DIREITOS HUMANOS E TERRORISMO: UMA ANÁLISE DO PROJETO DE REFORMA CONSTITUCIONAL FRANCÊS

HUMAN RIGHTS AND TERRORISM: AN ANALYSIS OF THE FRENCH CONSTITUTIONAL BILL

Ana Claudia Moreira Miguel Philippini

RESUMO

Durante os últimos anos, o discurso do combate ao terrorismo propiciou um aumento de políticas anti-islã em todo o mundo. Na França a questão foi agravada após os atentados terroristas ocorridos em seu território nos anos de 2015 e 2016. Como consequência, foi apresentado à Assembleia Nacional da França o Projeto de Lei Constitucional nº 3381 com o objetivo de reformar a Constituição francesa de 1958. A reforma tem como escopo criar um sistema civil de crises com a inserção do estado de emergência na Constituição, bem como retirar a nacionalidade francesa das pessoas condenadas por atos tidos como terroristas, no caso de dupla nacionalidade. Assim sendo, o objetivo da investigação é analisar, de modo sintético, a reforma constitucional francesa sob a sob a ótica dos direitos humanos. Os dados para elaboração do estudo compreende a técnica qualitativa, uma vez que abarca a observação de ações e análise do discurso, por meio de pesquisa bibliográfica e documental. A principal conclusão obtida é de que o terrorismo esta sendo utilizado como paradigma de governo para justificar a limitação dos direitos humanos.

Palavras-chaves: Direitos humanos. Terrorismo. Reforma constitucional.

ABSTRACT

Over the past few years, anti-terrorism speech has favored an increase of anti-Islam policies in the world. In France, this question was aggravated after the terrorist attacks in 2015 and 2016. As a result the French National Assembly received the Constitutional Bill nº 3381, a constitutional amendments, with the proposed changes to the French constitution of 1958. The amendment intents are extended the state of emergency in the French Constitution and extend denaturalization to dual-nationals born in France who are convicted of terrorism. Therefore, the purpose of this paper is to analyze, briefly, the constitucional reform under the perspective of human rights. This investigation was prepared with a qualitative technique that includes the observation of actions and discourse analysis, through bibliographical and documentary research. The main conclusion obtained is that terrorism has been used as a government's paradigm to justify the limitation of human rights.

Keywords: Human rights. Terrorism. Constitutional reform.

INTRODUÇÃO

No dia 23 de dezembro de 2015, o chefe de Estado francês, Presidente François Hollande; o chefe de Governo, Primeiro Ministro Manuel Valls; e a Ministra da Justiça, Cristiane Taubira, apresentaram à Assembleia Nacional da França o Projeto de Lei Constitucional nº 3381 com o objetivo de reformar a Constituição francesa de 1958 (FRANCE, 2015a).

De acordo com a exposição de motivos apresentada, a França necessita de meios mais eficazes para combater o terrorismo, não sendo o sistema constitucional de crises existente na Constituição o mais adequado para a atual situação vivenciada pelo Estado.

Segundo os signatários, a Constituição francesa estabelece as regras para o estado de guerra e o estado de sítio, não existindo previsão constitucional concernente ao estado de emergência, que se encontra regulado pela Lei 55-385, de 3 de abril de 1955 (FRANCE, 1955).

É preciso esclarecer, ainda, que o projeto de reforma foi apresentado após a série de ataques terroristas ocorridos no dia 13 de novembro de 2015, em vários locais da cidade de Paris, com explosões e tiroteios coordenados, que mataram cento e trinta pessoas e deixaram mais de trezentos e cinquenta feridos.

Assumiu a autoria do atentado o grupo formado por insurgentes sunitas conhecido como Estado Islâmico (EI), também denominado Estado Islâmico do Iraque e da Síria (*Islamic State of Iraq and al-Sham* - ISIS) ou Estado Islâmico do Iraque e do Levante (*Islamic State of Iraq and the Levant* - ISIL). Em comunicado publicado em árabe e francês, e audios correspondentes, distribuidos no *Twitter* e no *Pro-Islamic State Telegram channels*[1], o grupo reporta-se aos ataques que "*atingiram a capital da prostituição e obscenidade*"[2] e afirma que a França está no topo da lista de alvos do EI.

Considerando que há algum tempo a França atua com relação à influência do islamismo em seu território[3], tendo esta se agravado depois do atentado terrorista de 11 de setembro de 2001, promovido pelo grupo militante islâmico *al Qaeda* contra os Estados Unidos, aliado aos dois atentados ocorridos em seu território no ano de

[1] Publicação em inglês disponível em: <https://ent.siteintelgroup.com/Statements/is-claims-paris-attacks-warns-operation-is-first-of-the-storm.html> Acesso em: 22 fev. 2016.
[2] Tradução da autora.
[3] As raízes do conflito estão nas relações históricas com a antiga colônia Argélia e subsequente resultado do processo de descolonização e independência na segunda metade do século XX.

2015[4] e ao ataque ocorrido em 2016[5], é possível observar um fortalecimento de ideologias anti-islã.

Por conseguinte, a investigação tem como objetivo analisar, sob a ótica dos direitos humanos, o projeto de reforma constitucional francês.

Sobre o tema, é possível verificar que o estado de exceção está sendo utilizado como paradigma de governo e que as alterações propostas sob a alegação de que visam combater o terrorismo, tornam o que seria exceção em medida aplicada a situação de normalidade, nos termos da Constituição.

Assim sendo, tem-se o seguinte problema de investigação: como o terrorismo está sendo utilizado para justificar a aplicação contínua dos limitadores de direitos humanos?

Para tanto, este trabalho de investigação compreende a técnica qualitativa, pois abarca a observação de ações e análise do discurso. Para a reconstrução teórica foi preciso utilizar uma hermenêutica, realizada desde formatos de análise crítica do corpo discursivo que constitui a fonte da indagação, em especial, o Projeto de Lei Constitucional nº 3381 (FRANCE, 2015a).

