

Capítulo 5 – Crime ou dissidência? Notas sobre a criminalização do protesto no Brasil e em Espanha

Luísa Acabado

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

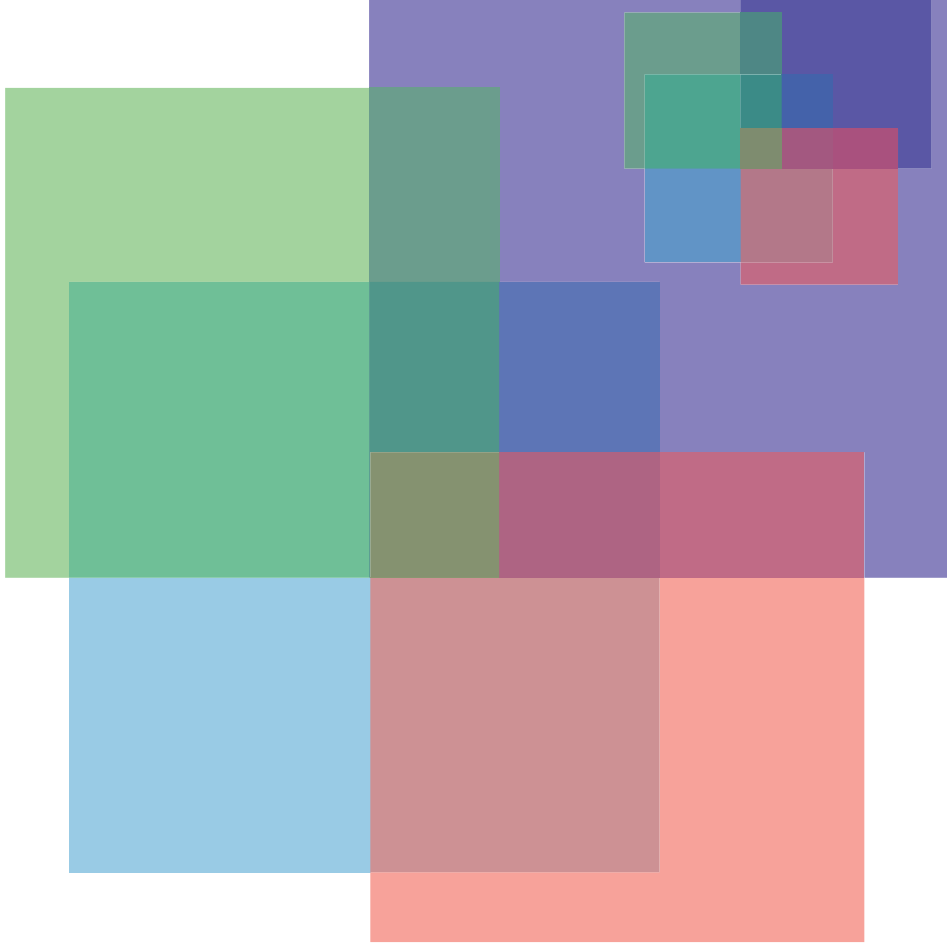
ACABADO, L. Crime ou dissidência? Notas sobre a criminalização do protesto no Brasil e em Espanha. In: MARTINS, B.S., SANTOS, A.C., and LOPES, S., eds. *As sociedades contemporâneas e os direitos humanos* = Contemporary societies and human rights [online]. Ilhéus: EDITUS, 2018, pp. 121-143. ISBN: 978-85-7455-525-6.
<https://doi.org/10.7476/9788574555256.0009>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).



CAPÍTULO 5

Crime ou dissidência? Notas sobre a criminalização do protesto no Brasil e em Espanha

*Luísa Acabado**

Introdução

Neste capítulo, defendo que a atual penalização legislativa do protesto social utiliza uma gramática de direitos humanos para justificar tentativas de normalização da disputa política. A ideia principal é expor algumas das principais características de duas iniciativas de Estado que restringem os direitos dos manifestantes, revelar as suas bases e prever os seus impactos. Realizo esta tentativa tendo em consideração a minha experiência pessoal como advogada criminal familiarizada com acusações e julgamentos conexos com o protesto.

Na primeira parte deste capítulo, irei explorar a ideia de um direito ao protesto na legislação internacional dos direitos humanos, enquadrando o conceito e tendo em consideração algumas das fragilidades mais relevantes da abordagem legislativa moderna ocidental aos direitos humanos, com base no exemplo concreto do direito ao protesto.

* Doutoramento em Direitos Humanos nas Sociedades Contemporâneas, Centro de Estudos Sociais (CES), Universidade de Coimbra. *E-mail*: <luisa.catarina.acabado@gmail.com>

Na segunda parte, apresento, um ponto de vista crítico sobre dois casos que exemplificam recentes iniciativas legais que restringem os direitos dos manifestantes: (i) a alteração da legislação espanhola que regula os protestos, com incidência particular na Lei Orgânica de Proteção da Segurança Cidadã (LPSC); e (ii) a discussão brasileira conducente à promulgação da Lei 13.2060, de 16 de março de 2016, redefinindo o terrorismo.

O objetivo é expor estas iniciativas como exemplos da hegemonia dos direitos humanos como discurso para restringir os direitos humanos e apresentar as críticas desencadeadas por uma política *para* os direitos humanos (BAXI, 2005, p. xiv), apreciando algumas das reações mais relevantes já conhecidas.

