

A Lei Antiterrorismo brasileira e a circulação internacional de regimes jurídicos punitivos

DOI: 10.15175/1984-2503-202113105

Adriano de Freixo*

Vinicius Armele**

Resumo

A Lei Antiterrorismo brasileira (nº 13.260/2016) foi elaborada e sancionada no contexto das manifestações de rua ocorridas entre 2013 e 2015 e da violência estatal que se seguiu a elas, vinculando-se aos grandes eventos esportivos ocorridos no período. A observação do processo de implementação dessa legislação nos leva, necessariamente, à discussão sobre a sua constituição como um mecanismo jurídico capaz de justificar medidas de exceção no interior de um regime democrático formal. A partir dessa premissa, procedeu-se a análise exploratória e explicativa dos fenômenos sociais, políticos e históricos levantados pelo problema debatido no artigo. Procurou-se, assim, demonstrar que a incerteza jurídica, que se traduz no uso de expressões vagas, cumpre uma função para o poder estatal, ou seja, a de possibilitar que o Estado brasileiro tenha a capacidade de agir livremente e enquadrar, a seu arbítrio, manifestações sociais e políticas como atos de terrorismo.

Palavras-chave: Lei Antiterrorismo; estado de exceção; terrorismo; GAFI.

La Ley Antiterrorismo brasileña y la circulación internacional de regímenes jurídicos punitivos

Resumen

La Ley Antiterrorismo brasileña (n.º 13.260/2016) fue elaborada y sancionada en el contexto de las manifestaciones de calle que se produjeron entre 2013 y 2015, y de la violencia estatal que las prosiguió, vinculada a los grandes eventos deportivos que se celebraron en esa época. La observación del proceso de implementación de dicha legislación nos lleva al debate sobre su constitución como mecanismo jurídico capaz de justificar medidas de excepción en el marco de un régimen democrático formal. A partir de esta premisa, se procedió al análisis exploratorio y explicativo de los fenómenos sociales, políticos e históricos que motiva el problema debatido en el artículo. De esta forma, se trató de mostrar que la incertidumbre jurídica, que se traduce en el uso de expresiones ambiguas, cumple una función para el poder estatal, es decir, permite que el Estado brasileño tenga la capacidad de actuar libremente y enmarcar, a su discreción, manifestaciones sociales y políticas como actos de terrorismo.

Palabras clave: Ley brasileña Antiterrorismo; estado de excepción; terrorismo; GAFI.

* Doutor em História Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e professor do Departamento de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais do Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense (INEST-UFF), onde atua na graduação em Relações Internacionais e nos Programas de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos (PPGEST) e Ciência Política (PPGCP). E-mail: adrianofreixo@id.uff.br. <http://lattes.cnpq.br/9900636572166116>. <https://orcid.org/0000-0002-0361-8565>

** Doutorando em Relações Internacionais na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e Mestre em Estudos Estratégicos pela Universidade Federal Fluminense (UFF). É pesquisador do Laboratório de Estudos em Política Internacional (LEPIN-UFF). E-mail: viniciusarmele@gmail.com. <http://lattes.cnpq.br/5789900616973192>. <https://orcid.org/0000-0001-9550-8453>

The Brazilian Anti-Terrorism Bill and the international circulation of punitive legal regimes

Abstract

The Brazilian Anti-Terrorism Bill (no. 13.260/2016) was drafted and approved in the context of the street demonstrations to have occurred from 2013 to 2015 and the state violence to have erupted in their wake, linked to the major sporting events held over the period. An examination of the process by which this legislation was implemented prompts a debate over its constitution as a legal mechanism able to justify extraordinary measures within a formal democratic regime. It is based on this premise that an exploratory and explanatory analysis is provided of the social, political, and historical phenomena raised by the question debated in the article. Such an approach thus seeks to demonstrate how legal uncertainty – transmitted through the use of vague expressions – allows the state power to endow the Brazilian State with the capacity to act freely and to selectively frame social and political demonstrations as acts of terrorism.

Keywords: Anti-Terrorism Bill; state of exception; terrorism; GAFL.

La loi antiterroriste brésilienne et la circulation internationale des régimes juridiques punitifs

Résumé

La loi antiterroriste brésilienne (n° 13.260/2016) a été rédigée et ratifiée dans le contexte des manifestations de rue tenues entre 2013 et 2015 et de la violence d'État qui s'en est suivie dans le cadre des grands événements sportifs réalisés à cette époque. L'observation du processus de mise en œuvre de cette législation nous a amené à l'analyser comme un mécanisme juridique à même de justifier des mesures d'exception au sein d'un régime démocratique formel. Sur cette base, nous avons procédé à l'analyse exploratoire et explicative des phénomènes sociaux, politiques et historiques mis en lumière par la problématique objet du présent article. Nous avons ainsi cherché à démontrer que l'incertitude juridique, qui se traduit par l'usage d'expressions vagues, remplit une fonction précise pour le pouvoir d'État, à savoir la capacité de l'État brésilien à agir librement et à considérer à son bon gré des manifestations sociales et politiques comme des actes de terrorisme.

Mots-clés : Loi antiterroriste ; état d'exception ; terrorisme ; GAFL.

巴西《反恐怖主义法》与刑事处罚制度的国际传播

摘要

巴西政府在2016年3月16日，在里约奥运会开幕前夕，起草并批准了《巴西反恐怖主义法》(2016年第13.260号)，该法案的产生背景是2013年至2015年间发生的一系列街头游行示威活动以及随之而来的国家的暴力镇压行为，这些示威活动与该时期发生的重大体育赛事(2014年世界杯足球赛)联系在一起。作者对该法律执行过程的观察使我们了解在民主制度的框架内，反恐特殊措施是如何被正当化的。在此基础上，本文探讨了特殊反恐措施所引起的社会问题，并对此种政治和历史现象进行了解析。我们认为，法律上的不确定性，尤其是它的模糊的表述，使巴西国家机关在履行权力的职能的时候，可以自由地采取行动，甚至把正当合法的社会和政治游行示威当成恐怖主义行为来处置。

关键词：反恐法；特例状态；恐怖主义。

A Lei Antiterrorismo – nº 13.260 (BRASIL, 2016) - foi elaborada pelo Poder Executivo e encaminhada ao Congresso Nacional no bojo dos megaeventos que aconteceram no Brasil na década de 2010. Sua aprovação e promulgação, ainda em meio ao ciclo de manifestações de rua iniciado em 2013, produziu grande inquietação entre ativistas brasileiros e estrangeiros, movimentos sociais e organizações de defesa dos direitos humanos.

Desde o início da discussão do projeto de lei 2016/2015 (BRASIL, 2015) pelos congressistas, essas organizações apontavam tanto para a precipitação na tramitação de legislação de tão grande impacto na vida da população – bem como para a baixa discussão na sociedade sobre suas possíveis implicações -, quanto para o que consideravam excessos do texto da lei. Segundo muitos especialistas, ela seria “demasiadamente ampla e poderia restringir indevidamente as liberdades fundamentais”, o que contraria o princípio penal da taxatividade. Isso poderia resultar em ambiguidades e confusões quanto ao que o Estado considera ato ou ofensa terrorista, visto que ao longo da história brasileira a criminalização das manifestações populares e a implementação de práticas repressivas – tanto através da violência estatal direta, quanto do estabelecimento de dispositivos jurídicos – contra elas têm sido recorrentes, articulando, via de regra, interesses econômicos e geopolíticos de atores externos com os das elites econômicas nacionais, sempre ciosas da “manutenção da ordem”.