Para analisar o sistema constitucional de crises parte dos ensinamentos de Bobbio (1985), Kelsen (1999) e (2012), Schmitt (2007), Agamben (2004), entre outros. Com relação à reforma constitucional, fundamenta-se em Hobbes (1999), Locke (2005), Rousseau (2014), Sieyès (2014), Bonavides (2004), Ferreyra (2007), entre outros. Por fim, do ponto de vista do terrorismo sob a ótica dos direitos humanos utiliza dos conhecimentos de Zolo (2007) e (2011), Coracini (2002), Chomsky (2003), Cançado Trindade (1997), Piovesan (2001) e (2013), entre outros.

SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CRISES

[4] O primeiro ocorreu em 7 de janeiro de 2015, quando a revista francesa *Charlie Hebdo* foi atacada em Paris, por Saïd e Chérif Kouachi e Hamyd Mourad, que se identificaram como integrantes da *al Qaeda* e assassinaram doze pessoas, sob a alegação de que estariam se vingando pelas sátiras publicadas contra o profeta Maomé. O segundo refere-se aos ataques ocorridos também em Paris no dia 13 de novembro de 2015, de autoria do Estado Islâmico, que desencadearam o projeto de alteração constitucional.

[5] Em 14 de julho de 2016, um caminhão invadiu a celebração do dia da Bastilha, na cidade francesa de Nice, atropelando diversas pessoas. O ataque que deixou oitenta e quatro mortos e dezoito feridos foi reivindicado pelo Estado Islâmico.

A França é um Estado de direito e como tal, deve ter nas normas jurídicas as regras para a vida em sociedade, quer em momentos de normalidade jurídica quer em momentos de crise.

É fato que, são nos momentos de crise que as leis devem estabelecer mecanismos excepcionais para fazer frente às situações político-institucionais ou sociais adversas, de forma a permitir que o sistema de legalidade ordinário seja momentaneamente substituído por uma legalidade extraordinária.

A primazia das leis no Estado de direito deve ser entendida como instrumento principal de poder do soberano, ou seja, de sua dominação. De acordo com Bobbio (1985), o governo exerce o poder mediante ordens individuais e concretas ajustadas as leis preexistentes (governo *sub lege*) ou por meio de normas gerais e abstratas (governo *per leges*).

Bobbio (1985, p.8) ensina que:

> Una cosa es que el gobierno ejerza el poder según leyes preestablecidas, y otra que lo ejerza mediante leyes, o sea, no mediante órdenes individuales y concretas. Las dos exigencias no se superponen: en un Estado de derecho, el juez, cuando emite una sentencia que es una orden individual y concreta, ejerce el poder sub lege, pero no per leges. Por el contrario, el primer legislador, el legislador constituyente, ejerce el poder no sub lege (salvo que se admita por hipótesis, como hace Kelsen, una norma fundamental), sino per leges, desde el momento mismo en que promulga una Constitución escrita. En la formación del Estado moderno, la doctrina del constitucionalismo, en que se resume toda forma de gobierno sub lege, marcha paralelamente a la doctrina de la primacía de la ley como fuente de Derecho, entendida la ley, por una parte, como expresión máxima de la voluntad del soberano —sea éste el príncipe o el pueblo— y, como tal, en oposición a la costumbre, y, por otra parte, como norma general y abstracta y, como tal, en oposición a las órdenes dadas oportunamente[6].

Distinguir governo *sub lege* e *per leges* é importante não apenas por questões conceituais, mas também porque as vantagens atribuídas aos governos são distintas. Impedir ou obstaculizar o abuso de poder é a vantagem do governo *sub lege*, enquanto o mérito do governo *per leges* provem de características próprias

[6] Em português: "*Uma coisa é que o governo exerce o poder segundo leis preestabelecidas e outra que o exerça mediante leis, ou seja, não mediante ordens individuais e concretas. As duas exigências não se sobrepõem: em um Estado de direito, o juiz, quando emite uma sentença, que é uma ordem individual e concreta, exerce o poder sub lege e não per leges. Pelo contrário, o primeiro legislador, o legislador constituinte, exerce o poder não sub lege (salvo que se admita por hipótese, como faz Kelsen, uma norma fundamental), mas per leges, a partir do momento em que se promulga uma Constituição escrita. Na formação do Estado moderno, a doutrina do constitucionalismo, resume todas as formas de governo sub lege, marcha paralelamente a doutrina da primazia da lei como fonte de direito, entendida a lei, por uma parte, como expressão máxima da vontade do soberano - seja este o príncipe ou o povo - e, como tal, em oposição ao costume, e, por outro lado, como norma geral e abstrata e, como tal, em oposição as ordens dadas oportunamente*". (Tradução da autora)

da lei, isto é, de ser norma impessoal e abstrata, de modo a não criar privilégio nem discriminação às pessoas, garantindo, assim, igualdade, segurança e liberdade.

Observa-se, entretanto, que Estado de direito não se confunde com Estado democrático, pois é possível um poder político ditatorial governar por meio de leis. Um poder democrático, por sua vez, identifica-se com o governo *sub lege* em sentido estrito, por estar seu exercício submetido a limites formais e materiais.

Outro ponto de vista é apresentado por Roig, ao considerar a vinculação kelsiana ao imperativo de pureza da norma jurídica. Para Roig (1997) é preciso conceber o Estado de direito compatível com as noções de governo *sub lege* e *per leges* em sentido amplo, uma vez que de acordo com a teoria kelsiana, o ordenamento jurídico é constituído como uma ideia de normas que criam poderes e de poderes que criam normas, tendo como base uma norma superior posta, a qual depende a validade de todas as normas e poderes.

Kelsen (1999) baseou sua teoria na normalidade e equilíbrio social e, diferentemente de Schmitt (2007), não se preocupa com a exceção.

Na realidade, Kelsen (2012) analisou brevemente o axioma de Schmitt de que o soberano é aquele que decide sobre o estado de exceção, concluindo que tal definição é inútil. Afirmou, ainda, que a exceção não pode comprovar algo, visto que este é o papel da regra e utiliza para este propósito o argumento que existem constituições que não prevêem o estado de exceção e, mesmo assim, não deixam de ser Estados soberanos.