Na terceira parte, irei alargar o enquadramento teórico do Estado Penal (WACQUANT, 1998) como *técnica de invisibilização de “problemas” sociais* de modo a perspectivar os exemplos acima mencionados enquanto tentativas de invisibilizar a disputa política controversa, tentativas essas escudadas pela “segurança” como política *de* direitos humanos (BAXI, 2005, p. xiv) e delineando os previsíveis impactos nas estratégias dos movimentos sociais.

1 O direito ao protesto na legislação internacional de direitos humanos

Como método individual ou coletivo de expressar dissidência, o protesto envolve “formas não rotinizadas de afetar os processos políticos, sociais e culturais” (della PORTA; DIANI, 2006, p. 165).

Para efeitos do presente capítulo, considerarei “protesto” como a reunião de qualquer número de pessoas, independentemente das formas de organização ou autorização (abrangendo assim atividades espontâneas ou planejadas) e ainda do seu caráter pacífico ou eventualmente violento². Esta noção inclui marchas, *sit-ins*, distribuição

² Cobrindo explicitamente reuniões que são inicialmente pacíficas, mas que subsequentemente envolvem atos de violência, incluindo atos de violência graves e diversificados

de panfletos, exibição de faixas ou qualquer tipo de *slogans*, bem como “ação direta disruptiva simbólica” (MEAD, 2010, p. 11) como, por exemplo, ocupações ou bloqueios³.

Mesmo sendo um pouco difícil traçar uma linha entre direito ao protesto ou “resistência” como ação popular de massas, que rejeita e desafia ideologias e estruturas do poder que sustentam o domínio ou a opressão (DOUZINAS, 2014, p. 86), e a chamada mudança sociopolítica radical revolucionária, este capítulo centra-se na dissidência política não revolucionária. Isto significa que, na presente análise, trato da capacidade de os indivíduos expressarem livremente a sua divergência política ou opinião na sociedade civil, não incluindo a divisão entre resistência e rebelião (DOUZINAS, 2014, p. 86) ou entre protesto e ação direta (MEAD, 2010, p. 11).

Os académicos costumam justificar a necessidade de proteger o direito ao protesto como medida de maturidade democrática, enfatizando a capacidade de participar em diferentes formas de protesto político como válvula de segurança no período de cinco anos entre eleições (MEAD, 2010, p. 1) ou como meio direto de permitir que ocorra participação democrática fora dos períodos eleitorais (FENWICK, 2002, p. 422). Tal como sublinham Verta Taylor e Nella Van Dyke (2004), a possibilidade de mobilizar repertórios criativos de ação de protesto é fundamental para permitir a participação de atores políticos não rotineiros.

A inibição ou a excessiva regulamentação do protesto indica uma tendência do Estado para ser repressivo quanto às liberdades civis.

Apesar de os instrumentos internacionais de direitos humanos não conterem uma disposição legal que estabeleça taxativamente

que colocam em risco a ordem pública (por exemplo, motins).

³ Veja-se Fenwick (2002, p. 424) para uma extensa classificação do protesto desde a *persuasão pacífica à obstrução física forçada e à violência*, ou Tarrow (2011, p. 99) para uma classificação do repertório de conflito dos movimentos sociais entre *disrupção, violência e comportamento contido*.

o direito ao protesto, é comumente aceito que o direito ao protesto envolve o exercício de dois direitos intrinsecamente ligados — o direito à liberdade de expressão e o direito de reunião pacífica — que estão inscritos em todos os instrumentos de direitos humanos⁴ e são habitualmente considerados pilares das sociedades democráticas. O direito à liberdade de expressão precede o direito de reunião pacífica⁵, e ambos têm raízes nas teorias modernas de *jus naturale* e na luta por liberdades pessoais nos séculos XVIII e XIX.

Realço que um olhar atento para o direito ao protesto, na encruzilhada entre os direitos de liberdade de expressão e reunião pacífica, permite ir além da abordagem tradicional, que caracteriza os direitos civis e políticos como individuais, mais fundamentais e fáceis de implementar e de definir do que os direitos econômicos, sociais e culturais e dependendo de uma mera inação sem custos.

Em primeiro lugar, a ação coletiva (como forma de expressar o protesto ou a dissidência) exemplifica uma interconexão entre os direitos individuais e os direitos coletivos. Em segundo lugar, o direito ao protesto não tem uma definição consistente que esteja a salvo de controvérsia. Em terceiro lugar, mesmo que seja suposto que os direitos civis e políticos sirvam, negativamente, para proteger os indivíduos de excessos do Estado; tal como nota Helen Fenwick (2002, p. 78), a liberdade de reunião poderá não ser assegurada por uma mera ausência de interferência por parte das autoridades públicas; os Estados poderão ter obrigações positivas de intervir

⁴ Ver, respetivamente, artigos 19º e 20º da Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH), de 1948; 19.º e 21.º, do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP), de 1966; 10º e 11º, da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais (CEDH), de 1950; 13º e 15º, da Convenção Americana dos Direitos Humanos (CADH), de 1969; 9º e 11º, da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (CADHP), de 1981; 11º e 12º, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CD-FUE), de 2000.

⁵ Ambos os direitos encontram-se na Primeira Emenda à Constituição dos EUA, de 1791. Antes disso, a Carta de Direitos da Inglaterra, de 1689, já tinha estabelecido o direito de “liberdade de expressão no Parlamento” e a Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, afirmava especificamente a liberdade de expressão como um direito inalienável.

para evitar qualquer interferência com a liberdade de reunião. De outra perspectiva, tal como para os direitos econômico-sociais e culturais, são necessários recursos. Assegurar que as entidades estatais, funcionários públicos ou agentes da autoridade protegem a participação na vida política não está isento de custos, e os custos não podem ser aferidos apenas de forma direta (GALLIGAN; SANDLER, 2004, p. 35).