Nessa visada, ao longo deste trabalho, procuramos entender os fatores domésticos e internacionais que levaram à proposição e aprovação da Lei 13.260 (BRASIL, 2016), tendo um megaevento esportivo - os Jogos Olímpicos - como pretexto para justificar a ascensão de legislação específica sobre uma questão até então sem maior centralidade na agenda política nacional, o terrorismo. Para tal, buscamos identificar o papel fundamental desempenhado pelo Grupo de Ação Financeira (GAFI) nesse processo, papel esse admitido pelo próprio ministro da Defesa do governo Michel Temer, Raul Jungmann, ao afirmar em entrevista que se o Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo não tivesse ameaçado não dar o “sinal verde” para a realização dos Jogos Olímpicos no Rio de Janeiro, o Brasil não teria a Lei Antiterrorismo (BOTTARI, 2016).

Portanto, neste artigo buscaremos apresentar as conexões internacionais que permitiram a ascensão de um novo dispositivo jurídico, de forma acelerada, dentro de um quadro de circulação internacional de regimes jurídicos punitivos. Esse processo traz consigo profundos dilemas tanto imanentes ao próprio tema, quanto endógenos em relação ao

processo histórico específico brasileiro. Dessa forma, serão discutidas as zonas cinzentas de indeterminação que se apresentam com a constituição da própria legislação da Lei de Antiterrorismo. Esses espaços de exceção (SCHMITT, 2005; AGAMBEN, 2004) são construídos a partir do próprio ordenamento jurídico e permite desativar a lei para autorizar as violações. Nesta perspectiva, discute-se também a Lei Geral da Copa que foi implementada para a Copa do Mundo de 2014. Ao fim, verifica-se a operação de uma contrainsurgência coercitiva e disciplinadora operando em um vazio insurrecional imaginário.

Circulação internacional de regimes jurídicos punitivos

Diante de toda a controvérsia em torno da Lei de Antiterrorismo brasileira, aqueles que a justificam partem da premissa que ela consegue responder às necessidades securitárias do país em meio ao quadro internacional de ação de grupos terroristas e a um contexto nacional de porosidade das fronteiras brasileiras que permitiria o financiamento e a lavagem de dinheiro – elemento esse que uniria esses grupos e facções criminosas. Não obstante, é importante ressaltar o período específico em que essa legislação foi formulada.

Marcado pela realização de uma sequência de grandes eventos internacionais no país - Jogos Pan-Americanos do Rio de Janeiro (2007), Jogos Mundiais Militares (2011), Conferência Internacional Rio+20 (2012), Copa das Confederações (2013), Jornada Mundial da Juventude, que incluiu a visita do Papa Francisco (2013), Copa do Mundo (2014) e Jogos Olímpicos e Paralímpicos (2016) -, ele forneceu uma justificativa mais facilmente assimilável para a suposta necessidade de uma legislação antiterrorismo, utilizando a preocupação com a segurança como argumento central. Os megaeventos potencializam, nesse sentido, as estratégias regulares da globalização neoliberal para mudanças nas legislações nacionais, englobando tanto questões como o combate ao crime organizado, quanto outras mais específicas, como as que envolvem renovações urbanas, através da realização de grandes obras. À época muitos jornais chegaram a noticiar, sem maior aprofundamento ou detalhamento, que o Brasil teria se comprometido, ao ser escolhido como sede da Copa do Mundo e das Olimpíadas, a aprimorar seu ordenamento jurídico.

Contudo, percebe-se uma linha tênue e tensa que existe entre o dever do Estado de proteger seus cidadãos e o de preservar seus direitos e garantias fundamentais. Como aponta Lasmar, “a questão da criação de uma legislação de anti e contra terrorismo é algo bastante complexo e que deve ir muito além da mera criminalização desse ato”, visto que é “absolutamente necessário compreender as especificidades desse fenômeno e desenhar

um conjunto de normas coerente, integrado e cuja arquitetura acompanhe uma estratégia mais ampla de prevenção e combate ao terrorismo” (LASMAR, 2015, p. 60; 63). Assim como os atos decorrentes de ações terroristas podem ameaçar os direitos e garantias dos cidadãos, as legislações antiterrorismo que forem mal estruturadas ou elaboradas de forma apressada, sem maiores debates com a sociedade, também podem ameaçar as liberdades fundamentais dos indivíduos.

Essa preocupação com os limites e os gargalos de uma política de contraterrorismo não é apenas um debate teórico e acadêmico, já que suas consequências práticas demonstram ser reais e perigosas. Toda a experiência em outros países, ou mesmo no Brasil, “nos ensina que existe um grande risco de que a falta de mecanismos de controle e um maior debate sobre esse fenômeno possa levar ao uso criativo e instrumental dessa legislação para fins políticos” (LASMAR, 2015, p. 67).

Porém, o que chama atenção e causa certa estranheza em todo esse cenário é o fato do terrorismo nunca ter sido um tema de grande relevância na agenda pública brasileira. Mesmo assim, as premissas sobre as necessidades e mesmo a indispensabilidade de um arcabouço jurídico para lidar com eventuais ações terroristas – a crescente importância do Brasil no cenário internacional que o transformava num possível alvo de grupos extremistas e um histórico de realização de megaeventos que demandaria o estabelecimento de uma legislação desse tipo – são absorvidas sem maiores questionamentos pelas principais forças políticas do país, inclusive pela coalizão de centro-esquerda que estava à frente do governo desde 2003. Isso reforça a ideia de que a criação dessa legislação nesse momento específico resulta mais da ação de forças externas do que do debate político doméstico.

Como assinala Guilherme France (2017), as consecutivas visitas do *Financial Action Task Force* (Grupo de Ação Financeira Internacional – GAFI) sintetizam de forma bastante clara as pressões internacionais que o Brasil estava recebendo. O temor de ser incluído nas listas “sujeitas” do GAFI, o que ocasionaria a perda do grau de investimento do país perante as agências de *rating* internacionais e a consequente redução dos fluxos financeiros internacionais, tornava o país bastante suscetível a tais pressões.

O GAFI é uma organização intergovernamental criada em uma Cúpula do G-7¹ realizada em Paris, em 1989, com o objetivo e a responsabilidade de desenvolver e

¹ O Grupo dos Sete é um grupo internacional composto por: Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido e ainda conta com a representação da União Europeia.

promover políticas nacionais e internacionais de combate à lavagem de dinheiro e a atividades ilícitas que possam afetar ou ameaçar o sistema bancário e as instituições financeiras. O grupo surge no contexto do imediato pós-Guerra Fria e da reafirmação da hegemonia norte-americana, vindo a se tornar o organismo gestor do regime global de enfrentamento da lavagem de dinheiro.

Finda a tutela inicial do G-7, o GAFI se expandiu e compreende atualmente 35 Estados,² duas organizações regionais (Conselho de Cooperação do Golfo e Comissão Europeia) e dois membros observadores (Arábia Saudita e Israel) além de membros associados e organizações observadoras vinculadas a missões ou funções específicas contra a lavagem de dinheiro, deixando clara a representação da maioria dos principais centros financeiros de todas as partes do Globo. Para se tornar membro, um país deve ser considerado estrategicamente importante e, para isso, são levados em conta elementos como grande população, grande PIB e um setor bancário e de seguros desenvolvido. Além disso, o país deve aderir aos padrões financeiros globalmente aceitos e ser participante de outras Organizações Internacionais relevantes. Ao ser reconhecido como membro, o país ou organização deve endossar e apoiar todas as recomendações da instituição, além de comprometer-se a ser avaliado (e avaliar) outros membros e a trabalhar com o GAFI no desenvolvimento de recomendações futuras.