Por esta razão, é possível conceber a teoria de Kelsen como um limite conceitual ao estado de exceção, entendendo este como um modo específico de ser do direito, que se caracteriza pela suspensão da norma jurídica e não como um sinônimo de ditadura[7].

Destarte, os Estados passam a estabelecer um sistema de crises em suas constituições, tendo como objetivo as situações de emergência e como finalidade a manutenção ou restabelecimento da normalidade constitucional.

A origem formal do estado de exceção, segundo Agamben (2004), advém do Decreto da Assembleia Constituinte francesa de 8 de julho de 1791, que distinguiu o Estado de Paz (*État de Paix*), o Estado de Guerra (*État de Guerre*) e o Estado de Sítio (*État de Siège*), em que pese o fato de o sistema de crises ter sido incorporado

[7] Suspensão e não aniquilação da norma.

à constituição francesa somente em 1958, estando ausente nas constituições anteriores[8].

No Estado de Paz, as autoridades civis e militares exerceriam suas funções dentro de suas esferas de poder, enquanto no Estado de Guerra, buscariam atuar em conjunto para conter a ameaça externa. Já no Estado de Sítio, a autoridade militar assumiria, excepcionalmente, o comando de todas as funções quanto à ameaça externa provocasse desorganização a ordem interna (AGAMBEN, 2004)

Com o transcorrer dos anos, o estado de sítio deixou de ser uma medida militar para se tornar um ato estritamente político de caráter extraordinário, com a finalidade de reorganização interna.

Desta maneira, foi garantido um caráter paradoxal ao instituto, pois a suspensão da lei tem agora o objetivo de preservá-la, diferenciando, assim, o tempo de normalidade e o tempo de exceção.

Canotilho (1991) desenvolveu as características básicas que as normas constitucionais que estabelecem as exceções costumam traçar para as situações de crise. Primeiro, elas indicam as autoridades competentes para a tomada de providências nas situações de emergência. Depois, concedem ao Poder Executivo poderes para restabelecer a normalidade.

É fato, ainda, que o sistema constitucional de crises contempla a suspensão de alguns direitos. Segundo Ubertone (2007, p. 192):

> En la doctrina constitucional nunca se puede evitar hablar de la emergencia. Siempre pueden ocurrir situaciones de hechos ("emergencias") que requieran ser afrontadas con herramientas jurídicas distintas de las épocas de normalidad. Para las emergencias, las constituciones prevén algunas de estas herramientas, a las que se denomina "instituto de emergencias"[9].

Em geral, são reconhecidos como institutos de emergência: estado de guerra, estado de sítio, estado de emergência, estado de alarme, intervenção federal, estado de defesa, estado de comoção interior, entre outros.

Salienta-se, entretanto, que as denominações podem variar de acordo com as constituições de cada Estado e que cada um adota as instituições mais compatíveis com sua ordem jurídica.

---

[8] Constituições disponíveis em : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/les-constitutions-de-la-france.5080.html>. Acesso em: 27 fev. 2016.

[9] Em português: "*Na doutrina constitucional nunca se pode evitar falar de emergência. Sempre podem ocorrer situações de fato ("emergenciais") que requerem ser confrontadas com ferramentas jurídicas distantes das épocas de normalidades. Para as emergências, as constituições prevêem algumas destas ferramentas, que se denomina "instituto de emergência*". (Tradução da autora)

Com base nessas informações, é possível verificar que o legislador constituinte ou pode antecipar todas as situações de crise capaz de justificar a adoção da medida de emergência, como ocorre com a Constituição Brasileira de 1988, ou dispor de previsões amplas, como é o caso do artigo 16 da Constituição francesa de 1958 (FRANCE, 1958), que assim dispõe:

> Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des présidents des assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel[10].

Com relação aos institutos de emergência previstos na ordem constitucional francesa, verifica-se a existência de duas situações que dão origem ao estado de exceção: o estado de guerra e o estado de sítio, sendo a inclusão do estado de emergência objeto da reforma constitucional apresentada pelo Projeto de Lei Constitucional nº 3381 (FRANCE, 2015a).

REFORMA CONSTITUCIONAL

Ensina Ferreyra (2007, p. 11-12) que a reforma constitucional é uma das garantias do sistema constitucional, na medida que a constituição é um "*instrumento de integración, unidad y dirección del sistema jurídico, a condición de que por intermedio de las garantias, razonablemente, se intente respaldar las propias prentensiones de vigencias de las reglas constitucionales*"[11].

Assim, ao falar em direito constitucional, teve-se ter em mente que este é a forma em que o Estado deve ser submetido ao direito.

---

[10] Em português: "*Quando as instituições da República, a independência da Nação, a integridade de seu território ou o cumprimento de seus compromissos internacionais são ameaçados de forma séria e imediata e o funcionamento regular dos poderes públicos constitucionais é interrompido, o Presidente da República toma as medidas exigidas por essas circunstâncias, após consulta formal ao Primeiro-Ministro, os presidentes das assembleias e do Conselho Constitucional*". (Tradução da autora)

[11] Em portugués: "*instrumento de integração, unidade, direção do sistema jurídico, a condição de que por intermédio das garantias, razoavelmente, tente-se respaldar as próprias pretensões de vigência das regras constitucionais* . (Tradução da autora)

Como o direito é uma construção social que se desenvolve juntamente com a sociedade, é preciso que exista a possibilidade de mudança desse sistema, porém sem afetar a segurança jurídica e a estabilidade consitucional.

De acordo Bonavides (2004), a imutabilidade constitucional era defendida pelos iluministas do século XVIII, que acreditavam no poder da razão e da lei como produto lógico e absoluto para todas as gerações.

No entanto, tal tese era considerada pelo autor como incoerente por colidir com o caráter dinâmico da vida, que significa constante movimento, renovação. Seria, segundo Bonavides (2004), impedir a reforma pelos ditames da lei, de modo a prevalecer a força e a violência. Em outras palavras, ao deixar de prever os mecanismo de alteração das regras constitucionais, o Estado ficaria sujeito ao golpe, na medida que não havia possibilidade de reforma pacífica do sistema político.