As notas anteriores contribuem para uma ideia geral de que os direitos políticos e civis não são uma agenda sistemática de “liberdade negativa” (BERLIN, 1969, p. 130; IGNATIEFF, 2001, p. 323).

Variações do conteúdo exato do direito ao protesto são claramente compreensíveis quando mencionamos algumas das restrições que costumam ser definidas para o seu exercício, como, por exemplo, a obrigatoriedade de informar ou obter uma autorização administrativa para marchar, manifestar ou reunir em locais públicos; a conformidade com restrições de horário ou percursos; a obediência a restrições impostas em termos de itinerários; o dever de respeitar, cooperar ou obedecer às forças de segurança; a obrigação de respeitar a ordem e assegurar o funcionamento normal de instituições ou serviços; a obediência a regras em termos de vestuário, tais como a interdição de máscaras ou artigos semelhantes a balaclavas, que escondem a identidade da pessoa.

E, mesmo que ambos os direitos chamados para consubstanciar o direito ao protesto admitam restrições legais necessárias à segurança nacional, à ordem pública, à moral ou saúde pública ou aos direitos e liberdades de terceiros (as chamadas “cláusulas de salvaguarda”⁶), é mais do que evidente que as respostas do Estado ao protesto violam, frequentemente, as exigências de legitimidade, proporcionalidade ou necessidade.

Para além da agenda de investigação de Steven Barkan (2006), que trata os procedimentos criminais advindos da dissidência

⁶ Veja-se, por exemplo, o texto do n.º 3, dos artigos 19.º e 21.º, do PIDCP ou n.º 2 do artigo 10.º e n.º 2 do artigo 11.º, da CEDH.

política, os estudos sobre o policiamento do protesto, como, por exemplo, o trabalho de della Porta e Reiter (1998), são as análises mais comuns sobre as reações dos Estados à dissidência política. Numa perspectiva diferente, na próxima seção, proponho uma análise crítica sobre iniciativas legais que restringem os direitos dos manifestantes.

2 Contextualização das alterações legislativas espanhola e brasileira

Considerando a tendência atual para a criminalização da ação coletiva e trivialização do estado de emergência (PEÑAFIEL, 2015),⁷ existem inúmeros exemplos de reações estatais repressivas e ilegais ao protesto. Esta minha seleção baseou-se no fato de tanto as propostas de alteração legislativa espanhola e brasileira advirem dos poderes executivos que governam os países correspondentes,⁸ quanto de terem dado azo a reações particularmente mediatizadas durante os últimos anos.

O conteúdo das alterações legislativas espanholas e brasileiras é claramente diferente. A iniciativa espanhola é uma intervenção alargada a várias leis, enquanto a brasileira é uma mera redefinição da noção de terrorismo, uma redefinição que também pode ser encontrada no “caso espanhol”. A principal semelhança é que ambas as iniciativas assentam num conceito de segurança como meio efetivo de combater ameaças à democracia e garantir o livre exercício dos direitos humanos.

Nenhuma destas iniciativas é definitiva ou imutável, e esta análise é necessariamente provisória e esquemática, uma vez que

⁷ Peñafiel (2015) sublinha como o exercício do direito fundamental ao protesto é considerado uma ameaça à democracia através da análise de quatro tipos de legitimação da repressão de ações coletivas no Quebec, Chile, Equador e Venezuela.

⁸ A Lei Orgânica Espanhola 4/2015, de 30 de março de 2015, sobre a Proteção da Segurança Cidadã, é resultado de uma proposta apresentada pelo Governo de Mariano Rajoy, e o projeto brasileiro foi apresentado por dois ministros do governo de Dilma Rousseff.

aborda desenvolvimentos legais e reações que ainda estão em curso e inacabadas⁹.

2.1 As leis da mordaza espanholas

As “*leyes mordaza*” espanholas¹⁰ são um conjunto de alterações legislativas que têm vindo a ocorrer desde 2014 e que envolvem a regulamentação dos fornecedores de segurança privada, a reforma do código penal e da LPSC.

A Lei da Segurança Privada¹¹ segue uma tendência de privatização das atividades de segurança com base na crença de que a segurança enquanto *valor social* será reforçada através da partilha de competências com o setor privado¹². A sua importância foi reforçada pelo fato de, um ano mais tarde, a reforma do código penal ter equiparado os profissionais de segurança privada aos funcionários públicos para efeitos de verificação de ofensas criminais contra as autoridades.

No que diz respeito à reforma do código penal¹³, três aspectos principais revelam o seu impacto no direito ao protesto. Em primeiro

⁹ Ambas as reformas já foram aprovadas, mas poderão ser reformadas por um ulterior consenso parlamentar nesse sentido.

¹⁰ A expressão é utilizada indiferenciadamente para nomear a totalidade da reforma ou a LPSC isoladamente.

¹¹ Lei 5/2014, de 5 de abril de 2014. Disponível em: <<https://www.boe.es/boe/dias/2014/04/05/pdfs/BOE-A-2014-3649.pdf>>.