O primeiro relatório do Grupo, lançado em abril de 1990, continha recomendações e orientações para examinar técnicas e tendências de lavagem de dinheiro, para revisar ações já tomadas em nível nacional ou internacional e para definir as medidas de combate a esse tipo de ilícito que ainda precisavam ser tomadas. Naquele momento, uma das principais preocupações era com a lavagem de dinheiro oriundo do narcotráfico. Em 2001, no contexto pós-11 de setembro, o GAFI adicionou às suas atribuições a dimensão do combate ao financiamento do terrorismo com o desenvolvimento de normas específicas para tal, através de recomendações anunciadas em 2001, 2003 e 2004, que gerariam padrões internacionais a serem acordados.

Em 2010 e 2011, outros temas foram incluídos durante o processo de revisão das Recomendações, no âmbito dos preparativos da 4ª rodada de avaliações mútuas (CORRÊA, 2013, p.167) e questões sobre inclusão financeira, corrupção e proliferação de

² Argentina, Austrália, Áustria, Bélgica, Brasil, Canadá, China, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hong Kong, China, Islândia, Índia, Irlanda, Itália, Japão, República da Coreia, Luxemburgo, Malásia, México, Holanda, Zelândia, Noruega, Portugal, Federação Russa, Singapura, África do Sul, Espanha, Suécia, Suíça, Turquia, Reino Unido, Estados Unidos.

armas de destruição em massa começaram a ganhar destaque nas discussões. Assim, em 2012, essa versão atualizada das Recomendações passa a ser implementada pelo GAFI e um de seus objetivos centrais era justamente o de alterar os sistemas legais nacionais através da internalização de instrumentos mais eficientes de combate ao crime. Segundo a própria organização, a função do GAFI seria então:

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. [...] As Recomendações do GAFI estabelecem um sistema abrangente e consistente de medidas que os países devem adotar para combater a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo, bem como do financiamento da proliferação de armas de destruição em massa (GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL [GAFI], 2012, p. 6).

A nova versão das Recomendações buscou dotar de maior eficácia os instrumentos de enfrentamento da corrupção e de aplicação de sanções financeiras oriundas das Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre proliferação de armas de destruição em massa,³ bem como estabelecer normas mais flexíveis para a incorporação de distintas e/ou novas transações ao sistema financeiro formal, buscando assim facilitar a detecção de operações suspeitas (CORRÊA, 2013, p. 167).

É importante frisar que o GAFI não é uma organização internacional tradicional, na medida em que não foi criado a partir de um tratado internacional. Na verdade, sua atuação depende de mandatos temporários que antes eram concedidos de forma *ad hoc* pelo G-7 e atualmente são emitidas pelo G-20, sem maiores questionamentos quanto a sua renovação, o que faz com que na prática ele funcione permanentemente. Não é de se estranhar, assim, que o GAFI utiliza as instalações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em Paris, mesmo sem ser um órgão formal dessa organização (FRANCE, 2017, p. 68).

Para cumprir seus objetivos, o GAFI costuma atuar de duas maneiras. A primeira seria através da elaboração de normas para orientação de governos nacionais e entidades não estatais como bancos e instituições financeiras. Já a segunda é o fomento da efetivação dessas normas pelos Estados através de mecanismos de autoavaliação e de

³ O mandato do GAFI foi expandido em 2008 para tratar também do financiamento da proliferação de armas de destruição em massa. O GAFI (2012, p. 8) adotou uma nova Recomendação (Recomendação 7), que possui o objetivo de garantir a implementação de sanções financeiras específicas relacionadas à proliferação dessas armas quando forem exigidas pelo Conselho de Segurança da ONU. As Resoluções exigem que os países congelem sem demora os fundos ou outros ativos e garantam que eles não sejam disponibilizados, direta ou indiretamente, para ou em benefício de qualquer pessoa ou entidade determinada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, nos termos do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas (GAFI, 2012, p. 16).

avaliações mútuas entre os Estados. Esses mecanismos de pressão para adoção de suas diretrizes costumam se dar através de cooperação técnica ou pela possibilidade de aplicação de uma ampla gama de sanções diretas ou indiretas (FRANCE, 2017, p. 68).

O Brasil, juntamente com o México e com a Argentina, se tornaria membro efetivo do GAFI em 2000, e esse triplo ingresso seria um marco de mudança da organização, já que até aquele momento, os países desenvolvidos eram amplamente majoritários no Grupo. Logo após sua entrada, o Brasil seria avaliado em 2000 e em 2003. Nesse momento, as autoridades brasileiras sustentaram a tese de adequação do ordenamento jurídico brasileiro às normas da organização com base em três dispositivos legais: (I) a Lei de Segurança Nacional nº 7.170 (BRASIL, 1983), especialmente os artigos 20 e 24, (II) o Código Penal - Dec. Lei nº 2.848 (BRASIL, 1940), especialmente o art. 7218 e (III) a Lei nº 10.701 (BRASIL, 2003), que havia incluído o financiamento do terrorismo como crime antecedente à lavagem de dinheiro (FRANCE, 2017, p.160). Porém, a avaliação do GAFI foi negativa e houve a recomendação de que o Brasil considerasse “uma definição mais completa do terrorismo no seu sistema legal para evitar que possíveis lacunas legais prejudicassem esforços de se investigar e processar casos de financiamento do terrorismo” (GAF; GAFISUD, 2004, p. 13-15 apud FRANCE, 2017, p. 161).

O país viria a ser avaliado novamente somente em 2010 e mais uma vez as autoridades brasileiras se referiram à Lei de Segurança Nacional como um instrumento adequado e suficiente para garantir o seu comprometimento com tais recomendações. No entanto, além das avaliações, há outro instrumento utilizado pelo GAFI para fiscalizar os Estados membros: é o acompanhamento contínuo para verificar se eles seguem os padrões estabelecidos pela organização, ou, se necessário, para a aplicação de pressão suficiente para forçar que os padrões sejam seguidos (FRANCE, 2017, p. 165-166).

Assim, a partir de 2012, o Brasil foi colocado em processo de acompanhamento regular e, em 2014, no de acompanhamento intensificado, o que forçou o país a apresentar relatórios com maior frequência. Mesmo assim, o GAFI intensificou a utilização dos mecanismos de aplicação de pressão disponíveis: em 2014, por exemplo, foi enviada uma carta às autoridades brasileiras na qual se explicitavam as deficiências do país no tocante as recomendações do Grupo, bem como, as possíveis consequências da omissão continuada do governo brasileiro em relação a elas. Como a carta não surtiu efeito, no mesmo ano, foi determinada a vinda de uma missão de alto nível do GAFI ao Brasil. Esse foi o momento em que as demandas do GAFI alcançaram os mais altos níveis da hierarquia

do Poder Executivo em Brasília e em que as possíveis consequências do país ser incluído em uma das listas “suja” daquele organismo ganharam maior ressonância (FRANCE, 2017, p. 166-169).

Em abril de 2015, durante a sua visita, o Presidente do GAFI se reuniu com diversas autoridades brasileiras, dentre elas o Procurador Geral da República, Rodrigo Janot, o Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha e os Ministros da Fazenda, Joaquim Levy, e da Justiça, José Eduardo Cardozo. De imediato, pôde se observar as consequências desses encontros: logo após a visita, o Procurador Rodrigo Janot enviou ofícios aos Ministérios da Casa Civil e da Justiça e aos Presidentes da Câmara e do Senado pedindo urgência na criminalização do terrorismo e do seu financiamento. Na mesma ocasião, o deputado Eduardo Cunha se posicionou publicamente sobre a importância do tema e se comprometeu a agir para solucionar as deficiências apontadas (FRANCE, 2017, p. 174).