Por conseguinte, a constituição, como norma jurídica suprema[12], para que seja apta a reger a vida em sociedade, necessita adaptar-se e desenvolver-se juntamente com a realidade social.

Os primeiros estudos acerca da possibilidade de reforma constitucional surgiram com a doutrina contratualista do início do constitucionalismo contemporâneo. Sieyès (2014) elaborou a ideia de constituição como fruto de um poder distinto daquele que elabora a nova ordem constitucional, ou seja, de distinção entre poder constituinte e poderes constituídos.

Para Sieyès (2014), a constituição e as leis constitucionais eram obra do poder constituinte e, como tal, obrigavam os poderes constituídos. O poder constituído pertencia à nação, identificada por ele como o Terceiro Estado, não estando sujeito a nenhuma especie de limitação pelo ordenamento jurídico anterior[13].

Pontos semelhantes podem ser encontrados nos estudos de Hobbes (1999)[14] e Locke (2005)[15]. No entanto, foi Rousseau (2014) que legitimou o conceito

---

[12] Para Bidart Campos (2006), a supremacía da constituição tem dois sentidos, sendo que o primeiro coincide com o próprio sentido material de constituição, ou seja, o fundamento e base legal de toda a ordem jurídico-política de um Estado. O outro diz respeito à noção de constituição formal, que revestida de supralegalidade, obriga que as normas e atos públicos e privados ajustem-se a ela.

[13] De acordo com Bonavides (2004, p. 197): "*Vivendo em estado de natureza, a Nação independe de toda a forma; basta que ela queira para que sua vontade se converta em lei suprema. Mas a mudança constitucional de Sieyès esbarrava numa contradição com o sistema representativo: reservada apenas ao poder constituinte originário, era exclusivamente política, não se podendo exercer de forma jurídica pelo poder constituinte derivado*".

[14] Pela concepção hobbesiana de constituição de um poder soberano comum e de superação do estado de natureza como funtamentação política do poder do Estado.

jurídico de reforma constitucional ao defender que a constituição do Estado deve ser rígida e sólida, mas que quando a situação exigir exista a possibilidade de essa lei fundamental ser revogada, desde que empregada a mesma solenidade exigida no momento em que ela foi estabelecida.

Assim, o poder constituinte passou a ser dividido em poder constituinte originário e em poder constituinte derivado.

O princípio jurídico de reforma constitucional formulado por Rousseau foi reconhecido pela Constituição francesa de 1791 (FRANCE, 1791), que assim estabelecia:

> TITRE VII - De la révision des décrets constitutionnels
> Article 1. - L'Assemblée nationale constituante déclare que la Nation a le droit imprescriptible de changer sa Constitution ; et néanmoins, considérant qu'il est plus conforme à l'intérêt national d'user seulement, par les moyens pris dans la Constitution même, du droit d'en réformer les articles dont l'expérience aurait fait sentir les inconvénients, décrète qu'il y sera procédé par une Assemblée de révision en la forme suivante[16]

A possibilidade de reforma constitucional continuou presente nas constituições posteriores, ressalvadas as de 1814 e 1830.

Na atual constituição, o procedimento revisional encontra-se previsto no artigo 89 (FRANCE, 1958), que estabeleceu a iniciativa concorrente do Presidente da República, sob proposição do Primeiro-Ministro e dos membros do Parlamento.

Trata-se, portanto, de expressa dupla iniciativa, em benefício dos Poderes Executivo e Legislativo, em que o poder de iniciativa constitucional é repartido entre o chefe de Estado e os membros do Parlamento[17].

Estabeleceu, também, que o projeto ou a proposição de revisão deve ser votado pelas duas Assembleias, em termos idênticos.

Com a aprovação da revisão, inicia-se a última fase: o *referendum* ou o voto do Parlamento, reunido em Congresso.

É fato que a via normal do procedimento é o *referendum*, sendo o recurso ao Congresso revestido de caráter excepcional, no caso de rápida revisão ou de

---

[15] Locke (2005) distingue poder fundante e poderes ordinários, cujos limites encontram-se no poder inicial

[16] Em português: "*Título VII – Da revisão dos decretos constitucionais Artigo 1. - A Assembleia Nacional Constituinte declara que a nação tem o direito imprescritível de mudar sua Constituição, e, não obstante, considerando que é mais conforme ao interesse nacional usar unicamente, pelos meios previstos na própria Constituição, do direito de reformar os artigos cujos inconvenientes hajam sido patenteados pela experiência, decreta que isso será remediado por uma assembleia revisora na forma seguinte*" (Tradução da autora)

[17] Segundo Baracho (2000, p. 124): "Esta iniciativa do Executivo, dá a entender que o presidente da República não tem o poder de exercer a iniciativa constitucional, de modo próprio. O exercício submetese à proposição do Primeiro Ministro, que dispõe, também, da iniciativa".

modificação constitucional em pontos menos importantes, nos termos das alíneas 2 e 3 do artigo 89 (FRANCE, 1958).

Cumpre esclarecer, ainda, que a Constituição francesa de 1958 estabeleceu limites ao exercício do poder de revisão[18], sendo um referente ao período e o outro quanto ao objeto.

Quanto ao período, a constituição estabelece duas proibições: uma concernente à integridade do território (art. 89, alínea 4) e outra referente à participação presidencial (artigo 7º).

Deste modo, nenhum procedimento de revisão poderá ser iniciado ou instaurado quando violada a integridade do território ou durante a vacância da Presidência da República ou no lapso temporal que vai entre a declaração de caráter definitivo do impedimento do Presidente da República e a eleição do sucessor.

Com relação ao objeto, de acordo com o artigo 89, alínea 5 (FRANCE, 1958), não pode ser objeto de revisão a forma federativa de governo.

Baracho (2000) afirma que o mecanismo de revisão constitucional constante do artigo 89 da Constituição revela os limites e lacunas do poder constituinte derivado francês, que, em grande parte, colabora com a prática exaustiva de o artigo 11 ser tomado como meio de revisão. Segundo o autor, a utilização do artigo 11 leva à interrogante acerca da validade de seu uso como meio de revisão constitucional.

