Nacional foi motivo de grande discussão nas casas legislativas brasileiras. Entre os pontos de divergência encontra-se o uso de termos com menção a motivações por “ideologia”, “política” ou, por fim, “extremismo político” como um dos fatores de motivações do crime de terrorismo. A utilização destes termos encontrou resistência entre parlamentares, movimentos sociais e intelectuais por compreender-se que abriria brechas à criminalização da ação política. Na indicação do Executivo, o texto base<sup>18</sup> para a criação da lei antiterror previa como organizações terroristas:

Aquelas cujos atos preparatórios ou executórios ocorram por razões de ideologia, política, xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou gênero e que tenham por finalidade provocar o terror, expondo a perigo a pessoa, o patrimônio, a incolumidade pública ou a paz pública ou coagindo autoridades a fazer ou deixar de fazer algo. A pena para tal delito, passível de regime fechado, será de 8 a 12 anos e multa

O Projeto de Lei 2016/2015 ganhou um formato de texto final na Câmara de Deputados no dia 13 de agosto de 2015<sup>19</sup>, com a retirada da motivação por “extremismo político” entre as previsões do terrorismo, e no dia 19 de agosto 2015 foi enviado para apreciação no Senado. O Senado aprovou no dia 28 de outubro de 2015 um novo projeto, com 38 votos favoráveis e 18 contrários<sup>20</sup>, um substitutivo ao PLC 101/2015 de autoria do Senador Aloysio Nunes. O substitutivo mantinha a motivação por “extremismo político” na tipificação do terrorismo, além de outras modificações.

O Projeto de Lei fruto das modificações no Senado Federal tipificava o crime de terrorismo como aquele que atenta contra pessoa, “mediante violência ou grave ameaça, motivado por extremismo político, intolerância religiosa ou preconceito racial, étnico, de gênero ou xenófobo, com objetivo de provocar pânico generalizado” (art. 2º). A alteração defendida pelo Senador Aloysio Nunes considerava terrorismo político o ato que "atentar gravemente contra as instituições democráticas" (§ 1º, art. 2º, do substitutivo do Senado

---

17 Parecer proferido em Plenário em 11 de agosto de 2015. Relator Deputado Arthur Oliveira Maia. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1514014> Acesso dia 15 de junho de 2016.

18 Mensagem do Executivo nº 209, da Presidência da República, do dia 16 de junho de 2015. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1514014> Acesso dia 15 de junho de 2016.

19 Redação final do Projeto de Lei N°2016-F de 2015. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1514014> Acesso dia 15 de junho de 2016.

20 Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/10/28/senado-aprova-tipificacao-do-crime-de-terrorismo> Acesso em 29/05/2016



Federal). O Senador afirma em artigo de sua autoria, “Por que o Brasil precisa de uma lei antiterrorismo”<sup>21</sup>:

Assim, o extremismo político – que é um atentado às instituições democráticas –, a intolerância religiosa ou o preconceito racial, étnico, de gênero ou xenófobo, compõem o dolo especial do crime de terrorismo. Neste particular, a lei proposta, ao definir o “extremismo político”, determina espécie de excludente, pois expurga do tipo toda ação radical por motivo político que não esteja relacionado ao fim de atentar à democracia. (...)

Tipificado assim, com tanta circunspeção, o crime de terrorismo não há como aceitar o argumento brandido, especialmente pela bancada do PT, de que estaríamos criminalizando os movimentos sociais. Nem muito menos adotar as ressalvas com que eles pretenderam que a lei não fosse aplicada a atos praticados no contexto de manifestações com propósito de protesto ou reivindicação de direitos. (...)

No fundo, o debate mais aceso, quando da votação do meu substitutivo, foi entre, de um lado, aqueles que consideram que o terrorismo, expressão do mal absoluto, merece repúdio também absoluto, e, de outro, os que julgam que o terrorismo deva merecer um repúdio apenas relativo. Venceram os primeiros por ampla maioria.