Um fato digno de registro é que o preâmbulo do anteprojeto que se tornaria o projeto de lei 2016/2015 (BRASIL, 2015), enviado ao Congresso pelo Executivo em junho de 2015, e que alterava a Lei nº 12.850 (BRASIL, 2013), e a Lei nº 10.446 (BRASIL, 2002), para dispor sobre organizações terroristas, foi assinado não só pelo Ministro da Justiça, José Eduardo Cardozo, mas também pelo Ministro da Fazenda, Joaquim Levy. Um dos argumentos centrais presentes nesse preâmbulo para justificar a necessidade de uma legislação desse tipo era a de que criminalizar o financiamento de terrorismo atenderia a “diversos acordos internacionais firmados pelo Brasil, principalmente em relação a organismos como o Grupo de Ação Financeira (GAFI)”.

Convém ressaltar que nesse período, passada a euforia da Era Lula e dos primeiros anos do governo Rousseff, o país já se encontrava bastante vulnerável, política e economicamente e sentia os impactos da crise econômica, que resultaria em um quadro de recessão nos anos seguintes, bem como vivenciava o início da agudização da crise política que culminaria na derrubada da presidenta Dilma Rousseff. Nesse momento, a percepção dos movimentos sociais em relação ao aparato do Estado também estava se alterando – não se pode esquecer que o Partido dos Trabalhadores, desde suas origens, possuía uma forte relação com esses movimentos, sendo caracterizado, inclusive, como um “partido-movimento” (KECK, 1991) -, em razão da violenta repressão estatal sobre o ciclo de manifestações de rua iniciado em junho de 2013. A criminalização da figura do “*Black Bloc*”, retratada na narrativa da mídia e do governo – em seus diversos níveis - como uma ameaça

à realização dos grandes eventos, é um bom indicador desse divórcio entre o governo petista e as ruas.

A criminalização de manifestantes e de movimentos sociais não é algo novo e, assim, o Direito Penal acaba sendo um instrumento empregado sem critérios claros e com frequência excessiva por juízes e legisladores das mais diversas tendências. Como assinala Nilo Batista (2004, p. 82), o emprego do punitivismo penal para o sufocamento da sociedade civil e a criação de um Estado agressivo e intrusivo tem se tornado constante e atravessa todo o espectro político:

O fato de que o empreendimento neoliberal esteja diretamente ligado a uma expansão qualitativamente distinta do sistema penal, necessária ao controle de contingentes humanos que ele mesmo marginalizou, já não é, contudo, tão limpidamente reconhecido, mesmo por intelectuais, lideranças e partidos críticos do ponto de vista econômico-social. Isto explica a circunstância curiosa de que, na última campanha eleitoral [2002], alguns candidatos de oposição manejassem sobre a questão criminal discursos em tudo idênticos aos de candidatos comprometidos com o projeto neoliberal.

Segundo muitos críticos do GAFI - como o ex-ministro da Suprema Corte Argentina (2003-2014) e, desde 2015, juiz da Corte Interamericana de Direitos Humanos, Eugenio Raúl Zaffaroni -, ele seria, na verdade, um organismo que objetiva controlar as movimentações financeiras internacionais e não necessariamente prevenir a lavagem de dinheiro ou o terrorismo. Assim, nessa perspectiva, o GAFI concentraria atribuições que não lhe caberiam e, através de pressões e ameaças – como sanções econômicas e exclusão de organismos internacionais -, espoliaria Estados, em prol dos interesses econômicos e geopolíticos hegemônicos. No caso específico de Zaffaroni, ele tem em mente o seu país, Argentina, e a Lei Antiterrorismo lá aprovada. Segundo ele, “quanto ao terrorismo, não há crime ligado a ele que desde sempre já não estaria severamente punido em nossas leis, por isso é apenas um pretexto” (ZAFFARONI, 2011, par. 3, tradução nossa), acrescentando a seguir:

Mas o que deve ficar claro é que isso se trata apenas da resposta à extorsão de uma organização à qual nunca deveríamos pertencer. O GAFI quer garantir que nada será lavado na periferia, embora saiba que em nossos pequenos mercados não se pode lavar mais do que um par de cuecas (ZAFFARONI, 2011, “Sanciones y daño”, par. 3, tradução nossa).

O GAFI seria, portanto, uma continuação no plano internacional das iniciativas adotadas internamente pelos EUA no pós 11 de Setembro, principalmente o *Patriot Act*.⁴

⁴ *Patriot Act* é um decreto assinado pelo presidente George W. Bush logo após o 11 de Setembro, em 26 de outubro de 2001. O decreto prevê a aplicação de uma série de ferramentas jurídicas para combater o

Desde então, o Governo Bush – e seus sucessores - teria optado por atuar através de mecanismos mais flexíveis, em detrimento dos fóruns multilaterais tradicionais, estabelecendo assim um processo excepcional de produção de normas através do qual a necessidade de consentimento dos Estados é contornada (KRISCH, 2014).

Esse cenário nos leva a refletir sobre algumas questões fundamentais: como uma organização do capital financeiro consegue ter tanta ingerência sobre governos democraticamente eleitos? Como a capacidade de decidir sobre a vida econômica e social – tendo em vista o interesse público – está em tal condição de dependência e fragilidade? Afinal, ainda é a autoridade pública que decide sobre a exceção? Ou de outra forma, quem é o soberano na atualidade?

Esse seria o que alguns autores pontuam como o “mal estar da democracia contemporânea” (GALLI, 2013 apud VALIM, 2017, p. 30). A crise de legitimidade que os órgãos eletivos estão passando está diretamente ligada à subalternidade da política à economia na contemporaneidade, como se desprende da existência de legislações explicitamente antissociais que beneficiam diretamente o mercado. E essa democracia sem povo – onde ocorre a ruptura dos laços entre governantes e governados -, via de regra, vem acompanhada de medidas autoritárias e de violência estatal, através do esgarçamento do tecido constitucional (VALIM, 2017, p. 30-31).

Cabe aqui, no entanto, uma divergência em relação à leitura de Rafael Valim, para quem seria possível indicar que o verdadeiro soberano na contemporaneidade é o chamado “mercado”, sendo o estado de exceção, portanto, uma exigência da própria racionalidade neoliberal. Dessa forma se neutralizaria o processo democrático para, em seguida, aparecer a demanda por uma economia sem política, sem conflito, surgindo desse cenário regimes políticos “silenciosos” que governam para uma elite invisível e não identificável (VALIM, 2017, p. 33-34).

Porém, ao pensarmos o neoliberalismo sob o prisma da reflexão política, tendo o modo de governo como ponto de partida, chegamos a uma compreensão distinta, que refuta a ideia de uma “diminuição do Estado”, isto é, de uma suposta oposição natural entre Estado e o mercado. Nesse sentido, este trabalho se aproxima das análises de Dardot e Laval, que defendem que o mercado moderno não atua sozinho como o ditador da política

terrorismo, sendo muitas destas já utilizadas por décadas para combater o crime organizado e o tráfico de drogas. O *Patriot Act* permite que órgãos de segurança e de inteligência dos EUA interceptem ligações telefônicas e e-mails de organizações e pessoas supostamente envolvidas com o terrorismo, sem necessidade de qualquer autorização da Justiça, sejam elas estrangeiras ou americanas. Para mais informações ver: United States of America (2001).

econômica que deve ser seguida pelos Estados, mas sim que ele se assenta em um claro amparo por parte desses, inclusive para introduzir e universalizar a lógica da concorrência e o modelo subjetivo de empresa na sociedade (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 19).