¹² De acordo com o preâmbulo, “a segurança, entendida como pilar base da convivência exercida em regime de monopólio pelo poder público do Estado, tanto na sua vertente preventiva como investigativa, encontra na realização de atividades de segurança por outras instâncias sociais ou agentes privados uma oportunidade de reforço e uma forma de articular o reconhecimento da faculdade que assiste aos cidadãos de criar ou utilizar serviços privados de segurança com as razões profundas sobre as quais assenta o serviço público de segurança” (Espanha, 2014)

¹³ A reforma é idealizada por duas leis de 30 de março de 2015: a Lei Orgânica 1/2015, que revê o Código Penal (disponível em: <<https://www.boe.es/boe/dias/2015/03/31/pdfs/BOE-A-2015-3439.pdf>>) e a Lei Orgânica 2/2015 (disponível em: <<https://www.boe.es/boe/dias/2015/03/31/pdfs/BOE-A-2015-3440.pdf>>), que altera a seção de ofensas terroristas.

lugar, existe uma alteração dos tipos legais de crime relacionados com ataques a autoridades públicas, resistência e desobediência. Estes crimes são ampliados para incluir a sua prática contra profissionais de segurança privada agindo sob supervisão de agentes da autoridade e alargados pela inclusão de um novo tipo de crime que pune a falta de respeito ou da consideração devida às autoridades¹⁴.

Para além disso, existe uma alteração na regulamentação da “desordem pública”. Por um lado, os elementos do tipo legal de crime são alterados para transformar a intenção específica de colocar em perigo a paz pública de elemento do tipo subjetivo em elemento do tipo objetivo¹⁵ ampliando o âmbito da punição. Por outro lado, existe um novo tipo de crime que pune a invasão ou a ocupação das instalações de pessoas coletivas públicas ou privadas, causando distúrbios relevantes da paz pública ou da atividade regular da pessoa coletiva, e foram acrescentadas novas circunstâncias de qualificação para abranger os fatos cometidos durante uma manifestação ou reunião¹⁶.

Em terceiro lugar, durante o ano de 2015, o Código Penal espanhol foi também revisto de modo a incluir uma nova definição de terrorismo¹⁷ que enfatiza a intenção dos perpetradores, estabelecendo que a prática de qualquer crime grave que afete os principais valores jurídicos será considerada terrorismo, quando realizado com o objetivo de: (1) derrubar a ordem constitucional, erradicar ou destabilizar severamente o funcionamento das instituições políticas ou estruturas econômicas do Estado; (2) perturbar gravemente a paz pública; (3) desestabilizar gravemente o funcionamento de

¹⁴ Ver artigo 556, n.º 2, na redação da Lei Orgânica 1/2015.

¹⁵ A nova redação do artigo 557 pune a perturbação da ordem pública independentemente da intenção específica de colocar em perigo a paz pública que era exigida anteriormente.

¹⁶ Ver artigo 557 bis, terceiro subparágrafo na redação da Lei Orgânica 1/2015.

¹⁷ O artigo 573 foi inspirado pela decisão quadro (2002/475/JHA) e respectiva alteração (2008/919/JHA) que define ofensas terroristas, e ainda ofensas relacionadas com grupos terroristas ou ofensas ligadas a atividades terroristas e define as regras para transposição em países da UE.

uma organização internacional; (4) provocar um estado de terror na população (ou parte dela).

A LPSC “tem por objeto a regulação de um conjunto plural e diversificado de atuações de natureza distinta orientada para a tutela da segurança cidadã através da proteção de pessoas e bens e a manutenção da tranquilidade dos cidadãos”¹⁸. O preâmbulo da lei apresenta a segurança cidadã como garantia para o livre exercício dos direitos e liberdades reconhecidos e protegidos pelas constituições democráticas e, portanto, como elemento essencial do Estado de direito. Regula a documentação e a identificação pessoal; os procedimentos para restauração e manutenção da segurança cidadã; os poderes da polícia administrativa e o regime sancionatório para determinadas categorias de infrações.

A categorização de ofensas administrativas diferencia entre infrações muito graves, graves e leves, descrevendo uma quantidade impressionante de ações que dão azo a uma coima automática,¹⁹ caso não sejam investigadas autonomamente em procedimento criminal (o procedimento administrativo é então subsidiário relativamente aos procedimentos criminais). Para mostrar o potencial de repressão do protesto inscrito na LPSC, irei descrever os comportamentos mais relevantes classificados como infrações nos parágrafos seguintes.

Uma das quatro infrações mais graves descritas no artigo 35º contempla a promoção ou organização de reuniões ou manifestações não comunicadas ou proibidas ou em instalações de serviços básicos ou nas suas proximidades, e ainda a introdução nessas mesmas instalações, no caso de haver perigo para a vida ou para a integridade física das pessoas.

¹⁸ Ver artigo 1 da Lei Orgânica 4/2015, disponível em: <https://www.boe.es/boe/dias/2015/03/31/pdfs/BOE-A-2015-3442.pdf>.

¹⁹ As infrações serão sancionadas de acordo com a classificação com multas no montante de 30.001 a 600.000 euros (muito graves); 601 a 30.000 euros (graves) e 100 a 600 euros (leves).

O artigo 36º categoriza 23 infrações graves. No seio delas, pelo menos dez têm impacto relevante no protesto: perturbação da segurança cidadã em eventos públicos (n.º 1); perturbação grave da segurança cidadã durante reuniões ou manifestações em frente a instituições políticas (n.º 2); causar desordem em ruas, espaços públicos ou instalações quando se ocasione uma alteração grave da segurança cidadã (n.º 3); obstrução ao exercício legítimo de funções públicas (por parte de autoridades, funcionários públicos e entidades estatutárias) (n.º 4); desobediência ou resistência à autoridade ou agentes em exercício de funções (n.º 6); recusa a terminar reuniões ou manifestações quando legitimamente pedido pelas autoridades (n.º 7); perturbação de uma reunião ou manifestação (n.º 8); introdução em instalações de serviços públicos causando perturbações no seu funcionamento (n.º 9); falta de cooperação com as forças e entidades de segurança do Estado na investigação de ofensas ou na prevenção de perturbações da segurança cidadã (n.º 15); e ainda a utilização não autorizada de imagens ou dados pessoais ou profissionais de autoridades ou membros das forças de segurança do Estado, pondo em perigo a sua segurança pessoal ou familiar (n.º 23).