Apesar deste posicionamento do Senado, no dia 24 de fevereiro de 2016 a Câmara de Deputados Federais votou pela rejeição do substitutivo do Senado, prevalecendo o Projeto de Lei elaborado pela Câmara de Deputados de 13 de agosto 2015<sup>22</sup>. Neste texto, é suprimida o trecho “motivados por razão políticas, de ideologia ou xenofobia” como elemento do delito do terrorismo, bem como é colocado de forma expressa a ressalva da atuação de movimentos sociais. É interessante observar como a justificativa do Senado pela manutenção do termo “extremismo político”, evidenciando a causa política dos atos tipificados como terrorismo, dialoga diretamente com a questão levantada por Sidney Tarrow sobre a ação do Estado frente aos movimentos sociais. Segundo o autor,

Nem todas as mudanças de longo prazo na estrutura do Estado criaram oportunidades para os adversários, e muitos tiveram como objetivo refreá-los. Uma vez que a ideia de se unir em prol de objetivos comuns tornou-se generalizada, o medo dos movimentos levou os Estados nacionais a promover a criação de forças policiais e a aprovar leis draconianas que proibiam o direito

---

21 Disponível em: <http://www.aloysionunes.com/vale-para-todos/> Acesso em 29/05/2016

22 Parecer proferido em Plenário em 24 de fevereiro em 2016, da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1514014> Acesso dia 15 de junho de 2016.

de reunião e associação. Não parece nenhum acidente, por exemplo, a Inglaterra criar uma polícia nacional profissional em 1892, justo quando começou a se desdobrar um grande ciclo de protesto e antes da primeira grande expansão do sufrágio. Houve também um claro fortalecimento da polícia coincidindo com o aumento dos conflitos laborais, sobretudo quando, no final do século XIX, apareceu a greve de massas. (TARROW, 1997: 138-139)

A partir da análise do autor pode-se perceber a ação contínua dos Estados em conter os movimentos sociais que insuflam mudanças na ordem estabelecida. O ponto em questão, portanto, é como a partir de uma perspectiva mais ampla da relação entre as instituições e os movimentos sociais podemos verificar a atual onda internacional de legislações antiterror. A lei, sob protagonismo político dos Estados Unidos, é viabilizada pelas elites políticas de cada país, se tornando uma medida que pode servir como elemento de legitimação e aprofundamento da tendência já existente dos Estados na repressão da luta política.

De outro lado, Tarrow assinala também a relação dialética entre Estados e movimentos sociais. Logo, apesar da tendência abordada da tensão permanente entre ambos, ocorrem também adequações e sínteses neste processo. Neste sentido, é de se questionar igualmente se a Lei Antiterror não pode cumprir um papel de restrição das lutas sociais e, portanto, de avanços na própria estrutura estatal na garantia de direitos. Numa perspectiva histórica o autor afirma:

No início da segunda metade do século XIX, os movimentos e sua capacidade de irrupção levou os Estados nacionais a estender o sufrágio, a aceitar a legitimidade das associações de massa e abrir novas formas de participação para os seus cidadãos. Num sentido muito real, a cidadania surgiu através de uma dialética grosseira entre movimentos - reais e imaginários - e do Estado nacional. Muitas das reformas do Estado Moderno – desde a lei trabalhista da década de 1840 até reformas sobre o desemprego e saúde na Prússia - foram respostas diretas às demandas dos movimentos ou tentativas de impedir as suas respostas de desenvolvimento. (TARROW, 1997: 140)

Nesta perspectiva, a relação entre a Lei 13.260/2016 e a legitimação da repressão dos movimentos sociais se coloca como uma possibilidade, o que constituiu uma polêmica aberta no debate legislativo. Na disputa nacional, a proposta do Senado de manutenção da motivação por “extremismo político” foi rechaçada no retorno à Câmara de Deputados, sendo evocado o artigo 20 da Lei de Segurança Nacional em vigor. O

texto<sup>23</sup> que justifica a rejeição do Substitutivo do Senado declara:

Não se pode olvidar, entretentes, que o Senado Federal suprimiu a cláusula de salvaguarda democrática, inserida por esta Casa, que assegurou o direito de manifestação por parte da população. Neste sentido, confira-se o quanto apontou a Organização das Nações Unidas:

O projeto de lei 101/2015 tenta definir os crimes de terrorismo no Brasil, permitindo ainda a criação de procedimentos investigatórios e processuais.  
(...)