A política passa, então, a ser dominada pela exceção, reduzida ao binômio amigo/inimigo schmittiano. O Estado, como mantenedor das condições vigentes, constantemente e ininterruptamente realiza a guerra contra um inimigo virtual que é reduzido a um outro genérico – pode ser um terrorista, um migrante, um criminoso, um corrupto. Assim, concordando com Zaffaroni (2007, p. 142 apud VALIM, 2017, p. 36), fica cada vez mais evidente que o estado de exceção atua como a forma jurídica do neoliberalismo, com o mercado definindo os inimigos e o Estado os combatendo.

Em busca de um conceito e uma definição de terrorismo

Tanto na guerra quanto na política, a escolha da definição de um termo qualquer implica em uma conotação semântica - e consiste também em uma batalha sobre a narrativa -, produzindo impactos e consequências, de acordo com os objetivos políticos. Dessa forma, definições raramente dão conta da complexidade de um assunto, na teoria ou na prática. Via de regra, a questão da definição e da conceituação é um problema puramente teórico – um mecanismo que possibilita que os estudiosos elaborem o conjunto adequado de parâmetros para a pesquisa que pretendem empreender. Da mesma forma, toda estrutura e toda ordem social – e a sua governança - depende de uma boa comunicação, o que implica, necessariamente, na construção de consensos mínimos sobre as definições de uma terminologia.

No entanto, as implicações da definição de um termo como “terrorismo” tendem a transcender os limites das discussões teóricas. Pode se perceber, tanto na percepção geral, quanto nos estudos acadêmicos, que não existe uma definição universalmente aceita e comumente reconhecida sobre ele, que apresenta assim uma variada polissemia.

De acordo com Marta Crenshaw (2010, p. 27), “terrorismo é um conceito contestado [...] [cujo] uso é em geral subjetivo e pejorativo, empregado com o sentido de condenar um adversário”. Por esse motivo, a busca por uma definição jurídica universal de “terrorismo” tem sido infrutífera há décadas. Como coloca Rodrigues (2013, p. 212), é justamente por não haver uma ontologia do terrorista e do terrorismo, isto é, uma suposta essência pura ou uma origem que os fixem e classifiquem, que se estabelece no entorno da sua

construção uma disputa de verdades, o que dificulta a construção de um consenso mínimo em torno de uma definição.

Essa imprecisão no vocabulário comum, segundo Hoffman (2006, p.22) se dá, em grande medida, em razão da mídia moderna e de sua tentativa de transmitir uma mensagem extremamente complexa e complicada no menor espaço de tempo ou em um espaço impresso mínimo. Esse efeito gerou a rotulagem promíscua de uma série de atos violentos como "terrorismo". Observamos atos completamente distintos como a explosão de um prédio, o assassinato de um chefe de Estado, o massacre de civis por uma unidade militar, o envenenamento de produtos nas prateleiras dos supermercados ou a contaminação deliberada de medicamentos vendidos sem receita em uma farmácia sendo descritos, todos, como episódios de terrorismo. Desse modo, qualquer ato de violência abominável dirigido contra a sociedade, desconsiderado os perpetradores, será rotulado como "terrorismo".

Nessa visada, é importante atentar para a definição costumeiramente presente nos dicionários acadêmicos das áreas de Relações Internacionais e Ciência Política. Segundo o Dicionário Histórico de Relações Internacionais de Peter Lamb e Fiona Robertson-Snape (2016, p. 287, tradução nossa),

[...] o terrorismo envolve o uso de violência indiscriminada para criar medo [...], o terrorismo também tem uma motivação política e isto distingue terrorismo de outras formas de violência criminal, [...] o terrorismo é, portanto, o uso indiscriminado de terror para fins políticos.

Já o Dicionário de Relações Internacionais de Jack C. Piano e Roy Olton (1988, p. 201, tradução nossa) apresenta resumidamente o terrorismo como "atividades de atores estatais ou não estatais que usam técnicas de violência em seus esforços para atingir objetivos políticos". Sendo assim, observa-se como o conceito é sintetizado e como é enfatizado aquilo que é consensual.

De forma análoga, é possível perceber como diversos órgãos, organizações e agências governamentais também irão trabalhar sobre diferentes definições, sobretudo para permitir a adequação do seu próprio papel, propósito ou preconceito sobre esse assunto (BRUCE, 2013, p.26). Não obstante, vale apresentar a definição desse termo para diferentes autores. Segundo Walter Laqueur (1977, p. 79, tradução nossa):

O terrorismo, interpretado aqui como o uso de violência encoberta por um grupo para fins políticos, geralmente é dirigido contra um governo e menos frequentemente contra outro grupo, classe ou partido. Os fins podem variar desde a reparação de "ressentimentos" específicos até a derrubada de um governo e a

tomada de poder ou a libertação de um país do domínio estrangeiro. Os terroristas buscam causar rupturas políticas, sociais e econômicas, e para isso frequentemente cometem assassinatos planejados ou indiscriminados. Nota: Qualquer definição de terrorismo político que ouse ir além da referência ao uso sistemático de assassinatos, ferimentos e destruição ou as ameaças de tais atos para alcançar fins políticos está fadada a levar a infindáveis controvérsias.

De acordo com Alex Schmid (1988, p. 28, tradução nossa):

Terrorismo é um método destinado a gerar medo e ansiedade, como decorrência de ações violentas e repetidas, empregadas por indivíduos ou grupos (semi) clandestinos ou por atores estatais, a partir de razões idiossincráticas, criminais ou políticas, sendo que os alvos diretos da violência – de forma distinta do assassinato - não são os alvos principais. As vítimas imediatas da violência são geralmente escolhidas aleatoriamente (alvos oportunos e de ocasião) ou de forma seletiva (alvos representativos ou simbólicos) dentro de uma população alvo, buscando transmitir uma mensagem.

Dessa forma, para se iniciar qualquer compreensão sobre o assunto, como aponta Hoffman (2006), é preciso entender que a característica chave presente na noção de terrorismo passa por um conceito político. Isso é primordial para entender seus objetivos, suas motivações, seus propósitos e para distingui-lo de outras formas de violência. De acordo com o autor, “terrorismo é assim violência, ou a ameaça da violência, usada e direcionada na obtenção ou no serviço de um objetivo político” (HOFFMAN, 2006, p. 2). Essa compreensão pode ser identificada quando o uso do termo “terrorismo” é explicitamente utilizado como instrumento de desqualificação política de adversários (DINIZ, 2002, p. 1).

É na ausência de uma definição inquestionável que reside o problema de se pensar o fenômeno do terrorismo, ou como coloca Eugenio Diniz (2002, p. 1) “corre-se o risco de agregar sobre um mesmo nome coisas muito diferentes, impossibilitando a análise, a identificação de alternativas adequadas para se lidar com o fenômeno e induzindo a erro quando da avaliação da eficácia dessas alternativas”. Qualquer definição deve fornecer critérios que permitam avaliar a coerência da designação de um ator como terrorista, evitando discursos enviesados. É uma das maiores dificuldades para a elaboração de uma definição com um mínimo de aceitação universal relaciona-se ao fato do termo ter mudado com muita frequência nos últimos duzentos anos, com o termo sendo utilizado e constantemente ressignificado em múltiplos e distintos contextos.

Exceção e Resistência: a atuação das forças externas e internas contrárias à ratificação da Lei Antiterrorismo

No Brasil, a Lei nº 13.260 (BRASIL, 2016) foi editada em um cenário internacional de recrudescimento de legislações mais rígidas e repressivas, sob o pretexto de dar maior segurança aos cidadãos, em especial depois dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos; de subsequentes atentados na Europa – França, Bélgica, Grã-Bretanha, Alemanha; e do aparecimento do grupo autointitulado “Estado Islâmico” (*Daesh*). A nova lei brasileira em seu Artigo 1º regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, procurando assim disciplinar o que se entende por terrorismo e reformular o conceito de organização terrorista.