Finalmente, das dezessete infrações leves definidas no artigo 37.º da LPSC, pelo menos seis visam protestos: reunião em locais de circulação pública ou manifestação ilegal (n.º 1); incumprimento das restrições impostas à circulação pedonal ou aos itinerários durante atos públicos, reuniões ou manifestações que provoquem alterações ligeiras (n.º 3); falta de respeito ou consideração para com membros das forças e corpos de segurança (n.º 4²⁰); ocupação ou permanência em qualquer imóvel contra vontade do proprietário ou arrendatário e ainda a ocupação de estrada

²⁰ Um entre vários exemplos anedóticos desta infração em particular é o da multa que foi aplicada a um camionista/caminhoneiro por ter chamado “colega” a um agente da polícia. Disponível em: <<http://www.diariosur.es/malaga-capital/201508/05/mordaza-multa-euros-camionero-20150805184222.html>>. Acesso em: 30 dez. 2015.

(n.º 7); subir a edifícios ou monumentos sem autorização (n.º 14); remoção de vedações ou quaisquer outros elementos utilizados para estabelecer perímetros de segurança (n.º 15).

O fato de as infrações serem automaticamente punidas com sanções administrativas significa que não existe controle judicial a menos que haja a suspeita de ter sido cometida uma ofensa criminal²¹, estabelecendo-se aquilo que Garcia (2015, p. 171) apelida de direito penal administrativo do inimigo. A lei ainda estabelece a criação de um registo central de infrações contra a segurança cidadã que permitirá um controle da reincidência²² introduzindo a ideia de uma base de dados para infrações administrativas.

O caráter altamente controverso da reforma emerge do seu texto, e as reações alicerçadas no conteúdo dos direitos à liberdade de expressão e de reunião pacífica foram rápidas a aparecer.

As reações não judiciais reuniram uma vasta gama de atores institucionais²³ e não institucionais²⁴ defendendo que a reforma dissuade de forma problemática a liberdade de expressão e reunião pacífica devido a uma utilização excessiva de sanções administrativas, juntamente com a utilização de conceitos ambíguos e difusos e a proibição da utilização de imagens de autoridades públicas.

²¹ Nesse caso, o procedimento administrativo irá ser suspenso até que a decisão criminal seja tomada e continuará ulteriormente.

²² A reincidência é uma das circunstâncias agravantes juntamente com a utilização de violência, ameaça ou intimidação ou realização de atividades com cara tapada, evitando a identificação (ver artigo 33 da LPSC).

²³ As leis da mordaza espanholas foram objeto de comentários críticos partilhados pelo Relator Especial das NU relativamente aos direitos de liberdade de reunião e associação pacífica, o Comissário do Conselho Europeu para os Direitos Humanos e a Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos.

²⁴ Uma das iniciativas mais criativas foi uma manifestação com hologramas.

Judicialmente, estão pendentes duas²⁵ ações com base na inconstitucionalidade²⁶, no Tribunal Constitucional Espanhol e, ao nível regional, foi enviada uma queixa para o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH), defendendo que o artigo 36.23 da LPSC viola o direito à liberdade de expressão.

2.2. A (re)definição brasileira do “terrorismo”

A Lei 13.260, de 16 de março de 2016, é uma emenda à lei de 2013 sobre organizações criminosas²⁷, estabelecendo que a lei será aplicável a organizações terroristas e propondo uma definição de organização terrorista.

A exposição de motivos da proposta legislativa (PLC 101/2015) (BRASIL, 2015) mencionava que “as organizações terroristas são uma das maiores ameaças aos direitos humanos e ao reforço da democracia”, um cenário que deverá compelir o Brasil a beneficiar debates mundiais e criar uma lei para proteger os indivíduos.

As organizações terroristas são definidas como aquelas

cujos atos executivos e preparatórios ocorrem por razões de ideologia, política, xenofobia, discriminação ou prejuízo com base na raça, cor, etnia, religião ou gênero com o objetivo de provocar terror expondo pessoas, propriedade, segurança ou colocando em perigo a paz pública. (Brasil, 2015)

²⁵ O Parlamento da Catalunha instaurou uma ação de inconstitucionalidade contra os artigos 35º/1; 36º/1/2/8/23 e 37.7 da LPSC, e outra ação foi instaurada por mais de 50 membros do Parlamento contra os artigos 36º/23 e 37º/1/3 e 7 da LPSC.

²⁶ Tal como acontece com outras constituições nacionais, o artigo 102º da Constituição Espanhola de 1978 (Espanha, 1978) fornece um estatuto especial ao DIDH estabelecendo que “as normas relativas aos direitos e liberdades básicas que são reconhecidas pela Constituição deverão ser interpretadas em conformidade com a Declaração Universal dos Direitos Humanos e os tratados e acordos internacionais sobre essas questões ratificados pela Espanha”.

²⁷ A Lei n.º 12.850, de 2 de agosto de 2013, que define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm>.

Uma das primeiras redações da PLC 101/2015 (*idem*) definiu o terrorismo como “prática por um ou mais indivíduos [de um conjunto de ações tipificadas] inspirados por razões políticas ou ideológicas”. Assim, a principal inovação é uma tentativa de definir o conceito de organização terrorista, referindo-se a razões políticas e ideológicas como uma razão tipificada para a prática de atos de terrorismo.