Um dos problemas identificados pelos relatores da ONU se refere à modificação feita no texto pelo Senado.

“Lamentamos que o atual projeto de lei excluiu um artigo anterior que estabelecia uma salvaguarda importante que garantia que a participação em manifestações políticas e em movimentos sociais não fosse considerada no âmbito dessa lei”, disse o documento da ONU.

Desta forma, o texto final da Lei 13.260 de 2016, após a intensa disputa dentro dos espaços institucionais, não coloca motivação política como elemento do delito e ressalva no § 2º que a lei

Não se aplica à conduta individual ou coletiva de pessoas em manifestações políticas, movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou de categoria profissional, direcionados por propósitos sociais ou reivindicatórios, visando a contestar, criticar, protestar ou apoiar, com o objetivo de defender direitos, garantias e liberdades constitucionais, sem prejuízo da tipificação penal contida em lei.

Apesar da vitória simbólica de salvaguardar movimentos sociais, permanece o questionamento da possibilidade de casos em que pode ser usada a legislação antiterror. Como abordado, em experiências ao redor do mundo a Lei Antiterror vem sendo usada para intensificar a criminalização sobre movimentos sociais. Desta forma, apesar da ressalva a organizações políticas, o texto final da Lei 13.260/2016 apresenta o seguinte conteúdo:

Art. 2º O terrorismo consiste na prática por um ou mais indivíduos dos atos previstos neste artigo, por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião, quando cometidos com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz

---

23 Parecer proferido em Plenário em 24 de fevereiro em 2016, da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1514014> Acesso dia 15 de junho de 2016.

pública ou a incolumidade pública.

§ 1º São atos de terrorismo:

I - usar ou ameaçar usar, transportar, guardar, portar ou trazer consigo explosivos, gases tóxicos, venenos, conteúdos biológicos, químicos, nucleares ou outros meios capazes de causar danos ou promover destruição em massa;

II-(VETADO);

III-(VETADO);

IV - sabotar o funcionamento ou apoderar-se, com violência, grave ameaça a pessoa ou servindo-se de mecanismos cibernéticos, do controle total ou parcial, ainda que de modo temporário, de meio de comunicação ou de transporte, de portos, aeroportos, estações ferroviárias ou rodoviárias, hospitais, casas de saúde, escolas, estádios esportivos, instalações públicas ou locais onde funcionem serviços públicos essenciais, instalações de geração ou transmissão de energia, instalações militares, instalações de exploração, refino e processamento de petróleo e gás e instituições bancárias e sua rede de atendimento;

V - atentar contra a vida ou a integridade física de pessoa:

Pena - reclusão, de doze a trinta anos, além das sanções correspondentes à ameaça ou à violência.

Deste modo, a Lei 13.260/2016 permite que uma pessoa sofra pena de reclusão entre doze a trinta anos por ameaçar usar “conteúdos biológicos, químicos”; “trazer consigo explosivos”; “sabotar de modo parcial a partir do controle cibernético” meios de comunicação; por “atentar contra a integridade física de pessoa”. Todas estas ações são muito vagas, quando não já constituem crimes em outros tipos penais. No entanto, a diferença é que “quando cometidos com a finalidade de provocar terror social ou generalizado” esses atos chegam ao tempo máximo possível de prisão no país, de trinta anos.