Tendo em vista o artigo 89 da Constituição, foi apresentado o Projeto de Lei Constitucional nº 3381 objetivando a inclusão do artigo 36-1, de modo a criar um sistema civil de crises com a inserção do estado de emergência na Constituição.

Além disso, objetiva alterar o artigo 34 para estabelecer uma medida para retirar a nacionalidade francesa das pessoas condenadas por crimes que constitua grave ameaça a nação, desde que estas possuam duas ou mais nacionalidades.

A reforma apresentada assim estabelece:

> Art. 36-1. – L'état d'urgence est déclaré en conseil des ministres, sur tout ou partie du territoire de la République, soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'évènements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique.
> La loi fixe les mesures de police administrative que les autorités civiles peuvent prendre pour prévenir ce péril ou faire face à ces évènements.

[18] Além da própria limitação de iniciativa já explanada.

> La prorogation de l'état d'urgence au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par la loi. Celle-ci en fixe la durée.
> Article 2
> L'article 34 de la Constitution est ainsi modifié :
> 1° Le troisième alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :
> – la nationalité, y compris les conditions dans lesquelles une personne née française qui détient une autre nationalité peut être déchue de la nationalité française lorsqu'elle est condamnée pour un crime constituant une atteinte grave à la vie de la Nation ; »
> 2° Après le troisième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
> – l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et libéralités[19].

Observa-se, no entanto, que o projeto de reforma foi apresentado na vigência de estado de emergência, devidamente declarado pelo presidente por meio do Decreto 2015-1475, de 14 de novembro de 2015 (FRANCE, 2015b) e prorrogado pelo Parlamento em 20 de novembro de 2015, por mais três meses, nos termos da Lei 55-385, de 3 de abril de 1955 (FRANCE, 1955).

Por conseguinte, considerando que o estado de emergência é declarado nos casos de perturbação da paz ou ordem interna de um Estado, de maneira a restringir e suspender o exercícios de alguns dos direitos individuais, havia uma restrição a apresentação da reforma, uma vez que havia sido violada a integridade do território.

Assim sendo, não poderia ter sido iniciado o processo de revisão constitucional enquanto não finalizado o estado de exceção a qual a França estava submetida.

Esta, contudo, não foi a posição adotada pela Assembleia Nacional francesa ao emitir o Relatório nº 3451, de 28 de janeiro de 2016 (FRANCE, 2016), que justificou as alterações propostas sob o argumento da necessidade de luta contra o terrorismo e proteção da nação.

O TERRORISMO COMO JUSTIFICATIVA PARA LIMITAR OS DIREITOS HUMANOS

[19] Em português: "*Art. 36-1. O estado de emergência é declarado pelo Conselho de Ministros sobre a totalidade ou parte do território da República em caso de perigo iminente resultante de violações graves de ordem pública ou em caso de eventos de calamidade pública tendo por sua natureza e gravidade. A lei estabelece as medidas administrativas que as autoridades civis podem tomar para evitar este risco ou para lidar com esses eventos. A extensão do estado de emergência, além de doze dias pode ser autorizado por lei. Esta duração fixa.*
Artigo 2 O artigo 34 da Constituição é alterado da seguinte forma: 1. O terceiro parágrafo passa a ter a seguinte redação: Nacionalidade, incluindo as condições em que uma pessoa nascida francesa que possuam outra nacionalidade pode perder a nacionalidade francesa quando condenado por um crime que constitui um grave atentado à vida da nação; 2. Após o terceiro parágrafo, é aditado o seguinte parágrafo: O estado e capacidade das pessoas, os regimes matrimoniais, sucessões e liberdades." (Tradução da autora)

A apresentação do Projeto de Lei Constitucional nº 3381 (FRANCE, 2015a), com a consequente reforma do sistema constitucional de crises francês e perda a nacionalidade francesa para aqueles condenados por crimes considerados graves à vida da nação e possuidores de dupla nacionalidade, segundo consta da própria exposição de motivos, está diretamente associada ao terrorismo, em especial, aqueles promovidos pelo grupo Estado Islâmico na França.

Para compreender o motivo da reforma é necessário fazer, mesmo que de forma perfunctória, uma análise acerca do Estado Islâmico.

O Estado Islâmico formou-se no território do Iraque por parte dos elementos da *Al Qaeda,* liderados por Abu Bakr al-Baghdadi. Do Iraque, o grupo fundou a frente al-Nusra, que se tornou o principal ator *jihadista* na guerra civil Síria.

No ano de 2014, Abu Bakr al-Baghdadi criou um califado na região sobre o seu controle nos territórios do Iraque e da Síria e declarou-se a autoridade máxima de todos os muçulmanos. Por conseguinte, com a intenção de expandir seus ideais, passou a recrutar pessoas do mundo todo para ingressar na *jihad* como combatentes.

Observa-se, no entanto, que a palavra *jihad* não pode ser interpretada como luta armada ou guerra santa sem distorções de seu significado corânico.

Para Jalal (2009), sua palavra raiz, que aparece quarenta e uma vezes no Corão, nem sempre possui o sentido de guerra. Em contrapartida, as proibições às guerras aparecem más de setenta vezes. Além disso, nos versos que ligam a *jihad* a luta em benefício de Deus, tem suas derivações significados de empenhar-se por causa da fé.

Consequentemente não foi o Corão que deu a noção de guerra à *jihad.*

De acordo com Rahman (1966), essa interpretação começou no primeiro século do islamismo, pela seita extremista *kharajita*, que definiu a *jihad* como violência legítima contra os inimigos do Islã, tanto internos como externos, e declarou que ela era um pilar da fé.

Considerando que com os anos a palavra árabe *jihad* sofreu distorções, deixando seu significado literal de "*esforçar-se por uma causa digna e nobre*" para ser considerada "*guerra santa contra os não mulçumanos*" (JALAL, 2009, p. 17), o Estado Islâmico passou a se utilizar dessa inversão de conceitos do islamismo, de

maneira a reduzir a *jihad* a guerra perpétua contra os não muçulmanos para lograr seus objetivos que não são simplesmente religiosos.