Para compreender na íntegra o objetivo de restrição do protesto público, devemos ter em conta que o texto anterior do artigo já estabelecia que a lei era aplicável contra organizações internacionais terroristas, cujas ações ocorressem ou parecessem ter ocorrido em território brasileiro.

As primeiras reações à PLC 101/2015 foram tão fortes que foi acrescentado um parágrafo adicional, que exclui, explicitamente, a aplicação da lei a condutas individuais ou coletivas no âmbito de manifestações, movimentos sociais ou sindicatos. Ainda assim, a redação não é inquestionável e continua a ser controversa uma vez que a definição permite que muitas atividades, atualmente consideradas ilícitos criminais, sejam reclassificadas como terrorismo e abrange inúmeras formas de protesto público. As reações foram sentidas imediatamente. Uma das críticas feitas durante a discussão da proposta legislativa pode ser encontrada num manifesto de repúdio à iniciativa²⁸ que a apresenta como um passo atrás em termos de participação política, prevendo a sua utilização contra os movimentos sociais.

3 Políticas de direitos humanos?

Mesmo que o conteúdo dos casos seja claramente diferente, uma leitura atenta do preâmbulo da LPSC e da carta explanatória

²⁸ O manifesto (disponível on-line em: <<http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Manifesto-de-repudio-a-tipificacao-do-terrorismo/4/34688>>) foi assinado por várias personalidades e mais de 90 associações.

que acompanha a proposta que deu azo à Lei 13.260, de 16 de março de 2016, reforça a ideia de que a universalização de um discurso de direitos humanos força os que se opõem, declarada ou dissimuladamente, ao cumprimento de um direito ao protesto a utilizar esse discurso. Tal como Santos (2014, p. 22) nota, “estamos a testemunhar o aumento da violação massiva de direitos humanos em nome de direitos humanos, à destruição da democracia em nome da democracia”.

Não há nada de novo na utilização dos direitos humanos como *gramática de governação* (BAXI, 2005, p. 15). A análise da multiplicidade de leituras permitida pelos conceitos e normas de direitos humanos é transversal ao trabalho de vários académicos. O trabalho de Upendra Baxi é particularmente importante no entendimento da dinâmica entre inclusão e exclusão nas práticas de direitos humanos.

Baxi (2005, p. xiv) — explorando a distinção entre a política de Estado *de* direitos humanos como meio de legitimação da governação e domínio e a política *para* os direitos humanos ou práticas do ativismo dos direitos humanos enquanto tradição dos oprimidos— reconhece que a função hegemônica da primeira consiste na criação de grupos de pessoas social e politicamente invisíveis (BAXI, 2005, p. 46). O seu argumento não é apenas histórico (explicando a transição do paradigma de direitos humanos moderno para o contemporâneo), mas também analítico, na direção da multiplicidade de ações agrupadas em torno da autoridade dos direitos humanos.

Considerando as diferentes formas concretas que um protesto pode assumir e prevendo as várias restrições a que poderá ser submetido de acordo com regulamentações tais como as exemplificadas, os direitos humanos assumem o papel de “significante flutuante” como algo que os atores políticos querem cooptar para a sua causa de modo a beneficiar do seu capital simbólico (DOUZINAS, 2000, p. 255).

Neste contexto, a penalização do protesto funciona como uma ferramenta de invisibilização. A possibilidade de ter cometido um ilícito administrativo ou criminal dilui a agência como dissidente ou protestante, etiquetando os seus atos como mera transgressão.

Aprofundando as características das políticas de aplicação da lei orientadas para os espoliados, Loïc Wacquant (2009, p. xxii) explora a ideia de que as leis de penalização servem como técnica para invisibilização *de* “problemas sociais” e propõe uma tríplice utilidade para o aparelho penal (WACQUANT, 2008, p. 16; WACQUANT, 2009, p. 7). Considero que isto está integrado e redirecionado para o protesto pela LPSC quando (i) verga os recalitrantes à disciplina ideológica aumentando o custo da dissidência com multas que variam entre mil e seis mil euros; (ii) neutraliza os elementos disruptivos através dos imensos obstáculos impostos em qualquer iniciativa; e (iii) reafirma a autoridade do Estado na vida diária através de conceitos vagos de “ordem”, “risco de dano” ou “respeito”.

Como uma tentativa impressionante de invisibilizar a dissidência, as leis acima mencionadas são escudadas por uma ideia de “segurança” como política *de* direitos humanos (BAXI, 2005, p. xiv).

Refletindo sobre a viragem punitiva de um Estado neodarwinista contra categorias de pessoas espoliadas nos EUA, Wacquant (2009, p. 243) considera-a não como uma resposta ao crescimento do crime e da violência, mas sim como uma estratégia para impor um regime com base em trabalho assalariado dessocializado. O Estado Penal de Wacquant encontra as suas premissas no crescimento do neoliberalismo, impondo um “direito à segurança” que encontra consagração na necessidade de manter uma performance de força sentida por um Estado progressivamente esvaziado das suas funções econômicas e sociais (WACQUANT, 2009). A sua análise compreende a expansão penal como um componente base na remodelação da autoridade pública veiculada por um discurso

alarmista e mesmo catastrófico sobre “insegurança” (WACQUANT, 2009, p. 2).