Ressalta-se como a tipificação do terrorismo se baseia em interpretação subjetiva da intenção dos réus, o que ocorre na aplicação da legislação em outros ordenamentos. Como afirma Carolijn Terwindt sobre o combate a ação de grupos ambientalistas nos Estados Unidos sob a tipificação de “ecoterrorismo”, a lei “ênfatica o motivo dos réus, a fim de justificar o rótulo de terrorismo e a aplicação do reforço terrorismo. Embora os motivos são tradicionalmente excluídos da arena de justiça criminal, o rótulo de terrorismo traz de volta o motivo” (TERWINDT, 2012: 653). A punição baseada na

intenção de “provocar terror” abre margens, portanto, para a interpretação dos operadores da lei entre atos que apresentariam ou não a intenção deste fim.

Além da amplitude da legislação, a lei antiterror chama a atenção pelo rigor das suas penas, no caso do Brasil e em outros contextos nacionais. Uma ressalva sobre o relatório da Câmara de Deputados que rejeita o substitutivo do Senado Federal é que entre os motivos colocados aponta-se que a Lei do Senado é mais “liberal” que a dos Deputados. Afinal, enquanto no texto da Câmara dos Deputados a punição é de reclusão de quinze a trinta anos, no texto do Senado Federal a proposta é de que a pena de reclusão “seja, apenas, de doze a vinte anos”<sup>24</sup>.

Da mesma forma, o Deputado Arthur Maia, relator do parecer que rejeita o Substitutivo do Senado, coloca que no art.6º do Substitutivo do Senado Federal o condenado pelo crime previsto no art.2º da Lei Antiterror iniciará o cumprimento da pena em regime fechado, em estabelecimento penal de segurança máxima. Enquanto “o texto aprovado na Câmara de Deputados não faz tal restrição, mostrando maior rigor no tratamento dos condenados pelas outras infrações penais ora disciplinadas”.

Ao final, a pena prevista na Lei 13.260/2016 é de reclusão de doze a trinta anos, além das sanções correspondentes à ameaça ou à violência. Além disso, a Lei prevê também que cabe à “Polícia Federal a investigação criminal, em sede de inquérito policial, e à Justiça Federal o seu processamento e julgamento, nos termos do inciso IV do art. 109 da Constituição Federal” (art 11). Por fim, há também a possibilidade, a partir da Lei 13260/2016, de o juiz, de ofício, a requerimento do Ministério Público ou mediante representação do delegado de polícia, “decretar, no curso da investigação ou da ação penal, medidas assecuratórias de bens, direitos ou valores do investigado ou acusado, ou existentes em nome de interpostas pessoas” (art. 12). Vê-se, desta forma, que a Lei Antiterror além de aumentar a punitividade com relação ao tempo de encarceramento, é um retrocesso no sentido de garantias processuais do réu, com medidas que elevam os atos do tipo penal e deixando de ser tratados como um “crime comum”.

Apesar do texto final ressaltar movimentos sociais de sua possibilidade de atuação, a Lei Antiterror do Brasil aprofunda sensivelmente o poder punitivo estatal, aumentando as penas e as restrições de direitos processuais aos enquadrados pela mesma.

---

<sup>24</sup> Idem

Neste sentido, cabe a reflexão colocada Pernilla Stamm'ler Jaliff no uso da Lei Antiterror para enquadrar os Mapuches no Chile:

As leis anti-terroristas criam um espaço onde é legítimo ignorar os direitos humanos internacionais e os princípios democráticos, por causa do carácter excepcional de crimes terroristas. O termo "terrorismo", ao longo dos últimos anos, foi esticado para incluir pessoas que mal podem ser rastreadas de volta à definição original dos crimes excepcionais. Pode-se perguntar, conseqüentemente, quem deve ir sob a classificação de terrorista. (JALIFF, 2013: 23)

Desta forma, sob a justificativa do “Combate ao Terror” percebe-se como as novas legislações antiterror aprofundam a sociedade de controle e, por conseguinte, a militarização da vida observada por Giddens (1991). Sob a justificativa de prevenir a ameaça de violência militar, a Lei Antiterror suprime direitos de manifestações historicamente constituídos. Assim, ao tentar conter o poder destruídos de “armamentos em massa” e a pacificação interna nos estados, o que se verifica é um controle maior sob a população no sentido de lutar por suas demandas específicas, concretizadas em pautas de movimentos sociais.