Entretanto, conforme já foi explicitado, desde a sua elaboração, surgiram dúvidas sobre a forma como a Lei será aplicada pelas autoridades, na medida em que ela contém dispositivos jurídicos potencialmente acolhedores do poder absoluto e que abrem margem para a sujeição total do indivíduo à vontade do poder soberano. Nesse sentido, a exceção caminha para se tornar a regra geral, para além de uma mera dogmática penal, como se observa nos tipos penais abertos previstos na Lei Antiterrorismo, que se caracterizam pela indeterminação jurídica. Nesse sentido, isso pode gerar um ambiente propício para fins alheios ao Direito, e dessa forma, se tornar um instrumento para a prática de arbítrios contra qualquer cidadão brasileiro. Entende-se, portanto, que a referida legislação se compromete muito mais em servir como uma ferramenta para o aparato repressivo do Estado do que com a finalidade de combater o terrorismo (OLIVEIRA; ÁVILA, 2018, p. 205).

Desde o início do trâmite das propostas legislativas no Senado, principalmente no processo legislativo que transformou o PL 2016/2015 (BRASIL, 2015) na Lei Antiterrorismo, movimentos sociais e organizações ligadas à defesa dos Direitos Humanos apontavam tanto para a precipitação na tramitação de legislação de enorme impacto na vida dos indivíduos e para a baixa discussão na sociedade de suas possíveis implicações, quanto para o que consideravam excessos do texto da lei. Isso traduzia a preocupação de que ela possa ser empregada para criminalizar movimentos sociais e reprimir ações reivindicatórias, inquietação esta que gera temor e se justifica em virtude da experiência histórica brasileira e é reforçada pela presença, no texto da lei, de expressões vagas, subjetivas e passíveis das mais diversas interpretações.

Em um polo distinto, existiam setores que defendiam não só a adoção da lei, mas também a sua ampliação, com a incorporação de mais temas do que inicialmente propôs o

poder executivo, englobando, principalmente, instituições e órgãos que participaram de alguma forma do processo de elaboração do projeto, mas não tiveram algumas de suas propostas incorporadas à versão final, como, por exemplo, o julgamento de civis pela Justiça Militar ou a realização de mandatos de busca e apreensão e de prisão com controle judicial posterior. Dentre esses, podem ser citados o Ministério da Defesa, Forças Armadas, Ministério Público Federal, o Gabinete de Segurança Institucional, a Agência Brasileira de Inteligência e a Polícia Federal (FRANCE, 2017, p. 201 - 203).

Nesse contexto polarizado, foi notável a atuação de organizações da sociedade civil associadas à defesa dos Direitos Humanos. Entre as principais é possível destacar a Rede Justiça Criminal,⁵ a Consulta Popular, o Levante Popular da Juventude, a Rede Nacional de Advogados e Advogadas Populares, a Artigo 19, a Associação Juízes para a Democracia, a Associação Mundial de Rádios Comunitárias, o Centro pela Justiça e o Direito Internacional, o Grupo Tortura Nunca Mais (BA), o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), o Instituto Bem Estar Brasil, o Viva Rio, a Associação Nacional dos Defensores Públicos e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) (FRANCE, 2017, p. 193). No âmbito internacional, deve se destacar as declarações do relator especial para a Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Edison Lanza (2015, par. 2), que argumentou que:

[...] leis antiterrorismo muito ambíguas ou abertas têm sido utilizadas para criminalizar movimentos sociais no continente. A própria Corte Interamericana de Direitos Humanos condenou o Chile, em 2014, por usar sua lei antiterror contra ativistas do povo indígena Mapuche.

Para o relator:

A definição que está sendo construída no Brasil usa termos complicados, como extremismo político, ocupação de prédios públicos e apologia ao terrorismo. Por sua amplitude, pode capturar expressões legítimas, eventualmente muito contrárias a um governo ou muito críticas contra o sistema, mas que são manifestações protegidas pelo direito à liberdade de expressão e de associação (LANZA, 2015, par. 3).

Nota-se ainda, a crítica realizada por quatro Relatores Especiais do Conselho de Direitos Humanos da ONU⁶ sobre o projeto em análise do Congresso. Segundo as

⁵ A Rede Justiça Criminal compõe sete organizações: a Associação pela Reforma Prisional, a Conectas Direitos Humanos, o Instituto de Defensores de Direitos Humanos, o Instituto de Defesa dos Direitos de Defesa, o Instituto Sou da Paz, o Instituto Terra, Trabalho e Cidadania e Justiça Global.

⁶ Estes foram Ben Emmerson, Relator Especial sobre a Proteção e Promoção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais no Combate ao Terrorismo; David Kaye, Relator Especial sobre a promoção e proteção do direito à liberdade de opinião e expressão; Maina Kiai, Relatora Especial sobre o direito à liberdade de reunião pacífica e de associação e Michel Forst, Relator Especial sobre a situação dos defensores dos direitos humanos.

declarações desses especialistas, a lei seria demasiadamente ampla e poderia restringir indevidamente as liberdades fundamentais. Afirmaram, ainda, estar temerosos de que a “definição do crime estabelecida pelo projeto de lei possa resultar em ambiguidades e confusão sobre o que o Estado considera uma ofensa terrorista, potencialmente prejudicando o exercício dos direitos humanos e liberdades fundamentais”, acrescentando que:

Definições obscuras ou excessivamente amplas de terrorismo carregam o potencial de uso indevido do termo, de forma deliberada [...]. A legislação destinada a combater o terrorismo deve ser suficientemente precisa para cumprir o princípio da legalidade, de modo a evitar que seja utilizada para atingir a sociedade civil, silenciar os defensores dos direitos humanos, blogueiros e jornalistas e criminalizar as atividades pacíficas em defesa de direitos políticos, trabalhistas, religiosos ou de minorias (OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, 2015, tradução nossa).

Muitos dos argumentos utilizados por essas organizações da sociedade civil focavam na não necessidade de uma Lei Antiterrorismo no Brasil, ressaltando que o ordenamento brasileiro já previa como crime todas as condutas que poderiam se manifestar em eventuais atentados terroristas. Simultaneamente, buscou-se desconstruir a legitimidade do GAFI, visto que o projeto de lei refletia, em sua gênese, as pressões desse organismo. Além disso, procurou-se sinalizar a incompatibilidade do PL 2016/2015 (BRASIL, 2015) com o ordenamento jurídico nacional e internacional, pois ele iria de encontro tanto à Constituição Federal, quanta à Carta da ONU, a Carta da OEA, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e a Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo (FRANCE, 2017, p. 196).

Após a tramitação nas duas casas do Congresso Nacional, o texto final da Lei Antiterrorismo foi sancionado, com seis vetos, pela Presidente Dilma Rousseff, em 16 de março de 2016. É importante destacar que subscreveram a sanção da Presidente o Ministro da Justiça, Wellington César Lima e Silva, o da Fazenda, Nelson Barbosa, e a das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, Nilma Lino Gomes.

Formas de controle social e a Lei Geral da Copa

Em vista do exposto ao longo deste artigo, entendemos que existe um processo de alargamento dos dispositivos de exceção que está em curso no Brasil desde 2013, atingindo um novo patamar de gravidade em 2016. Esses mecanismos se estabelecem a partir de construções narrativas justificadoras, que buscam ganhar o apoio da sociedade, obtendo assim a sua anuência para quebras e rupturas institucionais. Portanto, o avanço

da lógica autoritária vai além da dicotomia esquerda x direita, não se limitando à esfera estreita dos interesses políticos imediatos, ao contrário, eles se inserem em um conjunto, deliberadamente estabelecido e de caráter “permanente”, de incertezas jurídicas e de fragilização institucional, que acabam por atingir a tudo e a todos.