Compreendendo a “segurança” como um conceito amplo cada vez mais invocado em questões não militares, como, por exemplo, política e assuntos internos (PEOPLES, 2010), os acadêmicos reforçam a sua performatividade. Tal como defendido por Buzan (1998, p. 26), “num discurso de segurança, uma questão é dramatizada e apresentada como uma questão de prioridade suprema, assim através da sua identificação como segurança, um agente defende a necessidade e o direito de a tratar através de meios extraordinários”.

A introdução da segurança como garantia para o livre exercício dos direitos fundamentais e, conseqüentemente, como elemento essencial do Estado de direito como indicado na LPSC, ou a apresentação das organizações terroristas como uma grande ameaça aos direitos humanos a ocorrer na Lei 13.260, de 16 de março de 2016, desempenham esse papel através do binarismo “liberdade *versus* segurança”.

Na mesma linha, enquanto se refere à legislação antiterrorista promulgada após as Resoluções do Conselho de Segurança da ONU adotadas depois do 11 de setembro, Santos (2007, p. 7) *menciona um estado de exceção coexistindo com a regularidade constitucional que* “esvazia de conteúdo político e civil os direitos e garantias constitucionais básicas”.

Esta “tendência de securitização” é transversal a ambos os exemplos. Por um lado, as *leis da mordaza* espanholas, para além de alargarem as tarefas de segurança para atores privados e ampliam crimes relacionados com desobediência e “desordem pública”, têm na LPSC um importante exemplo da prevalência ideológica da “segurança” sobre a liberdade de expressão e reunião pacífica (GARCIA, 2015, p. 171). Por outro lado, a versão que deu azo à Lei 13.260, de 16 de março de 2016, incluiu razões ideológicas numa

definição de terrorismo com o objetivo de prevenir ameaças aos direitos humanos e de reforçar a democracia.

De uma perspectiva diferente, o protesto e a dissidência são invisibilizados através do impulso penal também porque este mutila as potencialidades de intervenção reduzindo os repertórios de ação. Ao perspectivar atos legítimos de dissidência política como *ameaça à segurança geral*, estas iniciativas poderão produzir o que Donatella della Porta e Mario Diani (2006, p. 247) chamam de normalização de protesto como “política normal”, permitindo a estigmatização e repressão de formas “não civilizadas” de disputa política pela polícia.

Comentários finais

Este capítulo tem como objetivo expandir a noção de um direito de protesto questionando a sua utilidade para os que pretendem expressar publicamente a dissidência política e para os que querem regulamentar e restringir o ativismo político. Independentemente de estar solidamente alicerçado entre o direito à liberdade de expressão e o direito de reunião pacífica, as variações sobre o conteúdo exato do direito ao protesto tornam-no uma presa fácil.

Utilizei duas propostas legislativas localizadas na Espanha e no Brasil para explorar a utilização de uma gramática de direitos humanos para justificar, por um lado, a regulamentação restritiva do protesto através da penalização de condutas mediante amplificação de conceitos criminais e recurso à lei criminal administrativa e, por outro lado, a tendência de securitização. Com base nestas iniciativas legislativas, defendo que, ao invés de uma contradição entre o discurso de direitos humanos e práticas autoritárias impostas por viragens securitárias, a penalização contemporânea do protesto social alimenta-se do próprio discurso dos direitos humanos, utilizando-o para a normalização da política contenciosa. Tomando em consideração algumas das principais características, como,

por exemplo, a extensão das atividades de segurança a privados; a reformulação de crimes contra a autoridade pública; a redefinição de “terrorismo” em premissas ideológicas ou a criação de um vasto leque de sanções administrativas isento de prévio controle judicial, as duas tendências mais importantes que realço são a penalização e a securitização.

Tal como indiquei, as iniciativas legislativas na regulação do protesto na Espanha e a discussão brasileira conducente à definição de terrorismo pela Lei 13.260, de 16 de março de 2016, são exemplos interessantes da hegemonia dos direitos humanos enquanto discurso que tanto restringe, como protege os direitos humanos. Configuram uma abordagem muito restritiva do Estado ao protesto, ameaçando as potencialidades da intervenção política de atores políticos não rotineiros.

Se, por um lado, as dinâmicas da securitização que permitem apelar a uma penalização extraordinária teriam muito mais dificuldades de sucesso se não realizassem a performance de proteção dos direitos humanos; por outro lado, outros atores que desafiam tais reformas invocam o conteúdo substantivo dos direitos humanos para sustentar as suas exigências.

As tentativas em curso para desafiar as iniciativas legais que abordei baseiam-se no conteúdo da liberdade de expressão e de reunião pacífica e revelam que estas iniciativas são passos atrás em termos de participação política.

REFERÊNCIAS

BARKAN, Steven E. Criminal Prosecution and the Legal Control of Protest. **Mobilization: an international journal**, v. 11, n. 1, p. 181-195, 2006.

BAXI, Upendra. **The Future of Human Rights**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

BAXI, Upendra. Politics of Reading Human Rights: inclusion and exclusion within the production of human rights. In: MECKLED-GARCÍA, Saladin; ÇALI, Basak (Org.). **The Legalization of Human Rights: multidisciplinary perspectives on human rights and human rights law**. New York: Routledge, 2006. p. 182-200.

BERLIN, Isaiah. **Four Essays on Liberty**. Oxford: Oxford University Press, 1969.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; de WILDE, Jaap. **Security: a new framework for analysis**. London: Lynne Rienner, 1998.

della PORTA, Donatella; REITER, Herbert (Org.). **Policing Protest: the control of mass demonstrations in western democracies**. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press, 1998.

della PORTA, Donatella; DIANI, Mario. **Social Movements: an introduction**. 2. ed. Oxford: Blackwell, 2006.