É importante ressaltar como a utilização desta legislação em outros países contra movimentos sociais aponta para a possibilidade do uso no mesmo sentido na realidade nacional. A lei possibilita enquadrar ações do repertório de lutas dos movimentos sociais como “terrorista”, o que se mostra como uma grande abertura para arbitrariedades, ainda mais em um contexto nacional constituído historicamente pelo autoritarismo. A respeito da nossa cultura autoritária, Loic Wacquant afirma que:

A insegurança criminal no Brasil tem a particularidade de não ser atenuada, mas nitidamente agravada pela intervenção das forças da ordem. O uso rotineiro da violência letal pela polícia militar e o recurso habitual à tortura por parte da polícia civil (através do uso da "pimentinha" e do "pau-de-arara" para fazer os suspeitos "confessarem"), as execuções sumárias e os "desaparecimentos" inexplicados geram um clima de terror entre as classes populares, que são seu alvo, e banalizam a brutalidade no seio do Estado. (...) Essa violência policial inscreve-se em uma tradição nacional multissecular de controle dos miseráveis pela força, tradição oriunda da escravidão e dos conflitos agrários, que se viu fortalecida por duas décadas de ditadura militar, quando a luta contra a "subversão interna" se disfarçou em repressão aos delinquentes. (WACQUANT, 2001: 5)

Deste modo, apesar de verificar-se a vitória simbólica de ressaltar os movimentos sociais no texto da Lei 13260/2016, na prática vigora hoje no país uma lei que pode imputar duras penas a pessoas pelo fato de praticarem atos “com a finalidade de provocar terror social ou generalizado”. Esta finalidade de provocar terror se constitui no campo simbólico, da intenção dos agentes no ato do delito. Vale a indagação se diversos instrumentos dos repertórios de ação de movimentos sociais não são encarados pelos poderes constituídos justamente com a finalidade simbólica de “provocar terror social”. A possibilidade de, em última instância, afirmar ou não o que é a intenção do terror, em contraposição ao que seria um “movimento social legítimo”, abre amplas margens para a atuação da repressão estatal.

Nos exemplos estudados, ações que fazem parte do repertório de ação de movimentos sociais puderam ser enquadradas como terroristas, restringindo as possibilidades de ação mesmos. Cabe o questionamento se na realidade brasileira ações típicas das lutas sociais serão enquadradas, como é o caso de atear fogo sobre elementos simbólicos; realizar ocupações; eventos como “catracasso” ou “quera-quebra” nos transportes públicos; ações no campo da internet e nos meios de comunicação em geral.

Citando mais uma vez Tarrow, relocalizamos a tensão histórica entre Estados e movimentos sociais. O autor afirma que “A estruturação da ação coletiva por parte do Estado é muitas vezes resultado de tentativas explícitas para limitar o protesto invocando penalidades legais”. (TARROW, 1997: 171). Para o caso de realidades que evocam os princípios democráticos, o autor ressalva que estes mesmos princípios podem ser utilizados pelo Estado para justificar a repressão:

O compromisso dos Estados representativos pelo pluralismo torna mais fácil para recrutar o apoio a medidas repressivas contra aqueles que não compartilham os valores do pluralismo. Os sistemas liberais podem ser ferozmente anti-liberal quando desafiados por aqueles que não compartilham os valores do liberalismo, como têm a oportunidade de ver os dissidentes americanos repetidamente (TARROW, 1997: 170).