Ao invés de mesquitas, o recrutamento iniciou-se com uma intensa publicidade na rede mundial de computadores, chegando a propagar-se em redes sociais e *Twitter*. Como resultado, o Estado Islâmico obteve um recrutamento em massa de combatentes, em especial jovens europeus, que, face à falência das políticas de integração social, deixaram seus países fascinados pelo movimento.

Segundo Barrett (2014), o estrangeiro que se torna combatente pelo Estado Islâmico tem entre dezoito e vinte e nove anos, embora tenham muitos entre quinze e dezesseis anos, diferentemente da *jihad* ocorrida na década passada no Afeganistão, cujos combatentes tinham entre vinte e cinco e trinta e cinco anos de idade. Além de muito novos, a maioria dos novos extremistas são homens que não possuem treinamento ou experiência militar nem religião específica, ou seja, não é a doutrina religiosa nem os ensinamentos do Corão que inspiram os novos *jihadistas*, mas a identificação com uma causa supostamente fascinante e uma ação que promete glória e admiração.

Para esses jovens a *jihad* oferece a igualdade de oportunidades que eles não teriam em seus países. Além desse forte sentimento de exclusão social, econômica e política enfrentada por esses jovens, o Estado Islâmico aparenta ser emocionante e glorioso[20].

Pode-se observar, ainda, que a escolha da França como alvo europeu dos ataques do Estado Islâmico é também consequência do aumento da islamofobia no país.

De acordo com Albala e Burni (2015), a sociedade francesa atribui ao islamismo um papel negativo, atrelado ao terrorismo, vinculando-o a uma potencial ameaça à ordem pública, principalmente após os ataques de 11 de setembro de 2011. Segundo as autoras, os franceses superestimam a presença de muçulmanos no país e, a maioria da população os considera uma ameaça contrária aos valores ocidentais.

[20] Este fenómeno pode ser examinado por Bauman (2001) pela perspectiva da liquidez moderna. Bauman afirma que estamos em uma época de liquidez, de incerteza e insegurança, em que todos os conceitos de referência da época anterior foram retirados para dar uma lógica para o consumo, o agora, o desfrute e a artificialidade. Não existem valores sólidos, pois os modelos e estruturas sociais não perduram o suficiente para enraizar-se. Essa fragilidade presupõe que os jovens saiam de seus países para viver como mercadoria para ser consumida e desejada.

Walzer (1999) afirma, inclusive, que apesar de a França ser uma sociedade de imigrantes, ela demonstra clara intolerância à diversidade étnica e religiosa, restringindo até por normas as manifestações à esfera privada e familiares. Exemplo é a Lei 228, de 15 de março de 2004, conhecida como a "Lei do véu islâmico"[21], que proibiu o uso do véu islâmico nas escolas. Em que pese o fato de a Corte Europeia ter se manifestado favorável a lei[22], a comunidade muçulmana considerou a norma uma afronta a religião.

Além da presença muçulmana superestimada e do choque cultural existente, a ocorrência de três atentados nos últimos dois anos, ambos de cunhos religiosos e extremistas, agravaram ainda mais a situação e fortaleceram a política anti-islã.

Destarte, pode ser observado na França um aumento da intolerância religiosa e a ampliação das desconfianças em relação à comunidade muçulmana, o que favorecem a aprovação da reforma constitucional proposta sob a justificativa de "luta contra o terrorismo".

O Projeto de Lei Constitucional nº 3381 (FRANCE, 2015a) possui basicamente dois escopos, ambos diretamente relacionados com a restrição dos direitos humanos justificado pelo terrorismo: criar um sistema constitucional de crises com a inclusão do estado de emergência na Constituição de 1958 e a possibilidade de perda da cidadania francesa nos casos de atos tidos como terroristas.

Em que pese o fato de o estado de emergência[23] estar previsto em diversas outras constituições, como no caso da brasileira, o modo como o governo restringe ou suspende o exercício dos direitos individuais e coletivos e como o justifica é que deve ser analisado.

Como o terrorismo é um conflito irregular e de difícil identificação, a consequência é que a população experimenta uma sensação constante de mau-estar decorrente da falta de segurança e incertezas, principalmente com relação à possibilidade ou não de novos ataques (BOOTH; WHEELER, 2008).

Desta forma, é plenamente possível a ocorrência de discursos políticos apelando para implementação de medidas constantes de restrição de direitos, uma vez que não existe um padrão preestabelecido de como lidar com o terrorismo.

---

[21] Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2004/3/15/MENX0400001L/jo/texte>. Acesso em: 28 fev. 2016.

[22] Decisão disponível em: < http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/01_07_14_grandchamber.pdf>. Acesso em 23 fev. 2016.

[23] Que ocorre nos casos de perturbação da paz e da ordem interna de um Estado.

Destarte, as medidas que deveriam estar vinculadas a acontecimentos excepcionais e reservados a situações limitadas no tempo e espaço, tem seu marco de referência em uma sociedade que requer cada vez mais o seu uso devido a ameaça terrorista.

No caso específico da França, desde os ataques de 13 de novembro de 2015, o estado de emergência tem sido constantemente prorrogado, com base na Lei 55-385, de 3 de abril de 1955 (FRANCE, 1955), agravado pelo fato de que não existe base constitucional.

Como consequência, há mais de dez meses direitos individuais estão sendo limitados com no caso das proibições de circulação de pessoas e veículos em locais e horários fixados por decreto; o estabelecimento de áreas de proteção onde a presença de indivíduos é regulamentada; a interdição no todo ou em parte de departamento para qualquer pessoa que possa criar entrave a ação das autoridades e a possibilidade de prisão domiciliar para todos os residentes de áreas consideradas como perigosa para a segurança pública.

Não obstante, em 21 de novembro de 2015, a Lei 55-385 (FRANCE, 1955) passou por alteração para se adequar as políticas tidas como antiterroristas pelo Estado francês. A Assembleia Nacional francesa revogou o artigo 7º, que possibilitava as pessoas submetidas à prisão domiciliar e a interdição de solicitar a remoção de tais medidas, e o artigo 12, retirando a competência da Justiça Militar para atuar durante o estado de emergência.