DOUZINAS, Costa. **The End of Human Rights**. Oxford: Hart Publishing, 2000.

DOUZINAS, Costa. Philosophy and the Right to Resistance. In: DOUZINAS, Costa; GEARTY, Conor (Org.). **The Meanings of Rights: the philosophy and social theory of human rights**. Cambridge: Cambridge University Press, 2014. p. 85-105.
Disponível em: <<https://doi.org/10.1017/CBO9781139227124.008>>.
Acesso em: 9 fev. 2016.

FENWICK, Helen. **Civil Liberties and Human Rights**. London: Cavendish Publishing, 2002.

GALLIGAN, Denis; SANDLER, Deborah. Implementing Human Rights. In: HALLIDAY, Simon; SCHMIDT, Patrick (Org.). **Human Rights Brought Home: socio-legal perspectives of human rights in the national context**. Oxford: Hart Publishing, 2004. p. 23-55.

GARCIA, David B. La Criminalización de la Protesta: ¿un nuevo reto para los derechos humanos? In: GARCIA, David B. (Org.). **Defender a quien Defiende Leyes Mordaza y Criminalización de la Protesta en el Estado Español**. Barcelona: Icaria, 2015. p. 169-212.

IGNATIEFF, Michael. **Human Rights as Politics and Idolatry**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001.

MEAD, David. **The New Law of Peaceful Protest: rights and regulation in the human rights act era**. Oxford: Hart Publishing, 2010.

PEÑAFIEL, Ricardo. La Criminalisation de la Participation Citoyenne par des Conceptions Consensualistes des Démocraties Participatives. **Revue québécoise de droit international**, Hors-série, p. 247-271, mar. 2015. Disponível em: <<https://www.sqdi.org/fr/la-criminalisation-de-la-participation-citoyenne-par-des-conceptions-consensualistes-de-la-democratie-participative/>>. Acesso em: 9 fev. 2016.

PEOPLES, Columba; VAUGHAN-WILLIAMS, Nick. **Critical Security Studies: an introduction**. London: Routledge, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Beyond Abyssal Thinking: from global lines to ecologies of knowledges. **Review (Fernand Braudel Center)**, v. 30, n. 1, p. 45-89, 2007. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/40241677>>. Acesso em: 9 fev. 2016.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Epistemologies of the South. Justice against epistemicide**. Boulder, CO: Paradigm Publishers, 2014.

TARROW, Sidney George. **Power in Movement: social movements and contentious politics**. 3. ed. New York: Cambridge University Press, 2011. Disponível em: <<https://doi.org/10.1017/CBO9780511973529>>. Acesso em: 9 fev. 2016.

TAYLOR, Verta; VAN DYKE, Nella. Get up, Stand up: tactical repertoires of social movements. In: SNOW, David; SOULE, Sarah; KRIESI, Hanspeter (Org.). **The Blackwell Companion to Social Movements**. Oxford: Blackwell, 2004. p. 262-293. Disponível em: <<https://doi.org/10.1002/9780470999103.ch12>>. Acesso em: 9 fev. 2016.

WACQUANT, Loïc. La Tentation Pénale en Europe. **Actes de la recherche en sciences sociales**, v. 124, n. 1, p. 7-26, 1998. Disponível em: <<https://doi.org/10.3406/arss.1998.3260>>. Acesso em: 9 fev. 2016.

_____. Ordering Insecurity: social polarization and the punitive upsurge. **Radical Philosophy Review**, v. 11, n. 1, p. 1-19, 2008. Disponível em: <<https://doi.org/10.5840/radphilrev20081112>>. Acesso em: 9 fev. 2016.

_____. **Punishing the Poor: the neoliberal government of social insecurity**. Durham, NC: Duke University Press, 2009. Disponível em: <<https://doi.org/10.1215/9780822392255>>. Acesso em: 9 fev. 2016.

Legislação:

ESPAÑA. Constitución Española. BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978, páginas 29313 a 29424 <https://www.boe.es/boe/dias/1978/12/29/pdfs/A29313-29424.pdf> <https://www.boe.es/boe/dias/1978/12/29/pdfs/A29313-29424.pdf> Acesso em: 2 abr. 2017

ESPAÑA. Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada. BOE núm. 83, de 5 de abril de 2014, páginas 28975 a 29024. Disponível em: <https://www.boe.es/boe/dias/2014/04/05/pdfs/BOE-A-2014-3649.pdf> Acesso em: 2 abr. 2017.

ESPAÑA. Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. BOE núm. 77, de 31 de marzo de 2015, páginas 27061 a 27176. Disponível em: <https://www.boe.es/boe/dias/2015/03/31/pdfs/BOE-A-2015-3439.pdf> Acesso em: 2 abr. 2017.

ESPAÑA. Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de delitos de terrorismo. BOE núm. 77, de 31 de marzo de 2015, páginas 27177 a 27185. Disponível em: <http://boe.es/boe/dias/2015/03/31/pdfs/BOE-A-2015-3440.pdf> Acesso em: 2 abr. 2017.

ESPAÑA. Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. BOE núm. 77, de 31 de marzo de 2015, páginas 27216 a 27243. Disponível em: <https://www.boe.es/boe/dias/2015/03/31/pdfs/BOE-A-2015-3442.pdf> Acesso em: 2 abr. 2017.

BRASIL. 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 nos 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm Acesso em: 2 abr. 2017.

BRASIL. Projeto de Lei da Câmara nº 101, de 2015. 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 nºs 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122772> Acesso em: 2 abr. 2017.