Neste sentido, há a possibilidade diante da nova legislação de se enquadrar ações como lesão corporal ou mesmo o ato de portar material explosivo como passível de punição de 12 a 30 anos de prisão em presídio de segurança máxima, desde que comprovada a intenção de “provocar o terror”, a depender das interpretações dos operadores do Direito. Não é possível ainda, pela proximidade dos acontecimentos,

analisar a aplicação da nova legislação no cenário nacional. No entanto, a amplitude do seu texto final e o cenário internacional deixam evidente a possibilidade da sua aplicação contra a ação de movimentos sociais. No Brasil, vivemos um passado de práticas autoritárias e esta nova legislação pode significar um novo passo da ação penal legitimada contra as lutas populares.

### **A sociedade de risco como justificativa para o Combate ao Terror**

Da política da “Guerra ao Terror” desdobram-se uma série de consequências. Em primeiro lugar, destaca-se a justificativa da manutenção de guerras contra diversos países, como é o caso do confronto movido pelos Estados Unidos contra o Irã e a Síria. Desta forma, em nome do combate a uma “ameaça global”, o poderio militar (GIDDENS,1991) se aprofunda sob o emblema da busca da paz mundial, seja na promoção de invasões e guerras em outros países, seja pelo acirramento da vigilância e punitividade interna. Neste sentido, destaca-se o discurso de Obama em 12 de janeiro deste ano<sup>25</sup>: “Nosso inimigo está escondido em garagens e apartamentos e vamos atrás deles, que representam um perigo para civis”. Neste mesmo evento, o presidente dos EUA afirma a liderança de uma coalizão de mais de 60 países na estratégia de cortar o financiamento ao terrorismo.

Desdobra-se deste cenário o fator da restrição de direitos associado à “Guerra ao Terror”. Verifica-se, portanto, o aprofundamento da vigilância apontada por Giddens (1991), com leis de escopo arbitrário na definição do que seriam atos terroristas e com amplo rigor nas penas de longa duração. A “Guerra ao Terror” atual é um dos pontos de intensificação do eixo da vigilância analisado pelo autor, estruturante da vida moderna na organização dos estados-nação. Assim, quando Giddens (1991) avalia que o monopólio bem-sucedido dos meios de violência por parte dos estados modernos repousaria sobre a manutenção secular de novos códigos de lei criminal, mais o controle supervisorio de "desvios", percebe-se como a criação do inimigo social do “terrorista” cumpre atualmente o papel de fenômeno a ser combatido que mobiliza fartos recursos e legislações cuja aplicação pode se dar como oportunidade de produzir outros efeitos, como a repressão a movimentos sociais ou políticas de restrição a imigração e outros direitos.

---

25 <http://agenciabrasil.etc.com.br/internacional/noticia/2016-01/em-discurso-nacao-obama-defende-combate-ao-terrorismo-e-reforma>



Assim, sob o argumento das ameaças apresentadas por Giddens (poder totalitário, guerra nuclear, destruição em massa) o combate ao terrorismo gera, por outro lado, uma contrapartida de ameaças no sentido da retirada de direitos. Na declaração de Bush em 2003 vemos a articulação desses elementos levantados pelo autor, como fundantes da Guerra ao Terror norte-americana:

Hoje, o perigo mais grave na guerra ao terror, o mais grave perigo que afronta a América e o mundo são os regimes fora da lei, que procuram e possuem armas nucleares, químicas e biológicas. Esses regimes poderiam usar essas armas para chantagear, aterrorizar e praticar assassinatos em massa. Eles ainda poderiam ceder ou vender esses armamentos aos aliados dos terroristas, que poderia usá-las sem a menor hesitação. (BUSH, 2003)<sup>26</sup>