Foram modificados, ainda, o artigo 6º, que trata da prisão domiciliar, acrescentando o artigo 6-1, o artigo 9º, que se refere à entrega de armas e munições, o artigo 10, para extender o estado de emergência para além dos casos previstos no artigo L. 1111-2 do Código de Defesa, o artigo 13, estipulando punições para as violações, o artigo 14, para fixar o momento em que as medidas tomadas terão fim e artigo 17 para adequar algumas das terminologias utilizadas pela lei em áreas sob a jurisdição francesa.

Não fosse só, a Lei 55-385 (FRANCE, 1955) foi novamente modificada em 21 de julho de 2016. Nesta oportunidade foram acrescidos os artigos 4-1, para que o governo informe à Assembleia e ao Senado as medidas adotados no estado de emergência, 8-1, referente ao controle de identidade, e 14-1, com relação às

medidas tomadas e sujeitas ao tribunal administrativo, além de alterados o artigo 8º, que concede a possibilidade de encerramento temporário de teatros, bares e reuniões de qualquer natureza, bem como a proibição desses, artigo 11, que se refere às possibilidades de busca domiciliar e de dados, e artigo 15, diz respeito à prorrogação da lei.

Observa-se, portanto, que após a utilização do instituto em novembro de 2015, dos dezessete artigos previstos na Lei 55-385 (FRANCE, 1955), doze foram modificados, incluindo, ainda, quarto artigos, sob a alegação de que estas medidas são necessárias para *renforcement de la lutte antiterroriste*[24]. A expressão terrorismo, inclusive, passou a ser utilizada na lei para justificar o estado de emergência.

Embora o terrorimo seja considerado um desafio estratégico que requer o estabelecimento de políticas, convertidas em ações por parte dos governos, todas as limitações de direitos devem, além de ser previstas em lei, limitar-se as situações absolutamente necessárias, além de serem aplicadas, exclusivamente, em conformidade com o interesse geral da coletividade, tarefa difícil tendo em vista as próprias características do terrorismo.

Por este motivo, torna-se essencial a participação de órgãos de proteção internacional dos direitos humanos para que as medidas adotadas pelos Estados nos períodos de crise não se tornem regra sob o argumento do combate ao terrorismo.

Não se trata aqui de interferir na soberania interna do Estado, mas atuar sobre um tema de legítimo interesse internacional.

Piovesan (2001) ensina, inclusive, que a proteção dos direitos humanos não deve estar reservada ao domínio do Estado, ou seja, limitada à jurisdição interna, por se tratar de tema cuja importância ultrapassa as fronteiras.

No mesmo sentido, Cançado Trindade (1997) afirma que, mesmo nos casos de distúrbios internos, compete aos órgãos de supervisão internacional atuar na proteção dos direitos humanos em situações de emergência geral. Para o doutrinador, em que pese o fato de os direitos humanos poderem ser excetuados nos momentos de crises, existem direitos inderrogáveis, como o direito à vida, a não

[24] Em português: "*Reforçar a luta contra o terrorismo*" (Tradução da autora).

ser submetido à tortura ou escravidão, assim como garantias judiciais em matéria de direitos humanos que não podem ser excetuadas.

Segundo Cançado Trindade (1997, p. 175):

> Em casos não previstos ou regulamentados pelos tratados de direitos humanos e de direito humanitário, impõem-se os princípios do direito internacional humanitário, os princípios de humanidade e os imperativos da consciência pública. Aos órgãos de supervisão internacional está reservada a tarefa de verificar e assegurar o fiel cumprimento desses requisitos pelos Estados que invocam estados de sítio ou emergência, mediante, e.g., a obtenção de informações mais detalhadas a respeito e sua mais ampla divulgação (inclusive das providências tomadas), e a designação de relatores especiais ou órgãos subsidiários de investigação dos estados ou medidas de emergência pública prolongados.

Em que pese o fato de o repúdio ao terrorismo ser um princípio de direito internacional e como tal deve ser combatido pelos Estados (PIOVESAN, 2013), as limitações realizadas pelo Estado francês, além de não terem base constitucional, estão sendo agravadas pelas prorrogações do estado de emergência, com previsão de término somente para janeiro de 2017, aliando ao fato de que a cada atentado sofrido aumenta-se a restrição imposta aos direitos individuais, sem, contuto, influenciar na sensação de insegurança e incerteza vivida por sua população.

Assim sendo, os organismos de proteção dos direitos humanos devem atuar para que a França não utilize construção discursiva consubstanciada no terrorismo para a aplicação contínua dos limitadores de direitos.

Com relação ao segundo escopo do Projeto de Lei Constitucional nº 3381 (FRANCE, 2015a), isto é, a possibilidade de perda da nacionalidade francesa para as pessoas condenadas por crimes que constitua grave ameaça a nação, desde que estas possuam duas ou mais nacionalidades é preciso analisar quais são os crimes passíveis da perda do direito à nacionalidade.

Na realidade, não há a preocupação em fixar quais são esses crimes, remetendo-se apenas aos atos tidos como terroristas. Entretanto, não é tarefa simples definir quais são estes atos, uma vez que a palavra terrorismo possui significado mais político do que jurídico, de modo que sua definição está sujeita às mudanças da política internacional.

Por esta razão é importante o ensinamento trazido por Zolo (2011), de que os países que incluem legislação antiterrorista em seu ordenamento jurídico devem discutir o sentido e significado da palavra terrorismo[25].

Esse também é o entendimento de Coracini (2002), que ao analisar o fenômeno do terrorismo a partir de três pontos de vista: o terrorismo como resultado de efeitos de poder, isto é, como expressão de vontade política hegemônica; o terrorismo como retórica proveniente do poder estabelecido com o escopo de alcançar a persuasão; e o terrorismo como determinante de uma cultura de dissensão, a partir do efeito multiplicador que a violência e as respostas não-legitimadas proporcionam, conclui que a expressão, após o atentado de 11 de setembro de 2001, tornou-se eminentemente retórica, justificando a promoção de estratégias de poder como forma de produzir os discursos que justificam os atos contra o terrorismo.