Como forma de ilustrar esse entendimento, cabe mencionar a Copa de 2014. Este evento revelou como o poder constituído é capaz de estabelecer situações de excepcionalidade, sobretudo no nível constitucional, em prol do favorecimento de interesses econômicos específicos. A Lei Geral da Copa (LGC), n. 12.663 (BRASIL, 2012), foi um acordo firmado entre o governo brasileiro e a Federação Internacional de Futebol (FIFA) - uma entidade de direito privado, cabe ressaltar - com o objetivo de atender os denominados “Padrões FIFA” de organização de eventos, seguindo medidas impostas por essa organização para que o país pudesse sediar a Copa das Confederações FIFA 2013 e a Copa do Mundo FIFA 2014. Em seu artigo 11, a LGC dispõe que:

Art. 11 – A União colaborará com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que sediarão os Eventos e com as demais autoridades competentes para assegurar à FIFA e às pessoas por ela indicadas a autorização para, com exclusividade, divulgar suas marcas, distribuir, vender, dar publicidade ou realizar propaganda de produtos e serviços, bem como outras atividades promocionais ou de comércio de rua, nos Locais Oficiais de Competição, nas suas imediações e principais vias de acesso.

§ 1º Os limites das áreas de exclusividade relacionadas aos Locais Oficiais de Competição serão tempestivamente estabelecidos pela autoridade competente, considerados os requerimentos da FIFA ou de terceiros por ela indicados, atendidos os requisitos desta Lei e observado o perímetro máximo de 2 km (dois quilômetros) ao redor dos referidos Locais Oficiais de Competição.

§ 2º A delimitação das áreas de exclusividade relacionadas aos Locais Oficiais de Competição não prejudicará as atividades dos estabelecimentos regularmente em funcionamento, desde que sem qualquer forma de associação aos Eventos e observado o disposto no art. 170 da Constituição Federal (BRASIL, 2012).

O artigo indicado estabelece uma “rua exclusiva” para a FIFA e seus parceiros, excluindo, inclusive, a possibilidade do funcionamento de estabelecimentos existentes no tal “local oficial de competição”. Além da clara e preocupante agressão à ordem constitucional, mesmo a lei sendo justificada para a realização da Copa como algo que traria a impulsão do comércio local e positiva para os trabalhadores, verificou-se que quem mais se beneficiaria do evento seriam a FIFA e seus parceiros.

Ainda de acordo com a Lei Geral da Copa, conforme os Artigo 22 e 23, a União se obrigava a responder e assumir os efeitos da responsabilidade civil por todo e qualquer dano causado, por ação ou omissão, à FIFA, seus representantes legais, empregados ou

consultores, na forma do § 6º do art. 37 da Constituição Federal ou que tenha surgido em função de qualquer incidente ou acidente de segurança relacionado aos Eventos.

Contudo, como relembra Souto Maior (2015, p. 36), a União não assumiu essa postura no que se refere aos danos causados aos trabalhadores que prestaram serviços, via processo inconstitucional de terceirização, nem com os trabalhadores que executaram as obras da Copa. Muitos deles foram submetidos a excessivas jornadas de trabalho para conseguir concluir os serviços e outros foram vítimas de trágicos acidentes. Contudo, não se verificaram ações por parte do governo para que houvesse a plena efetivação dos direitos que foram desrespeitados ou para garantir às vítimas uma imediata indenização.

Outro ponto importante foi a postura do governo em ignorar completamente as normas constitucionais sobre a proteção ao trabalhador, a partir de certa institucionalização do trabalho em condições análogas ao de escravo. De forma a legitimar esse quadro foi utilizando uma retórica falaciosa que estimulava o trabalho voluntário. Isso ocorreu mesmo sem respaldo jurídico em nível constitucional e contrariando o que constava expressamente no Art. 29 da própria Lei Geral da Copa:

Art. 29. O poder público poderá adotar providências visando à celebração de acordos com a FIFA, com vistas à:

I - divulgação, nos Eventos:

[...]

b) de campanha pelo **trabalho decente** (BRASIL, 2012, grifo nosso).

O termo trabalho decente é um conceito difundido pela Organização Internacional do Trabalho exatamente para impedir a execução de formas de trabalho sem as devidas garantias trabalhistas. Mesmo a legislação nacional - através, da Lei n. 9.608/98, que dispõe sobre o serviço voluntário, permitindo a sua realização sem haver a garantia dos direitos trabalhistas - afirma em seu Art. 1º que este serviço, só pode ser prestado “à entidade pública de qualquer natureza ou a instituição privada de fins não lucrativos que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência à pessoa”. Porém, como ressalta Souto Maior (2015, p.37), a FIFA está longe de ser uma entidade sem fins lucrativos e a realização da Copa do Mundo vincula-se diretamente a uma lógica econômica, como, aliás, era ressaltado pelo próprio governo para justificar a realização do evento no Brasil.

Convém destacar, no entanto, que a imposição de legislações draconianas por parte dos organismos esportivos internacionais como pré-requisito para que países e/ou cidades

sedem seus megaeventos, já começam a despertar reações da cidadania em todo o mundo. A percepção de que tais eventos causam mais perdas do que ganhos ao conjunto dos cidadãos dos países-sedes e de que o pretense legado que eles deixariam para a sociedade se situa mais no plano retórico do que no da realidade concreta, tem desencadeado mobilizações populares contra a sua realização em diversos países (FREIXO, 2014). E, muitas vezes, tais mobilizações obtiveram vitórias concretas como a retirada, pelos governos nacionais, de candidaturas de cidades ou países a sediarem grandes eventos esportivos, como aconteceu em Viena, Zurique e, mais recentemente, Estocolmo.

Nesse sentido, para tais organizações, tem se demonstrado mais interessante a realização dessas competições em países com regimes políticos mais fechados ou em democracias frágeis e com governos mais dispostos a aceitar esses tipos de exigências. Quando a ação dessas entidades se combina com outras pressões internacionais, associadas a interesses de atores domésticos – como ocorreu no Brasil -, a implementação de mecanismos de exceção, que se desdobra no consequente esgarçamento institucional, se dá com maior celeridade e intensidade.

Considerações Finais

Ao longo deste artigo, procuramos ressaltar os mecanismos de funcionamento da lógica normativa de poderes extralegais, através de medidas de controle e, portanto, de exceção. Ao mesmo tempo em que parcelas expressivas da população são tornadas “invisíveis” aos olhos do Estado e descartáveis pelo mercado, são constituídos mecanismos que procuram impedir quaisquer tentativas de insurgência ou mesmo de denúncia dessa situação de precariedade. Assim, o advento de leis antiterrorismo, como a brasileira, que abrem a possibilidade da criminalização da manifestação política tende a agravar ainda mais essa condição. Como já assinalava há alguns anos um célebre historiador britânico:

Na prática, o perigo real do terrorismo não está no risco causado por alguns punhados de fanáticos anônimos, e sim no medo irracional que suas atividades provocam e que hoje é encorajado tanto pela imprensa quanto por governos insensatos. Esse é um dos maiores perigos do nosso tempo, certamente maior do que o dos pequenos grupos terroristas. (HOBBSAWM, 2007, p.151)

Portanto, se tornam evidentes as conexões entre as leis e a estrutura do Direito no processo de desenvolvimento do capitalismo, notadamente na periferia, tendo esses elementos grande centralidade na manutenção da condição de degradação humana. Nesse sentido, questões como a aprovação dessas legislações draconianas, que em última

instância se traduzem como mecanismos de contrainsurgência; a militarização da segurança pública (ou a policialização das Forças Armadas); a ampliação da atuação das FA, para muito além das suas funções precípuas; a negação e a criminalização da política; e a crescente judicialização da vida social se entrelaçam e desempenham papel fundamental no processo de desdemocratização ora em curso, em que, mesmo mantendo-se os aspectos da democracia formal, as liberdades e direitos individuais são cada vez mais sacrificados e dilapidados em nome da pretensa necessidade de segurança.