Assim, quando Giddens coloca que se, por um lado, os mecanismos de desenhaixe proporcionaram grandes áreas de segurança, mas que o novo elenco de riscos que por ali foram trazidos é enorme, vemos que a “Guerra ao Terror” constitui-se como um desses fenômenos contraditórios da “alta modernidade”. O que chama de intensidade de risco tratar-se-ia do elemento básico no "aspecto ameaçador" das circunstâncias em que vivemos, com possibilidade de guerra nuclear, calamidade ecológica, explosão populacional incontrolável, colapso do câmbio econômico global, e outras catástrofes globais potenciais. Desta forma, em prol justamente do combate a essas ameaças, correlacionando-se discursivamente o terrorismo como nova ameaça global, nota-se uma série de outros riscos, no escopo da cidadania e direitos sociais, se desenvolverem. Desta forma, a tentativa de “minimizar o perigo” do terrorismo cria a ameaça sobre a liberdade e uma restrição sobre o exercício de direitos políticos.

### **Referências Bibliográficas**

ALONSO, Angela. Repertório, segundo Charles Tilly: História de um conceito. *Sociologia&Antropologia*, 2012, p. 21-41.

BOURDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*. Lisboa: DIFEL; Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

---

<sup>26</sup> BUSH, George W. Discurso sobre o Estado da União. Washington, 2003. Disponível em: <<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/01/20030128-19.html>>.

- \_\_\_\_\_. Sobre o estado: cursos no Collège de France (1989-1992). Tradução Rosa Freire d'Aguiar. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.
- BUSH, George W. Discurso sobre o Estado da União. Washington, 2003. Disponível em: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/01/20030128-19.html>. Acesso em 15 de junho de 2016.
- CAMPOS, Marcelo da Silveira; KOERNER, Andrei. Segurança e “guerra ao terror”: um balanço da literatura contemporânea sobre a América Latina após 11 de setembro. Dossiê: Ecos do 11/09 – Dez anos depois. Mediações, Londrina, v. 16, n.2, p. 51-71, Jul./Dez. 2011
- JAKOBS, Günther; MELIÁ, Manuel Cancio. Direito Penal do Inimigo: Noções e críticas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.
- CRENSHAW, Marta. O terrorismo visto como um problema de segurança internacional. In: HERZ, Monica e AMARAL, Arthur Bernardes do (orgs.). Terrorismo e Relações Internacionais: perspectivas e desafios para o século XXI. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2010.
- GIDDENS, Anthony. As Consequências da Modernidade. São Paulo: Unesp, 1991
- GUIMARÃES, Alice Soares. A reemergência de identidades étnicas na modernidade: Movimentos Sociais e Estado na Bolívia contemporânea. Tese apresentada ao Instituto de Estudos Sociais e Políticos como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Ciências Humanas: Sociologia. Rio de Janeiro – IESP/UERJ, 2010.
- HARVEY, David. Cidades Rebeldes: Do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
- IANNI, Octavio. Capitalismo, Violência e Terrorismo. Ed. Civilização Brasileira, 2004..
- JALIFF, Pernilla Stamm'ler. The Indigenous People of Chile and the Application of the Anti-terrorist Law - A case study of the land-conflict in Araucanía, Southern Chile. Master's Thesis in International and European Relations at Linköping University. Supervisor: Ph.D. Patricia Lorenzoni, University of Gothenburg. 2013
- NOBRE, M. Choque de Democracia – razões da revolta. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- RODRIGUES, Thiago. “Guerra e terror”. In: Guilherme Castelo Branco (org.). Terrorismo de Estado. Belo Horizonte: Autêntica, pp. 203-219, 2013.
- TARROW, Sindy. El poder en movimiento – Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política. Alianza Editorial, S. A. Madrid, 1997.

TERWINDT, Carolijn. *Ethnographies of Contentious Criminalization – Expansion, Ambivalence, Marginalization*. Columbia University, 2012

THOMPSON, E. A economia moral da multidão inglesa no século XVIII. In: \_\_\_\_\_. *Costumes em Comum: estudos sobre a cultura popular tradicional*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

WACQUANT, Loïc. *As Prisões da Miséria*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

ZAFFARONI, E. Raúl. *O inimigo no direito penal*. Rio de Janeiro: Revan, 2007, 2ª edição.