Neste sentido, interessante é a relação estabelecida por Chomsky (2003) de que os atos de terrorismo praticados pelos Estados Unidos e seus aliados são chamados de atos contraterroristas ou guerras justas, sendo terroristas apenas os atos praticados contra essas potências.

CONCLUSÃO

Com base no que foi discutido na presente investigação, é possível vislumbrar que, embora a França necessite de um sistema constitucional de crises mais adequado a sua atual realidade, o Projeto de Lei Constitucional nº 3381 não poderia ter sido apresentado naquele momento, pois existia um impedimento constitucional ao processo de revisão, de modo que este só poderia ser iniciado depois de finalizado o estado de exceção pelo a qual a França estava submetida.

Não obstante, o projeto continua em trâmite, uma vez que a Assembeia Nacional francesa embasou a necessidade de reforma à luta contra o terrorismo e

[25] Para Zolo (2011), as guerras de agressão promovidas pelas potências ocidentais nas últimas décadas, apresentadas como se fossem intervenções humanitárias, não se respaldam pelo direito internacional e nada mais foram do que atos de terrorismo. A noção de guerra global preventiva é apenas a busca de justificar o constante uso da força em manifesta violação à Carta das Nações Unidas por essas potências e, em especial, pelos Estados Unidos (ZOLO, 2007).

proteção da nação, tendo, inclusive, alterado substancialmente a Lei 55-385 para adequá-la politicamente.

Assim sendo, verifica-se que o aumento das ideologias anti-islã no território francês somado às políticas antiterrorismo continuam a justificar a aplicação e ampliação do estado de exceção e a limitação dos direitos humanos como paradigma de Estado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGAMBEN, G., **Estado de exceção**. São Paulo: Boitempo, 2004.

ALBALA, A., BURNI, A., **A França e o islã:** análise de uma relação. Malala, São Paulo, v.3, n.5, 2015, p. 82-94.

BARACHO, J. A. O., **A revisão da Constituição francesa de 1958**: a permanente procura de uma constituição modelar. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, n.37, 2000, p. 103-152.

BARRETT, R., **Foreign fighters in Syria**. 2014. Disponível em: <http://soufangroup.com/wp-content/uploads/2014/06/TSG-Foreign-Fighters-in-Syria.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2015.

BAUMAN, Z., **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BIDART CAMPOS, G. J., **Manual de la Constitución Reformada**.Tomo I, Buenos Aires : Ediar, 2006.

BOBBIO, N., **¿Gobierno de los hombres o gobierno de las leyes?**, 1985. Disponível em: <http://omegalfa.es/downloadfile.php?file=libros/gobierno-de-los-hombres-o-gobierno-de-las-leyes.pdf>. Acesso em: 15 set. 2015.

BONAVIDES, P., **Curso de direito constitucional**. 15.ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BOOTH, K., WHEELER, N. J. (2008), **The Security Dilemma**: fear, cooperation and trust in World Politics. New York: Palgrave Mcmillan.

CANÇADO TRINDADE, A. A. **Dilemas e desafios da proteção internacional dos direitos humanos no limiar do século XXI**. Revista Brasileira de Política Internacional. v. 40, n.1, Brasília, jan-jun 1997, p.167-177.

CANOTILHO, J. J. G., **Direito Constitucional**. 5 ed. Coimbra: Livraria Almedina,1991.

CHOMSKY, N., **Poder y terror:** reflexiones posteriores al 11/09/2001. Buenos Aires: Del Nuevo Extremo, 2003.

CORACINI, C. E. F., **O terrorismo como resultado de relações de poder**. Revista da Faculdade de Direito, São Paulo, v.97, 2002, p. 463-479.

FERREYRA, R.G., **Reforma constitucional y control de constitucionalidad.** Buenos Aires: Ediar, 2007.

FRANCE, **Constitucion de la République française**. 1958. Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur.5074.html#titre2>. Acesso em: 30 set. 2015.

_____, **Constitucion.** 1791. Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1791.5082.html>. Acesso em: 29 fev. 2016.

_____, **Décret n° 2015-1475.** 2015b. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2015/11/14/INTD1527633D/jo>. Acesso em 9 mar. 2016.

_____, **Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.** 1955. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000695350&categorieLien=id>. Acesso em: 22 fev. 2016.

_____, **Projet de Loi Constitutionnelle nº 3381.** 2015a. Disponível em: <http://www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl3381.asp>. Acesso em: 22 fev. 2016.

_____, **Rapport nº 3451**. 2016. Disponível em: < http://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r3451.asp>. Acesso em 9 mar. 2016.

HOBBES, T., **Leviatã.** São Paulo: Nova Cultural, 1999.

JALAL, A., **Combatentes de Alá**. São Paulo: Larousse, 2009.

KELSEN, H., **Secular religion:** a polemic against the misinterpretation of modern social philosophy, science and politics as “new religions”. Wien/New York: Springer, 2012.

_____,**Teoria pura do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

LOCKE, J., **Dois tratados sobre o governo**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

ROIG, F. J. A., **Poder, ordenamiento jurídico, derechos**. Madrid: Librería-Editorial Dykinson, 1997.
ROUSSEAU, J. J., **Considérations sur le gouvernement de Pologne**: nouvelle édition augmentée. Saint-Julien : Arvensa editions, 2014
SCHMITT, C., **O guardião da constituição**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.
SIEYÈS, E. J., **A constituinte burguesa**. 6. ed. Rio de Janeiro : Freitas Bastos, 2014.
UBERTONE, F. P. *Derecho constitucional, emergencia y emergencia permanente*, In: BERCHOLC, J. **El Estado y la emergência permanente**. Buenos Aires: Lajouane, 2007.
WALZER, M., **Da tolerância**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
ZOLO, D., **La justicia de los vencedores**: de Nuremberg a Bagdad. Buenos Aires: Edhasa, 2007.
_____, **Terrorismo humanitario**: de la guerra del Golfo a la carniceria de Gaza. Barcelona: Bellaterra, 2011.

Recebido em 20/10/2016
Aprovado em 14/12/2016