Referências

AGAMBEN, Giorgio. *Estado de Exceção*. São Paulo: Boitempo, 2004.

BATISTA, Nilo. *Novas Tendências do Direito Penal*. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

BOTTARI, Elenilce. Jungmann diz que lei antiterror foi imposição externa para a Olimpíada. *O Globo*, Rio de Janeiro, 22 jul. 2016. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/jungmann-diz-que-lei-antiterror-foi-imposicao-externa-para-olimpiada-19766066>. Acesso em: 10 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm. Acesso em: 15 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983*. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. 1983. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7170.htm. Acesso em: 23 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998*. Dispõe sobre o serviço voluntário e dá outras providências. 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9608.htm. Acesso em: 23 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei nº 10.446, de 8 de maio de 2002*. Dispõe sobre infrações penais de repercussão interestadual ou internacional que exigem repressão uniforme, para os fins do disposto no inciso I do § 1º do art. 144 da Constituição. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10446.htm. Acesso em: 24 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei nº 10.701, de 9 de julho de 2003*. Altera e acrescenta dispositivos à Lei no 9.613, de 3 de março de 1998, que dispõe sobre os crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – Coaf, e dá outras providências. 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.701.htm. Acesso em: 18 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei nº 12.663, de 5 de junho de 2012*. Dispõe sobre as medidas relativas à Copa das Confederações FIFA 2013, à Copa do Mundo FIFA 2014 e à Jornada Mundial da Juventude - 2013, que serão realizadas no Brasil; altera as Leis nos 6.815, de 19 de agosto de 1980, e 10.671, de 15 de maio de 2003; e estabelece concessão de prêmio e de auxílio especial mensal aos jogadores das seleções campeãs do mundo em 1958, 1962 e 1970. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12663.htm. Acesso em: 15 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013*. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12850.htm. Acesso em: 23 ago. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei 2016/2015*. Altera a Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013, e a Lei nº 10.446, de 8 de maio de 2002, para dispor sobre organizações terroristas. 18 jun. 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1514014>. Acesso em: 24 ago. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016*. Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm. Acesso em: 22 ago. 2020.

BRUCE, Gregor. Definition of Terrorism - Social and Political Effects. *Journal of Military and Veterans' Health*, Hobart Tasmania, v. 21, n. 2, p. 26-30, 2013. Disponível em: <https://jmvh.org/article/definitionof-terrorism-social-and-political-effects/>. Acesso em: 13 ago. 2020.

CORRÊA, Luiz Maria Pio. *O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI) - Organizações internacionais e crime transnacional*. Brasília: FUNAG, 2013.

CRENSHAW, Martha. O terrorismo visto como um problema de segurança internacional. In: HERZ, Monica; AMARAL, Arthur B. do (Org.). *Terrorismo e relações internacionais: perspectivas e desafios para o século XXI*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2010. p. 25-46.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A Nova Razão do Mundo*: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

DINIZ, Eugenio. Compreendendo o fenômeno do terrorismo. In: ENCONTRO NACIONAL DA ABCP – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 3., 2002, Niterói. *Anais...* Niterói: ABCP, 2002. p. 1-21. Disponível em: <https://ciberativismoeguerria.files.wordpress.com/2016/09/diniz-do-o-fenomeno-do-terrorismo.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2020.

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 Acadêmico em História, Política e Bens Culturais)–Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2017.

FREIXO, Adriano de. *Futebol: o outro lado do jogo*. São Paulo: Desatino, 2014.

GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL. As recomendações do GAFI: padrões Internacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação. 2012. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Portuguese-GAFISUD.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2020.

HOBSBAWM, Eric. *Globalização, Democracia e Terrorismo*. São Paulo: Cia. das Letras, 2007.

HOFFMAN, Bruce. *Inside terrorism*. revised and expanded edition. New York: Columbia University Press, 2006.

LAMB, Peter; ROBERTSON-SNAPE, Fiona. *Historical Dictionary of International Relations*. New York: Rowman & Littlefield, 2016.

LANZA, Edison. Não é preciso violar direitos para combater a ameaça terrorista. *Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST*. 2 dez. 2015. Entrevista concedida a Rodrigo Martins. Disponível em: <https://mst.org.br/2015/12/02/nao-e-preciso-violar-direitos-para-combater-a-ameaca-terrorista/>. Acesso em: 1 set. 2020.

LAQUEUR, Walter. *Terrorism*. London: Weidenfeld & Nicolson, 1977.

LASMAR, Jorge Mascarenhas. A legislação brasileira de combate e prevenção do terrorismo quatorze anos após 11 de Setembro: limites, falhas e reflexões para o futuro. *Revista de Sociologia e Política* (UFPR. Impreso), Curitiba, v. 23, p. 47-70, 2015.

KECK, Margaret E. *A lógica da diferença*: o Partido dos Trabalhadores na construção da democracia brasileira. São Paulo: Ática, 1991.

KRISCH, Nico. The decay of Consent: International Law in an Age of Global Public Goods. *The American Journal of International Law*, v. 108, n. 1, p. 1-40, 2014.

OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. Brazil anti-terrorism law too broad, UN experts warn. 2015. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16709>. Acesso em: 5 jul. 2018.

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*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 202-221, 2018. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/revistapassagens/article/view/45977/26301>. Acesso em: 22 jul. 2020.

PIANO, Jack C.; OLTON, Roy. *The International Relations Dictionary*. California: ABC CLIO, 1988.

RODRIGUES, Thiago. Guerra e terror. In: BRANCO, Guilherme Castelo (Org.). *Terrorismo de Estado*. Belo Horizonte: Autêntica, 2013. p. 203-220.

SCHMID, Alex P. et al. *Political Terrorism: a new guide to actors, authors, concepts, data bases, theories, and literature*. New Jersey: Transaction Publishers, 1988.

SCHMITT, Carl. *Political Theology: four chapters on the concept of sovereignty*. Chicago: University of Chicago Press, 2005.

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. Violência policial contra os movimentos sociais no Brasil: bala certa. *Blog da Boitempo*, 2015. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2015/06/08/violencia-policial-contra-os-movimentos-sociais-no-brasil-bala-certeira/>. Acesso em: 10 set. 2017.

UNITED STATES OF AMERICA. Department of Justice. *The USA PATRIOT Act: Preserving Life and Liberty*. Oct. 26, 2001. Available at: <https://www.justice.gov/archive/ll/highlights.htm>. Access on: Aug. 22, 2020.

VALIM, Rafael. *Estado de exceção: a forma jurídica do neoliberalismo*. São Paulo: Contracorrente, 2017.

ZAFFARONI, Raul. Zaffaroni duro con el GAFI por la ley antiterrorista: "Extorsiona a la Argentina". *La Nación*, Buenos Aires, 26 dez. 2011. Disponível em: <https://www.lanacion.com.ar/1435620-zaffaroni-duro-contra-el-gafi-por-la-ley-antiterrorista-extorsiona-a-la-argentina>. Acesso em: 3 jul. 2019.